

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

Διπλωματική Εργασία

ΘΕΜΑ : «Μία κριτική προσέγγιση των θεσμών του Συμπαρασάτη του Δημότη και του Περιφερειακού Συμπαρασάτη του Πολίτη σε σχέση με τον Συνηγόρου του Πολίτη και της συμβολή τους στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης »

Ιτσκου Αικατερίνη

Επιβλέποντες :Ζαρωτιάδης Γρηγόριος

Τοπάλογλου Ελευθέριος

**Υποβλήθηκε ως προαπαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος στην
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση**

Κόρινθος ,28 Φεβρουαρίου 2017



Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

Interuniversity Interdepartmental

Master Program in

«Local and Regional Government and Development»

Thesis Title

«A critical approach of the institutions of the local Ombudsman and the Regional Ombudsman in connection with the Greek Ombudsman and his contribution to the smooth and effective operation of the Local Government Associations»

Name: Itskou Aikaterini

Corinth, February 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	7
ABSTRACT	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
Α.Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (OMBUDSMAN), ΤΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ	12
1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 :Ο θεσμός του διαμεσολαβητή (ombudsman) και επάλληλοι θεσμοί	12
1.1. Η προέλευση και η ιστορία του διαμεσολαβητή (Ombudsman) στην Ευρώπη	12
1.2. Ο θεσμός του διαμεσολαβητή (Ombudsman)	13
1.3. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής	15
1.4. Ο θεσμός του εθνικού διαμεσολαβητή-Συνήγορος του Πολίτη	16
1.5. Ο Συνήγορος του Πολίτη και βασικοί επάλληλοι θεσμοί	21
1.5.1. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	22
1.5.2. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	23
1.5.3. Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	24
1.6. Συγκριτική προσέγγιση ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ, ΣτΠ και Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου .	25
2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης-το σύγχρονο κράτος και κοινωνία των πολιτών - διακυβέρνηση	26
2.1. Αναγκαιότητα του ελέγχου της διοικητικής δράσης	26
2.2. Μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης.....	27
2.3. Κοινωνία των πολιτών-σύγχρονο κράτος –η διακυβέρνηση(governance) στη δημοκρατία-χρηστή διακυβέρνηση (good governance)	29
2.4. Η έννοια της κακοδιοίκησης (maladministration)σε σύνδεση με την έννοια της χρηστής διοίκησης , της διαφάνειας και της λογοδοσίας.....	30
2.4.1. Η έννοια της κακοδιοίκησης	30
2.4.2. Χρηστή Διοίκηση (good administration).....	32
2.4.3. Διαφάνεια (transparency)	34
2.4.4. Λογοδοσία (accountability)	36
2.5. Αίτια της κακοδιοίκησης	37
3. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο Θεσμός του Περιφερειακού-Τοπικού Διαμεσολαβητή-Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης (regional Ombudsman)- Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης (local Ombudsman)	38
3.1. Θεσμικό πλαίσιο-Αποστολή.....	38
3.2. Σύσταση -απαιτούμενα προσόντα- εκλογή.....	42
3.3. Διαμεσολάβηση -διαδικασία –τρόποι διαμεσολάβησης.....	44

4. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: συγκριτική προσέγγιση: Συνήγορος του Πολίτη, Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη	46
4.1. Αρμοδιότητες-Αποστολή- Ανεξαρτησία	46
4.2. Διαμεσολάβηση	49
5. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συμβολή του θεσμού στην τοπική και περιφερειακή δημοκρατία και στην αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ.....	52
Β. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ : ΕΠΙΣΚΕΨΕΙΣ ΣΕ ΓΡΑΦΕΙΑ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΩΝ ΔΗΜΩΝ : ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ, ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ , ΕΥΟΣΜΟΥ-ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ ΚΑΙ ΚΟΖΑΝΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	56
6. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 :Μελέτη περιπτώσεων :Ο θεσμός του Συμπαραστάτη /αποτίμηση της συμβολής-συνεισφοράς-αποτελεσματικότητας /συμπεράσματα	59
6.1. Αποστολή-εκλογή.....	59
Χαρακτηριστικά του προσώπου που στελεχώνει το θεσμό.....	60
6.2. Το προαπαιτούμενο της αυξημένης πλειοψηφίας.....	62
6.3. Οργάνωση –στελέχωση	63
6.4. Συμβολή του θεσμού στην τοπική δημοκρατία- εμπιστοσύνη του πολίτη και αποτελεσματικότητα του θεσμού.....	65
6.5. Αδυναμία εκλογής συμπαραστατών και ανάγκη νομοθετικής βελτίωσης	66
6.6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	67
Γ.ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	68
Δ.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	74
Πρωτογενείς Πηγές.....	74
Βιβλία	74
Άλλες Πηγές	76
Ετήσιες Εκθέσεις	77
Διαδικτυακές Πηγές.....	78
Άρθρα	78
Ομιλίες.....	78
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α – ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ	80
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β – ΔΗΜΟΙ ΜΕ ΠΛΗΘΥΣΜΟ ΑΝΩ ΤΩΝ 20.000 ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΓΡΑΦΗ ΤΟΥ 2011	82

Πίνακες και γραφήματα

Πίνακας 1 . Συγκριτική προσέγγιση των χαρακτηριστικών δύο θεσμών.....	51
Γράφημα 1.Κατανομή Δήμων σύμφωνα με τον πληθυσμό (απογραφή 2011).....	57
Γράφημα 2. Ποσοστά Δήμων που έχουν ή δεν έχουν αναδείξει ΣτΔ&Ε.....	58
Γράφημα 3.Ποσοστά Περιφερειών που έχουν ή δεν έχουν αναδείξει ΣτΠ &Ε	58
Πίνακας 2. Δήμοι με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων	82

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα κ. Ελευθέριο Τοπάλογλου για τις πολύτιμες παρεμβάσεις του , τη συνεργασία και καθοδήγησή του αλλά και την εμπιστοσύνη που μου έδειξε κατά την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας.

Επίσης, εγκάρδιες ευχαριστίες , θα ήθελα να εκφράσω σε κάθε ένα ξεχωριστά από τους Συμπαραστάτες που με υποδειγματική προθυμία και ευγένεια δέχτηκαν να εκφράσουν τις απόψεις τους για το θεσμό . Ειδικότερα ευχαριστώ, τον κ. Απόστολο Αγγελόπουλο (Συμπαραστάτη στο Δήμο Θεσσαλονίκης), την κ. Ζαχαρούλα Βερβέλη (Συμπαραστάτη στον Δήμο Παύλου Μελά), την κ. Σοφία Κοντσίδου (Συμπαραστάτη στο Δήμο Ευόσμου-Κορδελιού Θεσσαλονίκης), την Κατερίνα Τσιομπάνου (Συμπαραστάτη στο Δήμο Κοζάνης) και την Τάσα Σιώμου (Συμπαραστάτη στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας) .

Τέλος ευχαριστώ θερμά, τον σύζυγό μου Κωνσταντίνο Μπαλαχτσή και τα παιδιά μου Μαρία και Αθανάσιο που με στηρίζουν χρόνια τώρα σε κάθε βήμα μου καθώς και τους συναδέλφους μου Καραγιαννάκη Μαρία και Νικόλαο Κουρουμπλή των οποίων η στήριξη ήταν σημαντική για την ευόδωση αυτής της προσπάθειας .

Ιτσκου Κ. Αικατερίνη

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η διερεύνηση της συμβολής στην αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ α και β βαθμού ,του νεοπαγούς θεσμικού μορφώματος του Συμπαραστάτη του Δημότη και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη (municipal/local ombudsman) . Ο Συμπαραστάτης θεσμοθετήθηκε με τον Ν.3852/2010 με δυνατότητα διαμεσολαβητικής επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών .

Το μόρφωμα αυτό, παρά τις διαφοροποιήσεις, φέρει τα βασικά χαρακτηριστικά και προσομοιάζει σ' αυτό του Συνηγόρου του Πολίτη που προϋπάρχει στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχοντας έναν διαμεσολαβητικό-ελεγκτικό ρόλο και ασκώντας έναν ενδιάμεσο μεταξύ κοινοβουλευτικού και δικαστικού ,έλεγχο . Ενώ, απαραίτητη κρίνεται και η αναφορά στο θεσμό του Ombudsman, έτσι όπως έχει ενταχθεί και εμπεδωθεί, καταρχήν, στο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη συνέχεια υιοθετηθεί στο θεσμικό επίπεδο των κρατών μελών της . Στην παρούσα εργασία, αρχικώς, γίνεται μία προσπάθεια προσέγγισης του θεσμού σε λειτουργικό και οργανωτικό επίπεδο . Ακολούθως, θα διερευνηθεί πόσο αποτελεσματική είναι η συμβολή του μέσα από τις διαδικασίες διαμεσολάβησης που διενεργεί ,στην αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης , στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας, στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και στην ενδυνάμωση ,εμβάθυνση και ποιότητα της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο . Επιπλέον, θα διερευνηθεί πού οφείλεται η έλλειψη βούλησης ανάδειξης Συμπαραστάτη από τα αρμόδια όργανα, καθώς και εάν χρήζει βελτιστοποίησης ο θεσμός μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων .

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Συνήγορος του Πολίτη, Συμπαραστάτης, κοινωνία των πολιτών, χρηστή διακυβέρνηση ,χρηστή διοίκηση, διαμεσολάβηση, έλεγχος, κακοδιοίκηση, διαφάνεια ,λογοδοσία, επιείκεια , πειθώ, κράτος δικαίου

ABSTRACT

The topic of this thesis is the research on the contribution to the effective function of OTA, regional policies of first and second degree, a newly established institution of municipal/local ombudsman, as an Independent Authority, which was established according to the Law 3852/2010, providing the possibility for a problem solving mediation, for problems that arise during the completion of responsibilities of municipal and regional services.

This institution, despite the differentiation, bears basic characteristics and it is similar to the institution of The Greek Ombudsman, which already exists in Greek public administration. This institution mediates between public administration and citizens, exercising a parliamentary and judicial control. It is also necessary to mention the institution of Ombudsman in the way it has been included and consolidated in the institutional framework of European Union and subsequently in the institutional framework of its member states. An approach of this institution on an organizational and functional level is attempted in this thesis. The effectiveness of this institution will be further investigated, through the mediating procedures it performs for the monitoring of corrupt administration, the observation of the principle of legality, the protection of the civil rights and the empowerment, deepening and quality of democracy in a local level. Furthermore, the cause of the lack of will for the election of a Municipal/local Ombudsman from the qualified authorities will be investigated. We will also examine if this institution can be improved via legislative intervention.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αρχή του κράτους δικαίου (Rechtsstaat) είναι μία αρχή, γύρω από την οποία αναπτύσσεται ένας έντονος προβληματισμός τον τελευταίο καιρό και έχει απασχολήσει τόσο την επιστημονική κοινότητα όσο και την κοινωνία. Σύμφωνα με αυτήν, οι κανόνες δικαίου οριοθετούν, καθοδηγούν και περιορίζουν τη δράση της κρατικής εξουσίας, η οποία αυτοπεριορίζεται, αυτοδεσμεύεται, δρα και υπόκειται σε αυτούς σεβόμενη την ανθρώπινη αξία και τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Κάθε εκδήλωση και έκφραση κρατικής εξουσίας συνεχεται με τους κανόνες δικαίου, οι οποίοι προσδιορίζουν τα όρια του κράτους δικαίου, καθώς και τη δράση των διοικητικών οργάνων σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας (Rule of law) και της χρηστής διοίκησης (good administration).

Η αρχή της νομιμότητας είναι συνυφασμένη με τον έλεγχο της δράσης της δημόσιας διοίκησης και αποτελεί όρο εκ των ων ουκ άνευ της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχουν τρεις μορφές ελέγχου: ο κοινοβουλευτικός, ο έλεγχος που διενεργείται από την ίδια τη διοίκηση (διοικητικός) και ο δικαστικός. Ωστόσο, ο έλεγχος που ασκείται από την ίδια διοίκηση, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τελέσφορος, ενώ ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, από την άλλη, δεν μπορεί να εξασφαλίσει τα εχέγγυα ότι η κρατική εξουσία ενεργεί σύμφωνα με τους δικαιοκούς κανόνες και την αρχή της νομιμότητας, άρα η αξία του είναι κυρίως πολιτική. Επιπλέον, ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί μια χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία για τους πολίτες και ενίοτε χωρίς αποτέλεσμα, δεδομένης της απροθυμίας ή άρνησης της δημόσιας διοίκησης να σεβαστεί τις δικαστικές αποφάσεις. Εξαιτίας αυτών των προβλημάτων, προέκυψε η ανάγκη να θεσμοθετηθούν ειδικά ελεγκτικά σώματα, ανεξάρτητα από τη διοίκηση, επιφορτισμένα με τη διενέργεια μιας τέταρτης μορφής ελέγχου, τον ενδιάμεσο έλεγχο σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Ο ενδιάμεσος έλεγχος είναι αυτός μεταξύ του κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου και είναι ανατεθειμένος σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες καλούνται να αντιμετωπίσουν χρόνιες παθογένειες και δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και της σύγχρονης δημοκρατίας, όπως το φαινόμενο της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης ενισχύοντας τη δημοκρατία και αξιοπιστία του πολιτικού- διοικητικού συστήματος και εμβαθύνοντας στο κράτος δικαίου. Η ενίσχυση του ρόλου των ανεξάρτητων αρχών προέκυψε από την αναζήτηση αξιόπιστων τρόπων κατοχύρωσης της διαφάνειας, της λογοδοσίας και του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και από την ανεπάρκεια των ελεγκτικών θεσμών της ίδιας της διοίκησης να εξομαλύνουν τη σχέση διοίκησης – πολιτών και να αμβλύνουν τις διαφορές. Είναι συνυφασμένες με το κράτος δικαίου και λειτουργούν ως μηχανισμοί λογοδοσίας και ελέγχου παρέχοντας τις προϋποθέσεις για την προστασία των ατομικών και συνταγματικών δικαιωμάτων ή για την διευκόλυνση της άσκησής τους. Σταδιακά μάλιστα, αρχίζει και εμπεδώνεται στη συνείδηση των διοικούμενων ο λόγος ύπαρξής τους, που είναι η αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και

άλλων δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Αντιπροσωπευτικό δείγμα Ανεξάρτητης Αρχής αποτελεί ο Συνήγορος του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη, έχει βασική αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών για την καλύτερη εξυπηρέτηση και την προάσπιση των συμφερόντων του, τον έλεγχο, την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.

Ωστόσο, τα προβλήματα που υφίστανται σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησαν στη θέσπιση ενός νέου θεσμικού μορφώματος σε επίπεδο ΟΤΑ α και β βαθμού που προσομοιάζει σ αυτό του Συνηγόρου του Πολίτη και είναι ο θεσμός Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης (local ombudsman) και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (regional Ombudsman).

Σκοπός της εργασίας αυτής είναι να προσεγγίσει κριτικά τον θεσμό του Συμπαραστάτη και σε σύγκριση με τον ομόλογο θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη και επάλληλους θεσμούς να αποσαφηνισθεί η αποστολή, ο ρόλος, η αναγκαιότητα της ύπαρξής του και το πεδίο δράσης, καθώς και πόσο αποτελεσματικός είναι στη λειτουργία του σε τοπικό επίπεδο. Ενώ, **στόχος** του βασικού πονήματος είναι αφενός να καταδείξει το πρόβλημα ή τις αιτίες της αδυναμίας ή απροθυμίας των αρμοδίων οργάνων να εκλέγουν ΣτΔ/ΠΣτΠ και αφετέρου να εξετάσει το ενδεχόμενο νομοθετικών παρεμβάσεων για τη βελτιστοποίηση και την ενδυνάμωση της λειτουργίας του θεσμού. Επιπλέον, διερευνάται η συμβολή και ο ρόλος που καλείται να επιτελέσει ο θεσμός στην ενδυνάμωση και ποιότητα της τοπικής δημοκρατίας και στην εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ α και β βαθμού.

Μέσα -Μεθοδολογία

Για την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας χρησιμοποιήθηκαν : α) Πρωτογενείς πηγές : Σύνταγμα, Νόμοι, Εγκύκλιες Οδηγίες, Συνεντεύξεις β) Δευτερογενείς πηγές: Βιβλία, Ετήσια Εκθέσεις, Άρθρα-Ομιλίες, Διαδικτυακοί τόποι.

Αρχικά καθορίστηκε το περιεχόμενο και η δομή και ακολούθησε η συγκέντρωση όλων των δεδομένων και πληροφοριών. Αναζητήθηκε η απαιτούμενη βιβλιογραφία για τους θεσμούς και η συλλογή της νομοθεσίας που τους διέπει. Επειδή, ο θεσμός του Συμπαραστάτη είναι νεοπαγής σχετικά θεσμός η έρευνα συμπληρώθηκε με τη συμπλήρωση συνεντεύξεων με τους Συμπαραστάτες του Δημότη και της Επιχείρησης σε τέσσερις Δήμους (Δήμο Θεσσαλονίκης, Παύλου Μελά Θεσσαλονίκης, Εύοσμου-Κορδελιού Θεσσαλονίκης και Κοζάνης), καθώς και με τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας. Ο σκοπός των συναντήσεων μας κατά πρώτον ήταν να γνωρίζουμε την άποψη τους για το ρόλο και την αποστολή που καλείται να επιτελέσει ο θεσμός και επιπλέον εάν τυγχάνει εμπιστοσύνης και αναγνώρισης από τους πολίτες. Κατά δεύτερο, εστίασαμε

στο πρόβλημα της απροθυμίας ή αδιαφορίας ή αδυναμίας εκλογής και ανάδειξης Συμπαραστατών από τις Δημοτικές και Περιφερειακές Αρχές ενώ επικεντρωθήκαμε και στην ανάγκη νομοθετικών παρεμβάσεων ή βελτιώσεων στο υφιστάμενο νομικό καθεστώς που διέπει τον θεσμό.

Τέλος , η εργασία ολοκληρώθηκε με την συναγωγή συμπερασμάτων ως απαύγασμα της μελέτης μας .

Α.Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (OMBUDSMAN), ΤΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Ο θεσμός του διαμεσολαβητή (ombudsman) και επάλληλοι θεσμοί

1.1. Η προέλευση και η ιστορία του διαμεσολαβητή (Ombudsman) στην Ευρώπη

Η λέξη “ombudsman” προέρχεται ετυμολογικά από την σκανδιναβική γλώσσα OldNorse στην οποία σημαίνει αντιπρόσωπος, εκπρόσωπος , Συνήγορος (Μπεσίλα Ε. Μακρίδη , 2000) . Η λέξη Ombudsman στα σουηδικά σημαίνει “ the one who speaks for another”. Ο Ombudsman έχει Σουηδική προέλευση και η ιστορία του χωρίζεται σε τρεις κύριες περιόδους . Αρχικά, ο Ombudsman εμφανίστηκε την εποχή της αυταρχικής μοναρχίας (1809) ως εσωτερική αρχή μέσα στην ίδια την εκτελεστική εξουσία . Οι διαμεσολαβητές ήταν δημόσιοι λειτουργοί, με σκοπό να ενδυναμώσουν την εκτελεστική εξουσία έναντι των άλλων εξουσιών και δεν είχαν ανεξαρτησία, τόση που να τους καθιστά αξιόπιστους στα μάτια των πολιτών . Ακριβώς γι αυτόν τον λόγο της έλλειψης ανεξαρτησίας , αποφασίστηκε να θεσπισθεί ανεξάρτητη υπηρεσία επιφορτισμένη να ελέγχει τις δημόσιες αρχές (A. Bexelius, Donald C. Rowat , 1965) . Έτσι λοιπόν, αργότερα και ενώ το καθεστώς έγινε περισσότερο κοινοβουλευτικό ο Ombudsman αρχίζει και υιοθετεί έναν διαφορετικό ρόλο. Στο δεύτερο μισό του δέκατου ένατου αιώνα, σταδιακά εγκαταλείπει την εκτελεστική εξουσία ως σφαίρα επιρροής και εξελίσσεται βαθμιαία σε μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου . Στη διάρκεια του εικοστού αιώνα και κατά την τρίτη περίοδο αρχίζει και αποκτά αυτονομία από τους βουλευτές του κοινοβουλίου και εξελίσσεται σε μέσο έλεγχου των δημοσίων αρχών για τους πολίτες . Για πρώτη φορά τα ηνία του ελέγχου δόθηκαν σε ανεξάρτητο φορέα που έγινε το «θεματοφύλακας του κοινού και των ατομικών δικαιωμάτων του λαού» (A. Bexelius , 1967) . Ως υπερασπιστής των δικαιωμάτων των πολιτών εναντίον των αυθαιρεσιών της γραφειοκρατίας δεν περιορίζεται μόνο στην οριζόντια σχέση με τις αρχές, αλλά είναι κομμάτι του κάθετου ελέγχου του κράτους από τους πολίτες . Βασική του λειτουργία ήταν ο έλεγχος των δικαστηρίων και των δημοσίων αρχών για την αντιμετώπιση των καταγγελιών των πολιτών και η δίωξη των υπαλλήλων που επιδείκνυαν παράνομη συμπεριφορά . Η πρωτοτυπία του θεσμού αποδίδεται κατά κύριο λόγο στην ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία και διασφαλίζεται από το γεγονός ότι εκλέγεται και αναφέρεται στο νομοθετικό σώμα (B. Wieslander, 1994) .

Ο Ombudsman το δεύτερο μισό του εικοστού αιώνα αρχίζει και εξαπλώνεται και το σουηδικό πρότυπο αντιγράφεται από τα σκανδιναβικά κράτη (Φιλανδία το 1919, Δανία το 1955 και Νορβηγία το 1963) με αρκετές διαφοροποιήσεις ως προς το είδος και το εύρος της εξουσίας του . Το μοντέλο της

Δανίας διαφοροποιείται από αυτό της Σουηδίας και της Φιλανδίας. Εκεί ο Ombudsman δεν ασκεί έλεγχο και εποπτεία στο έργο των δικαστηρίων και δεν ενεργεί ως δημόσιος κατήγορος, αλλά διερευνά και υποβάλει εκθέσεις για τις καταγγελίες των πολιτών κατά των δημοσίων αρχών ενώ οι αποφάσεις του δεν είναι νομικά δεσμευτικές (Μπεσίλα Ε.Μακρίδη,2000) . Με τη θεσμοθέτηση του στη Δανία, ο θεσμός απέκτησε μεγάλη φήμη και σταδιακά αποτέλεσε θεσμικό πρότυπο για τους μεταγενέστερους θεσμούς στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης, όπου πήρε καθολικές διαστάσεις . Οι ευρωπαϊκές χώρες της ανατολικής, κεντρικής και δυτικής Ευρώπης, η μία μετά την άλλη από τις αρχές τις δεκαετία του 1990 και κατά τη διάρκεια του 2000 αποκτούσαν διαχρονικά Ombudsman . Συνακόλουθα , ο θεσμός παίρνει καθολικές διαστάσεις και υιοθετείται από χώρες, όπως η Γαλλία, η Γερμανία , η Ισπανία, η Πορτογαλία, το Βέλγιο, την Ιρλανδία, κλπ . Ως εκ τούτου, ο θεσμός είναι σκανδιναβικής προέλευσης, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι υπάρχει ένα ενιαίο σκανδιναβικό μοντέλο , απεναντίας η φυσιογνωμία του παρουσιάζει ποικίλες αποχρώσεις (R.Passemiers , H.H.Reynaert , K.Steyvers, 2009) από χώρα σε χώρα . Προϊόντος του χρόνου , υιοθετήθηκε στις χώρες αυτές με διαφορετική οργάνωση, λειτουργία, μορφή, εύρος αρμοδιοτήτων και ελέγχου που ποικίλουν από χώρα σε χώρα προσαρμοσμένα ενίοτε στις εθνικές ιδιαιτερότητες . Ως εκ τούτου, αναδείχθηκαν υπερεθνικές και εθνικές μορφές του θεσμού, όπως αυτό του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συνηγόρου του Πολίτη και του ο Συμπαραστάτης του Δημότη (Ν.3852/2010) η δράση του οποίου προσομοιάζει σ αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη .

Ενδεικτικά, ο Βέλγος Ombudsman διορίζεται από την τοπική κυβέρνηση και δεν αναλαμβάνει τη διερεύνηση υποθέσεων που εκκρεμούν δικαστικά . Στη Βρετανία, ο Ombudsman διερευνά καταγγελίες πολιτών, ενώ έχει ελεγκτική αρμοδιότητα σε τρεις τομείς της δημόσιας διοίκησης , την τοπική αυτοδιοίκηση, την υγεία και το κοινοβούλιο . Στη Γαλλία , ο Ombudsman ονομάζεται Επίτροπος Διοίκησης (Médiateur de laRepublique) και διορίζεται με διάταγμα του Πρόεδρου χωρίς καμία εμπλοκή του κοινοβουλίου (Μπεσίλα -Μακρίδη, Ε. , 2000) . Ωστόσο, παρά την ποικιλομορφία από χώρα σε χώρα προκύπτει ότι υπάρχει μία ομοιότητα ιδιοτήτων και χαρακτηριστικών καθώς και κοινές συνισταμένες, γεγονός που διαχρονικά οδήγησε στη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Ombudsman .

1.2.Ο θεσμός του διαμεσολαβητή (Ombudsman)

Μέχρι σήμερα , δεν υπάρχει ένας παγκόσμιος ορισμός για τον θεσμό του διαμεσολαβητή δεδομένου ότι υπάρχουν παραλλαγές και ποικίλες αποχρώσεις . Μολαταύτα , υπάρχει ένας ορισμός που έχει δοθεί από τη διεθνή ένωση Ombudsmen, σύμφωνα με τον οποίον θεωρείται ένας θεσμός συνταγματικά κατοχυρωμένος, του οποίου επικεφαλής είναι ένας ανώτερος υπάλληλος ανεξάρτητος ,υπόλογος στο νομοθετικό σώμα ή το κοινοβούλιο και ο οποίος λαμβάνει καταγγελίες και παράπονα πολιτών εναντίον των κρατικών οργάνων . Ο ορισμός αυτός δεν είναι καθολικά αποδεκτός , αν και

αποτελεί ένα κοινό σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό του ρόλου του Ombudsman . Η παρουσία του αποτελεί μία « ιδιάζουσα όσο και κρίσιμη εξελικτική καθολικότητα στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης» . Ο θεσμός καταφέρνει να επιδεικνύει προσαρμοστικότητα και ευελιξία και να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις της εξελικτικής διαδικασίας και σε διαφορετικά πολιτειακά και διοικητικά περιβάλλοντα . Εξάλλου, συνηγορούν σ' αυτόν τον χαρακτηρισμό η αποτελεσματικότητά του στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης , προάσπιση και προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την αυθαιρεσία της κρατικής εξουσίας, καθώς και η επέκτασή του στον ιδιωτικό και κοινωνικό τομέα (Α.Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα , 2012) .

Ο Ombudsman έχει ως ρόλο την διαμεσολαβητική υπεράσπιση του πολίτη στις διαφορές του με τη δημόσια διοίκηση χωρίς να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα . Οι αποφάσεις του δεν είναι δεσμευτικές, αλλά υποστηρίζει τις προτάσεις του με πνεύμα χρηστής διοίκησης , συνεργασίας , ενίοτε άσκηση πίεσης και πειθούς προς την κρατική εξουσία . Παρά τις αποκλίσεις και τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν αναφορικά με τις εκτεταμένες αρμοδιότητες , τον τρόπο και τα μέσα που μετέρχεται υπάρχουν κάποια χαρακτηριστικά (*essentialia*) που χαρακτηρίζουν την οργάνωση και λειτουργία του σύγχρονου Ombudsman και συνθέτουν τον ιδεότυπο του : 1) αποτελεί έναν ανεξάρτητο θεσμό από την κυβέρνηση και την εκτελεστική εξουσία 2) διαθέτει υψηλά προσόντα και τεχνογνωσία το προσωπικό που το στελεχώνει που απηχούν το υψηλό κύρος του θεσμού 3) παρεμβαίνει μετά από καταγγελία των πολιτών, η οποία και ενεργοποιεί τις αρμοδιότητες του 4) διαμεσολαβεί στις διαφορές μεταξύ του πολίτη και της διοίκησης και έχει εισηγητικό ρόλο στην επίλυση αυτών 5) έχει εκτεταμένες αρμοδιότητες έρευνας των υποθέσεων 6) υποχρέωση συνεργασίας με τις κρατικές υπηρεσίες όπου διενεργείται ο έλεγχος 7) τα πορίσματά του στερούνται εκτελεστότητας ή δεσμευτικότητας 8) υποβάλλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων (G. Kucsko-Stadlmayer , 2008) .

Στη θεωρία έχουν αναδειχθεί δύο κυρίαρχα μοντέλα , του κλασικού και υβριδικού Ombudsman. Ο κλασικός είναι αυτός που έχει τα χαρακτηριστικά που απαντώνται στους περισσότερους θεσμούς : εκτεταμένες εξουσίες έρευνας, συστάσεις και εκθέσεις, αλλά όχι δυνατότητα εξαναγκασμού και επιβολής αυτών . Η αποτελεσματικότητά του επιτυγχάνεται μέσα από την έρευνα και έχει ως απώτερο στόχο την συναινετική λύση . Αυτό το μοντέλο είναι ευρέως διαδεδομένο και πετυχημένο και ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα του εμφανίζεται αυτό της Δανίας . Σύμφωνα με αυτό, ο Ombudsman ασκεί “soft pressure” στοχεύοντας και εστιάζοντας στην συναινετική επίλυση των διοικητικών διαφορών (G. Kucsko-Stadlmayer , 2009) και ως soft law διαμεσολαβητής (L. Reif,2004) . Ο υβριδικός Ombudsman (ή εναλλακτικά ως “rule of law”) είναι αυτός , ο οποίος προκειμένου να αυξήσει την αποτελεσματικότητά του , να αντισταθμίσει τις ελλείψεις της νομικής προστασίας και της προάσπισης της αρχής της νομιμότητας από τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης μετέρχεται μέσω ελέγχου (G. Kucsko-Stadlmayer , 2009) . Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, ο Ombudsman αναπτύσσει δραστικές και αποφασιστικές

αρμοδιότητες οι οποίες είναι κυρωτικές αφού δεν αρκείται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων αλλά ασκεί δικαστικό έλεγχο και έλεγχο συνταγματικότητας (B. Τζέμος , 2012) .

Στα δύο αυτά κυρίαρχα μοντέλα (basic or classical model/rule of law) έρχεται να προστεθεί και ένα τρίτο μοντέλο αυτό του ‘Human Rights Model’, το οποίο εστιάζει στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών , δημοφιλές στις νέες δημοκρατίες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης . Εντούτοις, το κλασικό μοντέλο πλειοψηφεί στη δυτική και κεντρική Ευρώπη, ενώ κλασικός Ombudsman είναι και ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, καθώς και η ελληνική εκδοχή του Συνηγόρου του Πολίτη (Μακρυδημήτρης, Τζέμος , 2012) .

1.3.Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (European Ombudsman) θεσμοθετήθηκε το 1995 στην έννομη τάξη της ευρωπαϊκής ένωσης με τη συνθήκη του Μάαστριχ. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ορίζεται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου , σύμφωνα με όσα διαλαμβάνει το άρθρο 159 του κανονισμού του . Επίσης , με απόφασή του ίδιου εξειδικεύονται οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων, καθώς και οργανωτικά και λειτουργικά θέματα του θεσμού . Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια από την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με διαφανείς και δημοκρατικές διαδικασίες σύμφωνα με όσα διαλαμβάνει το άρθρο 194 του Κανονισμού Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η θητεία του αντιστοιχεί στη διάρκεια της κοινοβουλευτικής περιόδου . Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς «...μεριμνά για τη δίκαιη έκβαση των αναφορών κατά των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προωθεί τη διαφάνεια και καλλιεργεί το πνεύμα εξυπηρέτησης των πολιτών. Στοχεύει, μέσω του διαλόγου, στην οικοδόμηση της εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην υιοθέτηση βέλτιστων προτύπων συμπεριφοράς από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης» . Σύμφωνα με τον Jacob Soderman, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής αφενός έχει στόχο να ασχολείται με τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης (maladministration) και να παρέχει ένα αποτελεσματικό μέσο στους Ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι δεν τυγχάνουν ορθής και αρμόζουσας διοικητικής αντιμετώπισης από τα Ευρωπαϊκά όργανα και αφετέρου στοχεύει στην ποιότητα (quality) της διοίκησης (Soderman, J . , 1996)

Συνοψίζοντας , θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι βασικοί ρόλοι του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι οι εξής: α) **υποστηρικτής (promoter)** και **προστάτης (protector)** των ευρωπαϊών πολιτών εναντίον της κακοδιοίκησης β) **παιδαγωγός-εκπαιδευτής (educator)** καθώς αφενός βοηθά τους πολίτες να κατανοήσουν τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων, τα οποία με τη συμβολή του καθίστανται προσβάσιμα και υπόλογα για τις πράξεις τους και αφετέρου παρέχει καθοδήγηση στα δημόσια όργανα πώς να ενεργούν κατά τρόπο ώστε να βελτιστοποιήσουν τη σχέση με τους πολίτες γ) **μεσολαβητής (mediator)** μεταξύ των πολιτών και των οργάνων δ) **διαμορφωτής (reformer)** καθώς μπορεί να κάνει

προτάσεις, οι οποίες εστιάζουν και στοχεύουν στην ποιότητα της διοίκησης, δεδομένου ότι εξετάζοντας μία ομάδα παραπόνων μπορεί να συνάγει συμπεράσματα για υφέρποντα προβλήματα και να αναλάβει πρωτοβουλία για την επίλυσή τους .

1.4.Ο θεσμός του εθνικού διαμεσολαβητή-Συνήγορος του Πολίτη

Όταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιούργησε γραφείο Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στις αρχές του 1990, εθνικοί διαμεσολαβητές υπήρχαν μόνο σε ένα μικρό ποσοστό στα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Στη συνέχεια, όμως, ο ρυθμός, με τον οποίο τα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς και άλλα κράτη του κόσμου αποκτούσαν τη μία ή άλλη εκδοχή του Ombudsman, υπήρξε εντυπωσιακός . Στην ελληνική έννομη τάξη ο ομόλογος θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη θεσπίστηκε με τον Ν.2477/1997 και ξεκίνησε την λειτουργία του την 1^η Οκτωβρίου 1998 . Συνταγματικά ο θεσμός κατοχυρώθηκε ύστερα από τη αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 ως ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 103παρ.9 Σ . Εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με ομοφωνία ή έστω με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της ενώ η ίδια είναι αρμόδια και για την παύση, έκπτωση ή παραίτηση . Το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού καθορίζεται από τον Ν.3094/2003 . Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί **μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Αρχή** η οποία χαίρει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Δεν υπάγεται στην κυβερνητική ιεραρχία, δεν εντάσσεται στο σώμα της δημόσιας διοίκησης και επιπλέον δεν υπόκειται σε κυβερνητικό , αλλά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο . Ωστόσο , ο έλεγχος αυτός δεν συνέχεια με την έννοια της σύγκρουσης ή της αντιπαράθεσης αλλά περισσότερο τείνει να είναι ενημέρωση της Βουλής για τη δράση του .

Όπως αναφέρει ο Ε. Βενιζέλος, η αναθεώρηση του Συντάγματος είχε πλήρη αίσθηση του τρόπου με τον δημιουργήθηκαν οι ανεξάρτητες αρχές στην Ευρώπη . Μάλιστα, η Ελλάδα, εάν και με μικρότερη εμπειρία, είναι μία από τις λίγες χώρες, στις οποίες οι ανεξάρτητες αρχές είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες . Ο αναθεωρητικός νομοθέτης έχει συνείδηση ότι δύο είναι οι λόγοι για τους οποίους αναδύθηκε το φαινόμενο των ανεξάρτητων αρχών . Ο πρώτος είναι η αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από νέου τύπου απειλές που σχετίζονται με τη σύγχρονη τεχνολογία, με τη θωράκισή τους με πρόσθετες εγγυήσεις . Ο δεύτερος λόγος είναι η ανεπάρκεια της διαχείρισης προβλημάτων παραδείγματος χάριν των προσωπικών δεδομένων, της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, της αξιοκρατίας και της ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης κ.λ.π. . Κρίνεται, δηλαδή, ότι η πολιτική εξουσία, προκειμένου να διαφυλάξει το κύρος της, έχει ανάγκη από την παρέμβαση άλλων οργάνων που θα επωμιστούν την ευθύνη της επαφής με τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους . Έτσι, η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών ήταν απόρροια αφενός της ανάπτυξης του κράτους δικαίου , αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους . Συνεπώς, η αξιοπιστία του κράτους και το κράτος δικαίου αποτέλεσαν καθοριστικό στοιχείο για τη θέσπιση του θεσμού και την ενδυνάμωση της

δημοκρατίας μέσα από ελεγκτικούς μηχανισμούς κατά της αυθαιρεσίας του κράτους και της διαφθοράς (Βενιζέλος ,Ε., 2002) .

Μια βασική αδυναμία του δημοκρατικού μας πολιτεύματος είναι ότι δεν αναπτύχθηκε ικανοποιητικά **η κοινωνία των πολιτών** . Κατά συνέπεια, μέσα στο πολιτικό μας σύστημα η γραφειοκρατία και η κακοδιοίκηση κατισχύουν των συμφερόντων του πολίτη, με αποτέλεσμα αυτός να καταπιέζεται και να ταλαιπωρείται (Μπεσίλα- Μακρίδη, 2004) . Μάλιστα, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου για τις ανεξάρτητες αρχές ελέγχθη ότι η δημόσια διοίκηση είναι σε καθεστώς αδράνειας και εκφυλισμού και ότι μια παθογένειά της είναι ότι δεν αναπτύχθηκαν ποτέ ελεγκτικοί μηχανισμοί (Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. , 2004) .

Ο έλεγχος, τον οποίο ασκεί η ίδια η διοίκηση, δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου . Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει κυρίως πολιτική αξία, αλλά δεν μπορεί να εγγυηθεί, με τις προϋποθέσεις που πραγματοποιείται , τη δυνατότητα να εξασφαλίσει όλες εκείνες τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες μπορεί να υπάρξει εγγύηση ότι το Κράτος και ιδιαίτερα η εκτελεστική εξουσία, εφαρμόζει αποτελεσματικά την αρχή της νομιμότητας . Στη χώρα μας, ο κυριότερος έλεγχος της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, που διεξάγεται ιδίως από τα Διοικητικά Δικαστήρια, είναι ιδιαίτερα χρονοβόρος και δαπανηρός για τον μέσο πολίτη και το σημαντικότερο το ίδιο το Κράτος αρνείται πολλές φορές να εκτελέσει παρά τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 95 παρ. 5) τις δικαστικές αποφάσεις .

Κατά τον κ. Ν. Διαμαντούρο, οι διαδικασίες, με τις οποίες λειτουργεί το διοικητικό σύστημα, ευνοούν τη διαφθορά και τη νοοτροπία που τη στηρίζουν : πρώτον γιατί υπάρχει ασαφές θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των γραφειοκρατικών μηχανισμών , δεύτερον, γιατί η πολυπλοκότητα, αποσπασματικότητα και αντιφατικότητα των νομικών κανόνων οδηγούν στην αδιαφάνεια που είναι προθάλαμος της διαφθοράς και τρίτον, γιατί η χρήση μη αξιοκρατικών κριτηρίων στη διοίκηση έχει σαν αποτέλεσμα την αδυναμία να λειτουργήσουν τόσο αποτελεσματικά όσο και ελεγκτικά . Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί είναι ατελέσφοροι και ανεπαρκείς να αναχαιτίσουν τα προβλήματα και να αμβλύνουν τις σχέσεις πολιτών – διοίκησης (Διαμαντούρος , Ν. 2008) . Στη χώρα μας, οι εγγυητικοί αυτοί κυρωτικοί κανονισμοί είναι ο έλεγχος που διενεργεί η ίδια η διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο δικαστικός έλεγχος (Α.Μακρυδημήτρη-Χρυσανθάκη-Α.Οικονόμου-Ν.Κουλούρη , 1996) .

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το συνήγορο του Πολίτη, «..Η θέσπιση του Συνηγόρου του Πολίτη επιβάλλεται για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης, της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της κακής ποιότητας των υπηρεσιών της . Ως εκ τούτου, ο Συνήγορος του Πολίτη που κείται εκτός δημόσιας διοίκησης ελέγχει κατόπιν αναφοράς των πολιτών ή αυτεπαγγέλτως, τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και μεσολαβεί για την

εξυπηρέτηση του πολίτη και την προστασία της νομιμότητας . Η επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων σε τομείς της κοινωνικής ζωής καθιστά απαραίτητη την προστασία των πολιτών από τις αυθαιρεσίες της διοίκησης . Τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη οφείλουν να ανταποκριθούν στα αιτήματα του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας , των ατομικών δικαιωμάτων , της χρηστής διακυβέρνησης και της αυξημένης συμμετοχής των πολιτών . Η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από τη δικαστική συνδρομή, η οποία, παρότι είναι εξαιρετικά σημαντική, πολλές φορές είναι χρονοβόρα και δαπανηρή για τον πολίτη, ούτε από την εξίσου χρονοβόρα διοικητική διαδικασία των ιεραρχικών προσφυγών, κατά την οποία άλλωστε είναι σύνθηες το φαινόμενο η προϊστάμενη αρχή να εξαρτάται, λόγω της πληθώρας των θεμάτων που αντιμετωπίζει, από τις εισηγήσεις των υφισταμένων που διέπραξαν τις υπό έλεγχο πράξεις . Εξάλλου, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης καταλαμβάνει μικρό μάλλον αριθμό περιπτώσεων που παρουσιάζουν περισσότερο πολιτικό ενδιαφέρον και έχει συχνά περιορισμένη αποτελεσματικότητα . Συνακόλουθα, συνάγεται ότι «καθίσταται συνεπώς αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων, όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγξουν σε βάθος και σύντομα μία υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων . Με αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικό-διοικητικού μας συστήματος και εμβαθύνεται το Κράτος Δικαίου . Όσο, λοιπόν, πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας, όσο πιο πολύ δεν έχει συνηθίσει στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο, τόσο πιο αναγκαία είναι η παρουσία και η δράση των Ombudsmen ».

Όπως αναφέρει ο Ν. Διαμαντούρος, η σταδιακή επικράτηση της δημοκρατίας ως κυρίαρχου υποδείγματος πολιτειακής συγκρότησης και η συνακόλουθη ανάδειξη ενός νομικού πολιτισμού εδρασμένου στο κράτος δικαίου , κατοχύρωσε τα δικαιώματα των ατόμων και τους επέτρεψε να μετεξελιχθούν σταδιακά από υπήκοοι-φορείς υποχρεώσεων σε πολίτες-φορείς δικαιωμάτων . Επιπλέον, παρατηρήθηκε μία μεγέθυνση, η οποία συνδέθηκε με την αύξηση του μεγέθους και του εύρους των λειτουργιών και της κοινωνικής διάστασης του σύγχρονου κράτους πρόνοιας, που του επέτρεψε να διεισδύσει στο εσωτερικό της κοινωνίας και να επηρεάσει τη λειτουργία τόσο συστημικών όσο και ατομικών συμπεριφορών . Αυτό σε διαχρονικό επίπεδο μεγέθυνε τα φαινόμενα της διαφθοράς και κακοδιοίκησης (Διαμαντούρος , Ν. , 2008).

Ενδιαφέρον, επίσης, παρουσιάζει και η άποψη του ο Π. Σούρλα , σύμφωνα με την οποία η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών είναι αποτέλεσμα μιας αυξημένης κοινής αίσθησης απειλής που ενδημεί στις σύγχρονες κοινωνίες απέναντι σε ορισμένα καινοφανή κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα . Οι πολίτες αισθάνονται ευάλωτοι απέναντι σε εξουσίες που ασκούνται με νέους τρόπους και από διαφορετικά κρατικά όργανα (ΜΜΕ , κοινωνικοί παράγοντες κ.α.) για τις καταχρήσεις των οποίων, ο παραδοσιακός προστατευτικός έλεγχος, που είναι κυρίως ο δικαστικός, χρειάζεται συμπλήρωση σε ένα

διαφορετικό επίπεδο : αυτό της πρόληψης και όχι απλώς της καταστολής. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν είναι θεσμοί ακριβώς της κοινωνίας . Το αληθές είναι ότι εκφράζουν την **κοινωνία των πολιτών** . Η κοινωνία των πολιτών είναι το σύνολο των μελών της κοινωνίας στο βαθμό που λειτουργούν ως πολίτες , συμμετοχοί και συνδιαμορφωτές του χώρου της δημοσιότητας και ως συνυπεύθυνοι εταίροι της δημόσιας διαβούλευσης, εντός της οποίας διενεργείται η ζύμωση των αντιλήψεων για τη διαμόρφωση του συλλογικού βίου . Ο Συνήγορος του πολίτη, ως νέος μεταρρυθμιστικός φορέας, **εδράζεται στην κοινωνία των πολιτών** και συνδέεται με την ενίσχυση και **εμβάθυνση της δημοκρατίας** .

Αυτή η αλληλεπίδραση μεταξύ θεσμών, διοίκησης και κοινωνίας των πολιτών γίνεται πιο έντονη με την μετεξέλιξη των κοινωνιών και τις συνέπειες που αυτή έχει σε επίπεδο ατόμων. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη των Fuchs & Klingemann, οι οποίοι από τη μελέτη των σχέσεων του πολίτη με το κράτος συνάγουν το συμπέρασμα ότι η οικονομική ανάπτυξη, η τεχνολογική εξέλιξη, το κράτος πρόνοιας, η βελτιστοποίηση του επιπέδου εκπαίδευσης , ο τριτογενής τομέας (υπηρεσίες) όλα αυτά οδηγούν σε έναν **ατομικό εκσυγχρονισμό** . Οι ατομικές δεξιότητες αλλά και αξιακοί προσανατολισμοί υποκινούν νέα αιτήματα προς την διοίκηση και θέτουν εν αμφιβόλω την αποτελεσματικότητά τους . Σύμφωνα με τους ίδιους, τα τελευταία χρόνια λαμβάνει χώρα ένας μετασχηματισμός με κύρια χαρακτηριστικά την παρουσία ενεργών πολιτών, οι οποίοι αποκτούν έναν διεκδικητικό και συμμετοχικό στις διαδικασίες ρόλο, ενώ οι θεσμοί είναι περισσότερο αποτελεσματικοί (Fuchs D.- Klingemann, D., 1995) .

Η διαφύλαξη και προάσπιση των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι condition sine qua non για ένα σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα . Ως εκ τούτου , έπρεπε να ενεργοποιηθούν μηχανισμοί κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας από τις ανεξάρτητες αρχές , με τον Συνήγορο του Πολίτη να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο . Η εισαγωγή του θεσμού συμβάλλει στην ενίσχυση της αξιοπιστίας του πολιτικού και διοικητικού συστήματος και στην πραγμάτωση του **κράτους δικαίου** με αποτελεσματικό τρόπο και επιπλέον, απαντά στην κρίσιμη αναγκαιότητα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του (Μπεσίλα- Μακρίδη , E. , 2010) .

Βασική αποστολή του είναι σύμφωνα άρθρο 1 παρ.1 του Ν.3094/2003 «.η **διαμεσολάβηση** μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της **κακοδιοίκησης** και την τήρηση της **νομιμότητας**» . Οι τρεις έννοιες δεν αποτελούν τρεις διαφορετικούς στόχους αλλά έναν ενιαίο με τρεις διαζεύξιμες και εννοιολογικά δυσδιάκριτες υποεκφάνσεις . Η νομιμότητα ερείδεται αν και όχι αποκλειστικά στους συνταγματικούς κανόνες που προστατεύουν θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα . Ενώ πεδίο δράσης του θεσμού είναι ο έλεγχος νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων , παραλείψεων και υλικών ενεργειών της διοίκησης . Ωστόσο, δεν

εξαντλεί τον ρόλο του στο να ελέγχει αφηρημένα τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης αλλά να δίνει νόμιμες λύσεις με βασικό γνώμονα το συμφέρον του πολίτη και να συνδυάζει **νομιμότητα** και **επιείκεια** . Προχωρά δηλαδή ένα βήμα παραπέρα και προτείνει μία άλλη σύννομη λύση ακόμα και στην περίπτωση που ο ελεγχόμενος φορέας είναι σύννομος . Συνάγεται λοιπόν , ότι βασική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη δεν είναι ο έλεγχος νομιμότητας αλλά η διαμεσολάβηση με δύο ισήγορα και συγχορδιωμένα μελήματα : η επίτευξη σύννομης και επιεικούς λύσης (Τζέμος, Β . , 2012) .

Οι αποφάσεις του στερούνται δεσμευτικότητας και δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις που υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων . Η έλλειψη αυτή της δεσμευτικότητας των αποφάσεων αντισταθμίζεται από άλλα μέσα πίεσης τα οποία συνέχονται με την πειθώ της διοίκησης για την ορθότητα των επιχειρημάτων του, με την ορθή νομική τεκμηρίωση και τον νηφάλιο λόγο του . Συνάγεται δηλαδή ότι η πειθώ αποτελεί την αιχμή του δόρατος της διαμεσολαβητικής του λειτουργίας και υποκατάστατο της δεσμευτικότητας . Η έλλειψη δεσμευτικότητας εξισορροπείται με την δικαιοπολιτική πειθώ και τον ήπιο κυρωτικό του ρόλο (Τζέμος, Β . , 2012) .

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο ΣτΠ δεν αποτελεί δικαιοδοτικό όργανο, δεν δικάζει ούτε καταδικάζει τη διοίκηση, διότι δεν έχει κυρωτική έναντι της διοίκησης εξουσία ως θεσμός κατεξοχήν διαμεσολαβητικός, αλλά ήπια ελεγκτική δράση και σε καμία περίπτωση δεν λειτουργεί ως «οιονεί» δικαστήριο . Η διαμεσολαβητική του λειτουργία δεν είναι άσκηση δικαιοδοτικού λειτουργήματος , αλλά ιδιότυπη διοικητική λειτουργία που έχει μία αυτόφωτη δυναμική, διότι είναι ένα *aliud* που δεν δεσμεύεται από στεγανά και κανόνες δικαστικού ή διοικητικού ελέγχου . Αντίθετα, συμβουλεύει και συνεργάζεται μαζί της για την προαγωγή της εξυπηρέτησης των πολιτών, επιζητώντας την εθελούσια συμμόρφωση των υπηρεσιών στις παρατηρήσεις και υποδείξεις του. Δεν υποκαθιστά, αλλά συμπληρώνει τη δικαιοσύνη και τη διοίκηση, με βάση το κύρος και την αξιοπιστία της δράσης του (Α.Μακρυδημήτρη-Χρυσανθάκη-Α.Οικονόμου-Ν.Κουλούρη,1996) . Κατά τον Ν. Διαμαντούρο, ο ρόλος του διαμεσολαβητή , ελληνοιστί συνήγορος του πολίτη, πρέπει να γίνει κατανοητός ως μηχανισμός συμπληρωματικός, πλην όμως σαφώς διακριτός από τα δικαστήρια . Σύμφωνα πάλι με τον ίδιο, ο πολίτης δεν μπορεί να καταφύγει για τα πάντα στα δικαστήρια . Σ' αυτό ακριβώς το σημείο εστιάζει ο διαμεσολαβητής, καθώς δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να μπορέσουν να επιλύσουν μια σειρά προβλημάτων, τα οποία αναφύονται στην καθημερινή σχέση του με την διοίκηση και δεν δημιουργούν κατ' ανάγκη έννομο συμφέρον . Καταλήγοντας, ο ίδιος με την εξής διατύπωση: «..Άρα, για να καταλήξω, δεν αποδέχομαι την άποψη ότι ως διαμεσολαβητής ή «Συνήγορος του Πολίτη» είναι απλώς ένα φύλλο συκής . Προτιμώ, σαφώς, τη διατύπωση του καθηγητή Νίκου Αλιβιζάτου, κατά τον οποίο, οι ανεξάρτητες αρχές, μια εκ των οποίων είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη, αποτελούν σημαντικά θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας..» (Διαμαντούρος, Ν. , 2008) .

Επειδή, ακριβώς, διαμεσολαβεί μεταξύ του πολίτη και της διοίκησης, επιβάλλεται ο λόγος του να είναι νηφάλιος και πειστικός και όχι καταγγελτικός, αλλά εξ αντιδιαστολής να στηρίζεται στη **λογική της επίλυσης** με την εξεύρεση λύσεων ικανών που θα στηρίζονται στην αρχή ότι το κράτος υπάρχει για να υπηρετεί τον πολίτη . Ενεργεί με τη λογική του **θετικού αθροίσματος** αναζητώντας έναν φιλικό διακανονισμό με συναινετικές διαδικασίες . Η συγκρουσιακή λογική δεν συνάδει στην αποστολή του θεσμού . Για τη λύση των προβλημάτων απαιτείται εποικοδομητική κριτική και διαμόρφωση βούλησης για λύση. Ενεργεί **προληπτικά** (proactive way) και αναπτύσσει προληπτική δράση μέσα από πορίσματα και εκθέσεις, οι οποίες αποσκοπούν να αναδειξουν συστημικά προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ομαδοποιώντας συναφείς περιπτώσεις, με στόχο να διασφαλιστεί πως η δημόσια διοίκηση θα λειτουργήσει προληπτικά, αντί να αντιδρά στα αιτήματα των πολιτών και προστατεύοντας τους από μελλοντικές παραβιάσεις (Διαμαντούρος , Ν. , 2012) . Μέσα από αυτή την προληπτική του δράση αναδεικνύει νέες βέλτιστες διοικητικές συμπεριφορές μέσω της έκδοσης και της υιοθέτησης κωδίκων ορθής διοικητικής συμπεριφοράς . Επιπλέον, έχει ένα **διαπαιδαγωγικό ρόλο** διότι υποδεικνύει λύσεις και αρθρώνει προτάσεις, ώστε να μην επαναληφθούν μη σύννομες ή μη ορθές διοικητικά συμπεριφορές της διοίκησης στο μέλλον . Προωθεί, δηλαδή, και εκφράζει μία πολιτισμική διάσταση των αρχών της χρηστής διοίκησης και μία διοικητική κουλτούρα εξυπηρέτησης του πολίτη, τοποθετώντας τον στο κέντρο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης . Εξάλλου, προνομιακό πεδίο, στο οποίο δρα, είναι ο χώρος της χρηστής διοίκησης και η διασφάλιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με αυτές (Διαμαντούρος , Ν. , 2012) . Ως αποτέλεσμα της διαμεσολαβητικής του λειτουργίας είναι οι τελικές του προτάσεις να είναι de lege lata και να εμφορούνται από την αρχή της χρηστής διοίκησης και την επιείκεια δηλαδή σκοπός είναι να συναιρείται η νομιμότητα με τη χρηστή διοίκηση και επιείκεια : «νομικά δυνατή επιείκεια» και «χρηστή νομιμότητα» ως αντίδοτα της παρανομίας και της «σύννομης κακοδιοίκησης» . Η διαμεσολάβησή του είναι ένα αμάλγαμα νομιμότητας και επιείκειας είναι νομική και δικαιοπολιτική (Τζέμος, Β . , 2012) .

1.5.Ο Συνήγορος του Πολίτη και βασικοί επάλληλοι θεσμοί

Παράλληλα ή επάλληλα με τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη υφίστανται και λειτουργούν και άλλα θεσμικά μορφώματα με χαρακτηριστικά και αποστολή που προσομοιάζουν . Οι θεσμοί αυτοί εμφανίζουν αξιοσημείωτες ομοιότητες αλλά και διαφορές ως προς τη νομική τους φύση , το πλαίσιο λειτουργίας τους, το εύρος των αρμοδιοτήτων, την αποστολή τους και τα μέσα που μετέρχονται . Τα βασικά αυτά θεσμικά αυτά όργανα είναι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών –Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου .Σύμφωνα με όσα αναφέρει η έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) είναι πολλές οι περιπτώσεις, όπου οι έλεγχοι από τα σώματα αυτά αλληλοεπικαλύπτονται , με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα καθεστώς αβεβαιότητας, να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της

διοίκησης και σε τελική ανάλυση να παραβιάζεται και η ίδια αρχή της αναλογικότητας . Στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχων, εξετάστηκε η δυνατότητα τα σώματα αυτά να ενοποιηθούν σε ένα πολυεπίπεδο σώμα, με προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του ΓΕΔΔ . Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εξασφαλίζει ανθρώπινους πόρους, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου . Παράλληλα, εξετάστηκε η δυνατότητα αναγνώρισης αρμοδιοτήτων αυτοτελούς πειθαρχικού χαρακτήρα στα σώματα αυτά . Για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πολλαπλών ελεγκτικών μηχανισμών το ΥΕΔΔΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο ΓΕΔΔ και η ΚΕΔΕ θα μπορούσαν να συγκροτήσουν ένα είδος συμβουλίου, γνωμοδοτικού χαρακτήρα , που θα είχε ως αρμοδιότητα τη μελέτη και παρακολούθηση των σωμάτων ελέγχου, ώστε να ελαχιστοποιούνται οι αλληλοεπικαλύψεις (Εκθεση ΙΤΑ , 2006) .

1.5.1. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) καθιερώθηκε με το ν.3074/2002 σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης . Σαφής ήταν η σύσταση της GRECO προς την ελληνική πολιτεία, στο πλαίσιο του πρώτου κύκλου αξιολόγησης για την Ελλάδα το 2002, για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου με επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία, [...]«ώστε να εποπτεύει την υλοποίηση του εθνικού στρατηγικού προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς και να συντονίζει τη δράση των επιμέρους μηχανισμών του»[...] .

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μία αυτόνομη μονοπρόσωπη Αρχή . Στην εισηγητική έκθεση του νόμου ορίζεται ρητά ότι **δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή**, αλλά επίσης και ότι δεν υπόκειται σε έλεγχο από κάποιο κυβερνητικό όργανο εξαιρουμένου του διορισμού και της παύσης τους από το Υπουργικό Συμβούλιο . Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «ιδιότυπο» ανεξάρτητο όργανο, ενώ ο τρόπος που επεμβαίνει στα άλλα ελεγκτικά όργανα έχει δώσει έρεισμα για προβληματισμό πάνω σε ζητήματα ιεραρχικού ελέγχου και πολιτικής ευθύνης . Για τον θεσμό έχει επισημανθεί ότι δεν μπορεί να ρυθμιστεί από το θεσμικό καθεστώς των Ανεξάρτητων Αρχών , διότι δεν είναι Ανεξάρτητη Αρχή αλλά εμπίπτει στον εσωτερικό έλεγχο της Κυβέρνησης, η οποία έχει και την εποπτεία του θεσμού (Μπεσίλα- Μακρίδη, Ε. , 2006) .

Ο ρόλος τους είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικής και εύρυθμης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, η παρακολούθηση, ο συντονισμός και η αξιολόγηση των ελεγκτικών σωμάτων και ο εντοπισμός ευρύτερων προβλημάτων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση . Ο Γενικός Επιθεωρητής είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, επιλέγεται για ορισμένη θητεία και απολαμβάνει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας . Επιλαμβάνεται υποθέσεων κατόπιν καταγγελιών περί

κακοδιοίκησης και διεξάγει έλεγχο ή επανέλεγχο σε περίπτωση που έχει διαπιστώσει ότι διάφορα ελεγκτικά σώματα έχουν πλημμέλειες ή παρουσιάζουν κενά και ασάφειες σε πορίσματά τους . Ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενισχύθηκε σημαντικά με το άρθρο 26 του ν. 3200/2003 με την πειθαρχική δικαιοδοσία του ενώ με το άρθρο 12 απέκτησε τη δυνατότητα να ενημερώνεται για την πορεία των ποινικών διώξεων που ασκούνται κατά υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων δημόσιων φορέων, για τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις . Επιπλέον, έχει αυξημένη πειθαρχική εξουσία, δεδομένου ότι μπορεί να διατάσσει την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη διοικητικών μέτρων ή την παραπομπή των αποφάσεων πειθαρχικού οργάνου στο ανώτερο πειθαρχικό όργανο . Συνελόντι ειπείν, οι αρμοδιότητες αυτές ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες : α) στο ελεγκτικό έργο β) στη δυνατότητα παρέμβασης στη πειθαρχική διαδικασία και γ) στο ρόλο συντονιστή όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου του δημοσίου τομέα .

Σε πολλές περιπτώσεις ο έλεγχος του ξεκινά με δική του πρωτοβουλία . Μάλιστα, η αυτεπάγγελτη παρέμβασή του σε κοινωνικά προβλήματα που απασχολούν την κοινή γνώμη και θίγουν την αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί προσφιλή μέθοδο του θεσμού . Αυτό είναι πολύ αποτελεσματικό για το θεσμό λόγω της επαφής του με δυσλειτουργικά τμήματα της δημόσιας διοίκησης και με πολύπλοκες διαδικασίες που υποθάλπουν τη διαφθορά και θίγουν ένα κοινωνικό αγαθό. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ενημερώνεται καθημερινά για την επικαιρότητα, τα προβλήματα που απασχολούν τους πολίτες και τα σημαντικά θέματα που απασχολούν τη κοινή γνώμη . Για το σκοπό αυτό έχει δημιουργήσει ένα εσωτερικό μηχανισμό πληροφόρησης . Στις περιπτώσεις που υπάρχουν επαρκή στοιχεία ώστε να καθίσταται αναγκαίος ο έλεγχος ξεκινά αμέσως και τα αποτελέσματα δημοσιοποιούνται (Ετήσια Έκθεση του ΓΕΔΔ , 2003) .

1.5.2. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ιδρύθηκε με τον Ν.2477/1997 υπαγόμενο απευθείας στο Υπουργείο Εσωτερικών και αποτελεί έναν ακόμη ελεγκτικό μηχανισμό . Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. λειτουργεί σύμφωνα με τις προβλέψεις των άρθρων 2 έως 7 του Ν. 3074/ 2002 (ΦΕΚ 296 Α'4-12-2002), με τις οποίες αναβαθμίστηκε ο ρόλος του, μέσω της επέκτασης της ελεγκτικής του δικαιοδοσίας και στα κρατικά νομικά ιδιωτικού δικαίου, στις δημόσιες επιχειρήσεις και στις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος . Η γενική αρμοδιότητα του είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης . Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς , κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, ενώ η αποστολή έχει ευρύτερες διαστάσεις, καθώς περιλαμβάνει και ελέγχους αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών και

κρουσμάτων απόκλισης από την νομιμότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης . Μάλιστα, όπως αναφέρει ο Β.Τζέμος , ο Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εστιάζει ελεγκτικά, κυρωτικά και πειθαρχικά στην τήρηση της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης και στην ορθή λειτουργία της . Δρα αυτεπάγγελτα ή κατόπιν καταγγελίας , ωστόσο, χρήζει επισήμανσης το γεγονός ότι προβαίνει σε ελέγχους κατόπιν εντολής του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, από τον οποίο αξιολογείται και εποπτεύεται (Τζέμος , Β. , 2014) .

Μετά το πέρας της επιθεώρησης ή του έλεγχου , ο αρμόδιος επιθεωρητής –ελεγκτής συντάσσει τεκμηριωμένη έκθεση, την οποία υποβάλλει στον Ειδικό Γραμματεία του Σώματος . Η έκθεση αυτή εμφανίζει την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης της ελεγχόμενης υπηρεσίας, τις διαπιστώσεις , τα συμπεράσματα και τις ενδεχόμενες συγκεκριμένες και εφικτές λύσεις . Στην έκθεση αυτή ο Επιθεωρητής μπορεί να προτείνει βελτίωση, αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και υλοποίησης της υπηρεσίας και τη λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου για την περιστολή των λειτουργικών δαπανών και τη μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών .

1.5.3. Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου . Έχει συσταθεί με το Ν. 2667/1998 σύμφωνα με τις Αρχές των Παρισίων των Ηνωμένων Εθνών και συγκροτήθηκε για πρώτη φορά σε σώμα στις 10 Ιανουαρίου 2000. Σε αυτήν εκπροσωπούνται ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία .

Πηγή έμπνευσης για την κατάρτιση του ιδρυτικού νόμου της ΕΕΔΑ ήταν οι Αρχές των Παρισίων (Paris Principles) που υιοθετήθηκαν από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕΑ/RES/48/134, 20.12.1993) και αργότερα από το Συμβούλιο της Ευρώπης, διεθνών οργανισμών που προωθούν επί σειρά ετών τη σύσταση Εθνικών Επιτροπών για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου .

Η βασική ιδέα που ενέπνευσε τη δημιουργία της ΕΕΔΑ είναι η παροχή συμβουλευτικής στήριξης στην κυβέρνηση και τη διοίκηση για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής όσον αφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα, η διαρκής παρακολούθηση των εξελίξεων που σχετίζονται με αυτά στην Ελλάδα και το εξωτερικό και η ενημέρωση της κοινής γνώμης αναφορικά με τα δικαιώματα και τους κινδύνους παραβίασής τους . Σκοπός της ΕΕΔΑ είναι η συνεχής επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του συνόλου των διαβιούντων στην ελληνική Επικράτεια . Στην ΕΕΔΑ έχει αποδοθεί, ήδη από το 2002, βαθμός διαπίστευσης Α

(πλήρης εναρμόνιση) , αναγνωρίζοντας -κυρίως- τη θεσμική ανεξαρτησία και την ευρύτητα της εντολής που της παρέχεται από τον ιδρυτικό της νόμο (Δικαιώματα του Ανθρώπου, Εθνικό Σχέδιο Δράσης , 2014) .

1.6.Συγκριτική προσέγγιση ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ, ΣτΠ και Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Οι θεσμοί εμφανίζουν αξιοσημείωτες διαφορές και ομοιότητες ως προς την αποστολή , τον ρόλο , τα μέσα που μετέρχονται κλπ. Ως εκ τούτου , θα επιχειρήσουμε μία συνοπτική συγκριτική προσέγγιση του Συνηγόρου του Πολίτη με τον ΓΕΔΔ και το ΣΕΕΔΔ σταχυολογώντας τη νομοθεσία που τους διέπει, προκειμένου να ομαδοποιήσουμε τις ομοιότητες και τα διαφοροποιά μεταξύ τους στοιχεία . Ο Συνήγορος του Πολίτη εξ αντιδιαστολής με τους δύο θεσμούς , αποτελεί ανεξάρτητη αρχή και εστιάζει στη νομική προστασία του πολίτη από το κράτος πριν και χωρίς να χρειαστεί ο πολίτης να αποτανθεί στη δικαιοσύνη ή και όπου ο πολίτης για τυπικούς λόγους δεν δικαιούται να απευθυνθεί . Δεν αποτελεί όργανο ελέγχου, αλλά στηρίζεται στην επιεική και δικαιοκρατική διαμεσολάβηση στις συγκρουσιακές σχέσεις μεταξύ της κρατικής εξουσίας και των πολιτών προσβλέποντας στην αποκατάσταση αυτών . Εξ αντιδιαστολής με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών –Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, που εστιάζουν ελεγκτικά, κυρωτικά και πειθαρχικά στην τήρηση της νομιμότητας της διοίκησης και στην ορθή λειτουργία της . Ως προς τις ομοιότητες μπορούν να γίνουν οι εξής διαπιστώσεις : Και οι τρεις θεσμοί ενεργούν είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν καταγγελίας, ενώ δεν επιλαμβάνονται υποθέσεων που εκκρεμούν δικαστικά .Επιπρόσθετα, ο Συνήγορος του πολίτη δεν ασχολείται με περιπτώσεις διοικητικών πράξεων που έχουν γεννήσει δικαιώματα ή καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος . Οι τρεις θεσμοί εμφανίζουν αναλογίες και ομοιότητες σε οργανωτικά και λειτουργικά θέματα με την ειδοποιό διαφορά ότι ο Συνήγορος του Πολίτη να είναι οργανωμένος σε πέντε θεματικούς κύκλους των δικαιωμάτων του Ανθρώπου , των Σχέσεων Κράτους Πολίτη, Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού , Προστασίας Ζωής και Κοινωνικής Προστασίας . Επιπλέον, προσομοιάζουν στον τρόπο που συντάσσουν και υποβάλλουν ετήσια έκθεση αναφορικά με την πορεία των υποθέσεων τους αλλά και με τις προτάσεις βελτιστοποίησης των δημοσίων υπηρεσιών . Από την άλλη, ο τέταρτος θεσμός της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι προσανατολισμένος κυρίως στη μελέτη των νομικών ρυθμίσεων και της πραγματικής προστασίας των δικαιωμάτων σε ένα κράτος και στην εκπόνηση προτάσεων για τη βελτίωση του θεσμικού τους πλαισίου (Τζέμος, Β. , 2014) . Ο Β. Τζέμος αναφέρει χαρακτηριστικά [...] Η τομή όλων των ως άνω θεσμών είναι η δικαιοκρατία . Οι τρεις θεσμοί συγχρωτισμένοι ανατέμνουν την θεσμική εγγύηση του κράτους δικαίου . Αναφέρει χαρακτηριστικά «...είναι τρεις μοντέρνοι ομόκεντροι κύκλοι του κράτους δικαίου...και συνεχίζει «..ο εθνικός Ombudsman πρέπει να βρίσκει

αποτελεσματικό ρυθμό στη συνεργασία του με συγγενικούς ομόρροπους κρατικούς θεσμούς ή κινήσεις πολιτών διαδραματίζοντας τον ρόλο του μπαλαντέρ. Ως *libero* μιας δειλά κυοφορούμενης τριπτέρυγης μοντέρνας δικαιοκρατίας, ο Συνήγορος του Πολίτη, πρέπει να συνεργάζεται παράλληλα με δημοκρατική συνέπεια και με τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία...» (Τζέμος, Β. , 2014) .

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης-το σύγχρονο κράτος και κοινωνία των πολιτών -διακυβέρνηση

2.1.Αναγκαιότητα του ελέγχου της διοικητικής δράσης

Η επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινωνικής ζωής, καθιστά απολύτως απαραίτητη την προστασία του πολίτη από αυθαιρεσίες της διοίκησης . Η σταδιακή αύξηση του μεγέθους και του εύρους των λειτουργιών του κράτους επέτρεψε τη διείσδυση του στο κοινωνικοοικονομικό γίνεσθαι . Αυτό είχε σαν συνέπεια να δημιουργηθούν θύλακες γραφειοκρατίας, οι οποίοι εξέθρεψαν φαινόμενα αυθαιρεσίας της κρατικής εξουσίας, διαφθοράς και κακοδιοίκησης που απάδουν στην έννοια του **κράτους δικαίου** . Σύμφωνα με τον Α . Μανιτάκη κράτος δικαίου είναι:«...το σύνολο των αρχών και αξιών που καθοδηγούν και νομιμοποιούν την δράση του κράτους, διέπουν τις έννομες σχέσεις και προστατεύουν τα άτομα από άδικες ή αδικαιολόγητες παρεμβάσεις του κράτους στο χώρο της ατομικής και κοινωνικής αυτονομίας . Νομιμοποιούνται, έτσι, τα άτομα να απαιτούν σεβασμό της αξίας τους ως προσώπων και φορέων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων . Οι ίδιες αρχές δεσμεύουν και καθοδηγούν τον δικαστή, διότι χρησιμεύουν ως κριτήρια αξιολόγησης πράξεων και θεμελίωσης νομικών κρίσεων...» (Μανιτάκης, Α., 1996) . Σύμφωνα πάλι με τον ίδιο, ως διακριτή μορφή κρατικής εξουσίας, το κράτος δικαίου βρίσκεται στον αντίποδα κάθε είδους αυθαίρετης εξουσίας . Στο κράτος δικαίου η κρατική εξουσία όχι μόνο δρά σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου αλλά υπόκειται και σε αυτούς αναγνωρίζοντας την ανωτερότητά τους . Η δικαιοκρατική οργάνωση της κρατικής εξουσίας βασίζεται στις αρχές : της διάκρισης των εξουσιών , στην αρχή της υπεροχής του δικαίου, στην οποία περιλαμβάνεται η αρχή της νομιμότητας και συνταγματικότητας και στην εγκαθίδρυση ενός ασφαλούς συστήματος δικαστικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών (Μανιτάκης , Α., 2007) . Η υπαγωγή της δράσης της διοίκησης στο νόμο θα ήταν χωρίς αξία , αν δεν την ακολουθούσαν και τα μέσα εκείνα τα οποία καθιστούν δυνατή την πραγμάτωση της υπεροχής του νόμου . Η αρχή της νομιμότητας θα παρέμεινε *lex imperfecta*, αν δεν προβλέπονταν η επιβολή κυρώσεων για παράνομες πράξεις της διοίκησης . Οι κυρώσεις αποτελούν μέσο εξαναγκασμού για τη συμμόρφωση της δράσης της διοίκησης και με αυτές η αρχή της νομιμότητας καθίσταται *lex perfecta* ,και κατ' αυτόν τον τρόπο υπάρχει εγγύηση εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (Τάχος, Α. , 1988) .

2.2.Μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης στην Ελλάδα, αρχικά, είχε τρεις μορφές : α) τον κοινοβουλευτικό β) τον δικαστικό και γ) τον εσωτερικό διοικητικό (αυτό) έλεγχο. Στην παρούσα ενότητα, παρατίθενται κάποια βασικά χαρακτηριστικά των μορφών αυτών . Επιπλέον, καταδεικνύονται τα μειονεκτήματά τους, μέσα από οποία αναδείχθηκε η αναγκαιότητα πρόσθετου ελέγχου της διοίκησης με τη θέσμιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη αλλά και του νεοπαγούς θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη σε τοπικό επίπεδο ως ένας θεσμός εγγύτερος στον πολίτη και τα προβλήματα που ανακύπτουν από την καθημερινή επαφή του με τις τοπικές αρχές .

Πρώτη βασική μορφή έλεγχου είναι ο **κοινοβουλευτικός έλεγχος**, ο οποίος ασκείται από τη Βουλή στην κυβέρνηση συμπεριλαμβανομένου του Πρωθυπουργού και κατ' επέκταση στη δημόσια διοίκηση δια των υπουργών . Παρά την αδιαμφισβήτητη αξία του κοινοβουλευτικού ελέγχου αυτός είναι αναποτελεσματικός , όπως συνάγεται και από την αιτιολογική έκθεση του Ν.3094/2003. Οι βουλευτές στερούνται έγκαιρης και συστηματικής πληροφόρησης σχετικά με τις πράξεις και παραλείψεις της διοίκησης, ενώ δεν διαθέτουν την ευχέρεια της διείσδυσης και αποτελεσματικής εξέτασης των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης στους κόλπους της γραφειοκρατίας. (Μακρυδημήτρης , Α., 1996) . Η συνήθης κυριαρχία της κυβερνητικής πλειοψηφίας και η πειθαρχία των βουλευτών σ' αυτήν έχουν σαν αποτέλεσμα τον μη καταλογισμό ευθυνών στα μέλη της κυβέρνησης . Η αποτελεσματικότητά του περιορίζεται στον έλεγχο των πολιτικών προσώπων, γι' αυτό και μπορεί να χαρακτηριστεί ως πολιτικός έλεγχος . Συνακόλουθα, πολύ μικρός αριθμός αυθαιρεσιών της διοίκησης γίνονται αντικείμενο του ενώ αδυνατεί να διεισδύσει στα "άδυτα" της διοίκησης, όπου ενδημούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς .

Δεύτερη βασική μορφή έλεγχου είναι ο **δικαστικός έλεγχος**, ο οποίος αποτελεί το συνηθέστερο μέσο προστασίας του πολίτη εναντίον των διοικητικών αυθαιρεσιών . Η άσκηση δικαστικού ελέγχου, ενόψει της ιδιαιτέρως εγγυημένης από το Σύνταγμα ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας (άρθρο 87επ) συνιστά δραστικό μέτρο εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, διότι δεν διαπιστώνεται μόνο η παρανομία και το υπεύθυνο διοικητικό όργανο , αλλά επιβάλλονται και κυρώσεις (Τάχος, Α., 1988) . Ασκείται από τα τακτικά δικαστήρια, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια , το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο . Ωστόσο , παρά την υπεροχή του δικαστικού ελέγχου αυτός είναι χρονοβόρος και κοστοβόρος και σ'αυτό προστίθεται και η ταλαιπωρία του πολίτη, καθώς και η απροθυμία της διοίκησης να εφαρμόσει τις δικαστικές αποφάσεις .

Η τρίτη μορφή ελέγχου είναι ο **διοικητικός έλεγχος** της δημόσιας διοίκησης . Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης, ή διαφορετικά ο αυτοέλεγχός της, διακρίνεται καταρχήν σε **ιεραρχικό έλεγχο** και σε **έλεγχο εποπτείας** . Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από τα ανώτερα προς τα κατώτερα

όργανα της δημόσιας διοίκησης και είναι έλεγχος τόσο σκοπιμότητας, όσο και νομιμότητας των πράξεων τους . Ο έλεγχος εποπτείας ασκείται από την πλευρά του Κράτους προς τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, την κατά τόπον ή τη διοικητική ή καθ' ύλη αυτοδιοίκηση . Ο έλεγχος αυτός είναι καθαρά έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, ενώ χαρακτηριστικότατο παράδειγμα ελέγχου εποπτείας αποτελεί ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων και των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση . Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διασφαλίζεται περαιτέρω και με την υποβολή διοικητικών προσφυγών δυνατότητα που εκπηγάει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο **δικαίωμα αναφοράς** (άρθρο 10 Σ) (Ακριβοπούλου, Χ- Ανθόπουλος, Χ., Μπεσίλα-Μακρίδη , 2010) .

Τίθεται, βέβαια, το ερώτημα κατά πόσο , αφού πρόκειται για αυτοέλεγχο, διασφαλίζεται ουσιαστικά η αμεροληψία των κρίσεων της διοίκησης και εάν αυτή ενεργεί αντικειμενικά κατά τη διενέργεια του ελέγχου . Οι μορφές αυτές του ελέγχου δεν μπορούν να θεωρηθούν πρόσφορη και τελέσφορη μέθοδος ελέγχου με την έννοια ότι ελέγχων και ελεγχόμενος συμπίπτουν .

Συμπερασματικά , μπορούμε να πούμε ότι οι μορφές αυτές ελέγχου διαχρονικά αποδείχθηκαν ανεπαρκείς και ατελέσφορες να ανταποκριθούν στις ανάγκες του ελληνικού συστήματος με τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, την ανεπάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού σε ειδικές και τεχνικές γνώσεις (Χρυσανθάκης , Χ., 1996) . Αναδείχθηκε, έτσι, η αναγκαιότητα ενός πρόσθετου ελέγχου τον οποίο ο Α. Μακρυδημήτρης ονομάζει ως μία «**τέταρτη**» μορφή ελέγχου ή ως **ενδιάμεσος** έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος θα ενισχύει τις ήδη υπάρχουσες μορφές (Μακρυδημήτρης, Α. , 1996) .

Ο ενδιάμεσος έλεγχος ως τέταρτη μορφή ελέγχου ασκείται από τον Συνήγορο του Πολίτη και τον νεοπαγή θεσμό του Συμπαραστάτη Δημότη/Πολίτη σε τοπικό επίπεδο που εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν.3852/2010 . Η ειδοποιός διαφορά των θεσμών ως ελεγκτικών μηχανισμών εντοπίζεται στην έλλειψη κυρωτικού χαρακτήρα των αποφάσεων και στα μέσα που μετέρχονται .Ο ρόλος τους είναι ήπια ελεγκτικός ενώ οι αποφάσεις δεν έχουν τη δύναμη του δεδικασμένου και την εκτελεστικότητα δικαστικής απόφασης ή διοικητικής πράξης (Καμίνης, Γ. , 2005), διότι στηρίζονται στη διαμεσολάβηση . Η διαμεσολάβηση αυτή συνιστά μία τέταρτη διαθέσιμη στον πολίτη θεσμικό οδό έλεγχου των διοικητικών πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών παράλληλα με τη διοικητική επανεξέταση και τον δικαστικό έλεγχο . Η φιλοσοφία της διαμεσολαβητικής τους δράσης έγκειται στο ότι εισηγούνται , πρακτικές επιεικείς, δίκαιες και πάντα νόμιμες. Οι θεσμοί δεν επιλύουν διάφορες τουλάχιστον με τη στενή έννοια του όρου (Τζέμος, Β . ,2012) . Σύμφωνα με τον Ν. Διαμαντούρο, η διαμεσολάβηση μπορεί να οδηγεί σε λύσεις θετικού αθροίσματος, μέσω της **πειθούς**, της **αμεροληψίας** και του **ηθικού αναστήματος** διαχωριζόμενη από τη λογική των κυρώσεων και του μηδενικού αθροίσματος (Διαμαντούρος , Ν. , 2003) .

2.3. Κοινωνία των πολιτών-σύγχρονο κράτος –η διακυβέρνηση(governance) στη δημοκρατία-χρηστή διακυβέρνηση (good governance)

Η κοινωνία των πολιτών είναι ένας ασαφής όρος, γεγονός που δυσχεραίνει την εννοιολογική του προσέγγιση. Επιπλέον, η έννοια συμπλέκεται με την έννοια της **συμμετοχικής δημοκρατίας**. Εντούτοις, μία γενική προσέγγιση της έννοιας είναι η ακόλουθη: **κοινωνία των πολιτών** είναι ο ενδιάμεσος χώρος ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη. Είναι ένα αντιστήριγμα στην πολιτική κοινωνία, δηλαδή το κράτος, και συγχρόνως χώρος εκούσιας συμμετοχής σε ένα πολιτικό και κοινωνικό σύνολο. Η ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί μέτρο πολιτιστικής ανάπτυξης και δημοκρατικής επιδεκτικότητας ενός κοινωνικού συνόλου: όσο πιο αναπτυγμένη είναι η κοινωνία των πολιτών, τόσο πιο άρτια λειτουργεί το δημοκρατικό πολίτευμα. (Δημητράκου, Δ. 2006). Ο Α. Μακρυδημήτρης αναφέρει χαρακτηριστικά «...άσκηση της εξουσίας υπόκειται στη λαϊκή κυριαρχία και τη συναίνεση, και όχι μόνο δεν είναι απεριόριστη αλλά εξισορροπείται από αυτόνομους και ανεξάρτητους από αυτήν οικονομικούς, κοινωνικούς και ιδεολογικούς θεσμούς. Πράγμα που επιτρέπει στους πολίτες να μετέχουν ελεύθερα και αναλογικά και σε όλες τις μείζονες σφαίρες και τομείς του κοινωνικού πράττειν... Άρα, υπάρχει μία πολιτική κοινότητα ίσων και ελεύθερων πολιτών έξω από το κράτος, στην οποία το κράτος είναι **υπόλογο**. Υπό την έννοια αυτή, η κοινωνία των πολιτών συγκροτεί το κοινωνικό και επικοινωνιακό πεδίο, μέσα στο οποίο **πραγματώνεται η δημοκρατία...**». Και συνεχίζει ο ίδιος «..η συμβολή της κοινωνίας είναι στο πεδίο της ανάδειξης της σημασίας και της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και βασικών ελευθεριών. Προκειμένου να μπορεί να ακμάσει η δημοκρατία δεν αρκεί η ύπαρξη και μόνο της κοινωνίας των πολιτών...», «..εξίσου αναγκαία είναι η ύπαρξη θεσμικών εγγυήσεων που είναι ιστορικά συνδεδεμένες με την ύπαρξη του κράτους και μάλιστα του **κράτους δικαίου, της αποτελεσματικής διοίκησης και της διακυβέρνησης**». Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του ίδιου για το σύγχρονο δημοκρατικό κράτος, σύμφωνα με την οποία το σύγχρονο δημοκρατικό κράτος είναι περιορισμένο και μετριοπαθές πράγμα που σημαίνει ότι είναι δημοκρατικό, δίκαιο, αποτελεσματικό, υπεύθυνο και διαρκώς έτοιμο να **λογοδοτεί** στην κοινωνία των πολιτών (Makrydemertes, 2002). Ως εκ τούτου, λοιπόν, ο εκδημοκρατισμός του κράτους επιτυγχάνεται με παράλληλη ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών, η οποία μπορεί να συμβάλλει στην **δια-κυβέρνηση** της κοινωνίας.

Η κοινωνία των πολιτών συμβάλλει στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της νομιμότητας σε αυξημένη κοινωνική συνοχή και σε ανοιχτές και ισχυρές δημοκρατίες. Κατά τον Α. Μακρυδημήτρη, οι κρίσιμες έννοιες-«κλειδιά» και οι ουσιώδεις προϋποθέσεις στο νέο **σύστημα διακυβέρνησης** είναι η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, η κοινωνία των πολιτών, η αποτελεσματική διοίκηση και αυτοδιοίκηση. Και συνεχίζει λέγοντας, η σύγχρονη διακυβέρνηση πρέπει να είναι **διακυβέρνηση δημοκρατική**, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών (Μακρυδημήτρης, Α., 2006).

Συνελόντι ειπείν , το σύγχρονο κράτος αποκτά μία άλλη μεταρρυθμιστική διάσταση μέσα από τη προοπτική της **διακυβέρνησης** , η οποία υπόσχεται ένα νέο μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων . Με την έννοια αυτή ακρογωνιαίος λίθος της διακυβέρνησης είναι η κοινωνία των πολιτών οι δράσεις της οποίας συμπλέκονται με τη **συμμετοχική δημοκρατία** . Η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών απαιτεί, όμως, τη δημιουργία μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου της κρατικής δράσης. Ως απόρροια αυτής της ανάγκης , προέκυψε η σύσταση των ανεξάρτητων αρχών του Ευρωπαϊού διαμεσολαβητή , του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη . Οι ανεξάρτητες αρχές είναι οι αρμοί της «πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας» συμβάλλοντας στην προώθηση του ενεργού ρόλου των πολιτών στο οικονομικό και πολιτικό γίγνεσθαι . Επιπλέον , εμφυσούν μία «ψυχολογία δημοκρατίας» στις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες καθότι αποτελούν ένα χώρο θεσμικής και ισότιμης αντίδρασης των πολιτών (Τζέμος , Β . , 2012) .

2.4. Η έννοια της κακοδιοίκησης (maladministration)σε σύνδεση με την έννοια της χρηστής διοίκησης , της διαφάνειας και της λογοδοσίας

2.4.1. Η έννοια της κακοδιοίκησης

Η εννοιολογική προσέγγιση της κακοδιοίκησης (maladministration) είναι μία δυσχερής διαδικασία η οποία προσκρούει στο σκόπελο της ασάφειας της έννοιας . Η δυσκολία αυτή αποτυπώνεται στη άποψη του Edmund Compton του πρώτου κοινοβουλευτικού επιτρόπου για τη διοίκηση της Μ. Βρετανίας, ο οποίος αναφέρει χαρακτηριστικά ότι είναι δύσκολο να προσεγγίσει κανείς την έννοια με απλούς όρους . Μπορούμε να προσδιορίσουμε την έννοια περιπτωσιολογικά με παραδείγματα ,αλλά δεν είναι σίγουρο ότι θα συμφωνήσουμε με όλους ότι αυτό είναι ένα παράδειγμα κακοδιοίκησης . Υπάρχει ένα ασαφές όριο γύρω από την έννοια (Wheare, K. , 1973) .

Η έννοια της κακοδιοίκησης σχετίζεται με την κακή οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης . Αποδέκτης της κακοδιοίκησης είναι ο διοικούμενος τα έννομα συμφέροντα του οποίου θίγονται από νομικές ή υλικές ενέργειες ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων (Μακρυδημήτρης, Α.1996) . Με τον όρο κακοδιοίκηση προσδιορίζεται η παραβίαση των κανόνων της ορθής και χρηστής διοίκησης ή της διοίκησης που δεν προσδίδει έμπρακτα τη δέουσα σημασία στις νόμιμες επιθυμίες που πολίτη . Η κακοδιοίκηση ενέχει την έννοια της παρανομίας ως έντονη εκδοχή της κακοδιοίκησης η οποία εκφέρεται με την παραβίαση της έννομης τάξης (Τζέμος, Β ., 2012) .

Κατά τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού διαμεσολαβητή 1997) « περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή με την αρχή που το δεσμεύει » . Μάλιστα, στην ίδια έκθεση παρατίθεται περιπτωσιολογία των διαφόρων μορφών της κακοδιοίκησης μεταξύ των οποίων : διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις,

κατάχρηση εξουσίας, αμέλεια, παράνομες διαδικασίες, αδικία, κακή λειτουργία ή αναρμοδιότητα, διάκριση, δυνάμενη να αποφευχθεί καθυστέρηση, έλλειψη ή άρνηση ενημέρωσης και παροχής πληροφοριών . Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής έχει ορίσει την «κακοδιοίκηση» με τρόπο, ώστε να καλύπτει πτυχές που αφορούν τον σεβασμό του κράτους δικαίου, των αρχών της χρηστής διοίκησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων . Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι το ορισμός δεν περιορίζει την κακοδιοίκηση σε περιπτώσεις, όπου ο κανόνας ή αρχή που παραβιάζεται είναι «νομικά» δεσμευτικός ή δεσμευτική . Οι αρχές της χρηστής διοίκησης επεκτείνονται και πέρα από τα όρια του νόμου και απαιτούν από τα θεσμικά όργανα όχι μόνο να τηρούν τις νομικές υποχρεώσεις αλλά και να ενεργούν με ευσυνειδησία και να εξασφαλίζουν ότι οι πολίτες αφενός είναι αποδέκτες της δέουσας μεταχείρισης, αφετέρου απολαύουν πλήρως των δικαιωμάτων τους . Κατά συνέπεια ,ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία (Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή , 2012) . Άρα, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η έννοια της κακοδιοίκησης είναι εγγύτερη στην έννοια της παθογένειας της διοίκησης παρά στην έννοια της παρανομίας . Πράγμα που σημαίνει ότι η διοίκηση μπορεί να ενεργεί στα όρια της νομιμότητας, αλλά όχι σύμφωνα με τις αρχές της χρήστης διοίκησης . Εξάλλου, οι έννοια της παρανομίας της διοίκησης δεν είναι ταυτόσημη με την έννοια της παρατυπίας . Ως εκ τούτου ,η πράξη ενός διοικητικού οργάνου μπορεί να ενέχει το χαρακτήρα διοικητικού παραπτώματος η οποία δεν συνιστά αξιόποινη πράξη και επισύρει μόνο διοικητικές κυρώσεις και όχι ποινικές . Η διοίκηση δεν αρκεί να ενεργεί απλώς σύννομα υποτασσόμενη σε μία τυπολατρία ή να μένει προσηλωμένη στην εφαρμογή του νόμου . Αυτό αποβαίνει εις βάρος των πολιτών, διότι εκτρέφει φαινόμενα γραφειοκρατίας και καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων τους οδηγώντας σε μία διοίκηση καθόλα νόμιμη , αλλά μη αποτελεσματική και φιλική προς τον πολίτη αντιβαίνοντας στις αρχές της χρηστής διοίκησης . Υπό την έννοια αυτή, είναι λάθος να περισταλεί η έννοια της κακοδιοίκησης μόνο σε θέματα νομιμότητας, αλλά πρέπει συμπεριλάβει και θέματα προσήκουσας και αρμόζουσας διοικητικής συμπεριφοράς απέναντι στον πολίτη .

Στην περίπτωση αυτή, μολονότι δεν παραβιάζεται κάποιος δικαιικός κανόνας, η κακοδιοίκηση συμπλέκεται με τη συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου, η οποία δεν είναι η ενδεδειγμένη αλλά μπορεί να είναι αγενής, μη εξυπηρετική προς τον πολίτη και να μη διέπεται από φιλική διάθεση και προθυμία εξυπηρέτησής του . Κακοδιοίκηση εν προκειμένω δεν συνιστά η έκδοση κάποιας διοικητικής πράξης από το διοικητικό όργανο, αλλά η υλική ενέργεια της μη ενδεδειγμένης συμπεριφοράς . Όλες αυτές οι περιπτώσεις συνιστούν την έννοια της **συμπεριφορικής κακοδιοίκησης** . Υπάρχει όμως και η περίπτωση ο υπάλληλος να είναι ευπροσήγορος και καθόλα φιλικός , να κινείται με σεβασμό προς τον πολίτη, να συνομιλεί μαζί του αλλά να έχει ήδη προαποφασίσει να μην τον εξυπηρετήσει ή να μην τον βοηθήσει να λυθεί σύννομα το πρόβλημά του . Εν προκειμένω, υπάρχει το στοιχείο του σεβασμού και της ευγένειας αλλά η συμπεριφορά δεν συνάδει με την αρχή της χρηστής διοίκησης ή της επεικούς νομιμότητας . Επιπρόσθετα, υπάρχει και η εκδοχή της **“συγκεκριαυμμένης κακοδιοίκησης”** ή της κακοδιοίκησης που

δεν είναι δεκτική διάγνωσης με αποτέλεσμα να διαλανθάνει όλες τις μορφές ελέγχου . Αυτό αποτελεί την επικίνδυνη περίπτωση της συγκεκριμένης καθεστωτικής κακοδιοίκησης . Στις περιπτώσεις αυτές υπάρχει μία αρνητική προδιάθεση απέναντι στον πολίτη ο οποίος είναι αποπλισμένος και ανίσχυρος απέναντι στην άσκηση εξουσίας από τον υπάλληλο ο οποίος ενεργεί ως «νομοθέτης» . Εδώ το πλέγμα των συμπεριφορών των διοικητικών οργάνων είναι :α) η απόκρυψη νομικά δυνατών λύσεων β) η δημιουργία κλίματος απαισιοδοξίας στον πολίτη γ) η αποτροπή ή αποθάρρυνσή του να ασκήσει τα νόμιμα δικαιώματά του ή να υποβάλει έγγραφη αίτηση γ) η λήψη νόμιμων μεν αλλά δυσμενών αποφάσεων για τον πολίτη ενώ μπορούν να προκριθούν ευμενέστερες λύσεις δ) η στρεβλή διάθεση επιβολής εξουσίας ε) η σκόπιμη περιπλοκή της υπόθεσης για δημιουργία κλίματος σύγχυσης .

Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη που διατυπώνεται από τον Συνήγορο του Πολίτη στην ετήσια έκθεση για το έτος 2004 σύμφωνα με την οποία ,όταν μιλάμε για κακοδιοίκηση τείνουμε να συμπεριλάβουμε φαινόμενα διαφορετικά και ετερόκλητα μεταξύ τους . Μάλιστα, για την ετερόκλητη αυτή συνύπαρξη εν μέρει ευθύνεται και ο ίδιος ο όρος «κακοδιοίκηση» που παραπέμπει σε μια παθολογία τεχνοκρατικού χαρακτήρα που σχετίζεται με εσφαλμένη κατανομή οικονομικών πόρων, στελεχικού δυναμικού , υποδομών κ.α ένα είδος δηλαδή κακού μάνατζμεντ . Αφενός, η κακοδιοίκηση μπορεί να εμφανίζεται ως έλλειψη υποδομών , ανεπαρκή στελέχωση των υπηρεσιών, μη ορθολογιστική διαχείριση των πόρων ή μη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των νέων τεχνολογιών κ.α με την έννοια της ανεπαρκούς ή πλημμελούς διοίκησης ,οπότε υπό την έννοια αυτή μπορεί να σχετιστεί με την έννοια **της κακοδιαχείρισης (mismanagement)** . Αφετέρου, ως μία αδυναμία της διοίκησης να εφαρμόσει ή να εφαρμόσει ορθώς το οικείο νομοθετικό πλαίσιο λόγω του ευκαιριακού/ αποσπασματικού /ασαφούς χαρακτήρα . Η δυστοκία αυτή σ' ότι αφορά τη νομοθεσία οφείλεται στην πολυνομία, η οποία δημιουργεί ένα δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο συνακόλουθα οδηγεί σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου που ευνοεί την αυθαιρεσία της διοίκησης (Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2004) . Στην πρώτη περίπτωση το φαινόμενο της κακοδιοίκησης εμφανίζεται ως μία λειτουργική ανεπάρκεια, παθογένεια και δυστοκία της διοίκησης περισσότερο τεχνοκρατικής φύσης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση απαντάται στη νομοτεχνική του υπόσταση (Βοσματζίδης , Χ 2011) . Διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι, όπου υπάρχει κακοδιοίκηση, λανθάνουν αίτια περισσότερο σύνθετα γεγονός που καθιστά το φαινόμενο πολύπλοκο , ετερόκλητο και πολυσχιδές .

2.4.2. Χρηστή Διοίκηση (good administration)

Η αρχή της χρηστή διοίκησης των χρηστών διοικητικών ηθών , δηλαδή της χρηστότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων προς τους πολίτες έχει μεγάλο εννοιολογικό εύρος και προσδιορίζεται ποικιλοτρόπως . Ακόμα και το Συμβούλιο της Επικρατείας προσφεύγει στην αρχή της χρηστής διοίκησης αποφεύγοντας όμως να την προσδιορίσει εννοιολογικά . Η έννοια, μάλιστα, έχει ρητά

ενταχθεί σε υπερεθνικό επίπεδο και στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον τίτλο «Δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση» . Σύμφωνα με αυτό τα επιμέρους στοιχεία του δικαιώματος είναι το δικαίωμα κάθε προσώπου στην ακρόαση πριν τη λήψη απόφασης, στη πρόσβαση στα στοιχεία , στην υποχρέωση αιτιολόγησης αποφάσεων και στο δικαίωμα αποκατάστασης της ζημίας του . Σε κάθε περίπτωση, η έννοια παραμένει γενική και αόριστη και το περιεχόμενό της προσδιορίζεται αρνητικά από τα δικαστήρια, τα οποία την εξομοιώνουν με την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης .

Πιο συγκεκριμένα έχει προκριθεί η άποψη ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης « επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το **αίσθημα δικαίου** που επικρατεί, ώστε, κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες **κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες** και απαιτήσεις (Σπηλιωτόπουλος . Ε, 2010) . Από τον ορισμό αυτόν συνάγεται ότι υπάρχει ένα ζεύγμα δικαίου και των κοινωνικών συνθηκών γεγονός που καθιστά την έννοια ένα αμάλγαμα εννοιών με νομικές και μη νομικές πτυχές . Για τον λόγο αυτό στην προσπάθεια οριοθέτησης του πυρήνα της έννοιας σχετίζονται ή και ταυτίζονται την έννοια με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, την αρχή της αναλογικότητας και της επιείκειας , της αρμόζουσας και ορθής συμπεριφοράς και δεοντολογίας των διοικητικών οργάνων αλλά και της διαφάνειας και ανεξαρτησίας . Επιπρόσθετα , και η τήρηση της νομιμότητας είναι ο πρώτος και κύριος πυλώνας της αρχής της χρηστής διοίκησης . Η τήρηση της νομιμότητας αν και αναγκαία δεν είναι πάντα επαρκής συνθήκη για την πραγματική χρηστή, ορθή και καλή άσκηση της διοίκησης και διακυβέρνησης (Τζέμος, Β . , 2012) .

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Ν. Διαμαντούρου για τη σχέση της χρήστης διοίκησης με το κράτος δικαίου . Σύμφωνα με αυτήν θα πρέπει να αντιμετωπίσουμε τη μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης ως διακριτή κατηγορία περιπτώσεων κακοδιοίκησης σε σχέση με το μη σεβασμό κανόνων ή αρχών δικαίου . Η παραβίαση νόμου ισοδυναμεί με κακοδιοίκηση ωστόσο, το αντίστροφο δεν ισχύει υποχρεωτικά . Το γεγονός ότι μία δημόσια αρχή δεν έχει ενεργήσει παράνομα δεν σημαίνει απαραίτητα ότι έχει ενεργήσει με τις αρχές της χρηστής διοίκησης . Επίσης, για τον ίδιο, εκτός από τις βασικές αρχές της χρηστής διοίκησης όπως αυτή της νομιμότητας, της αναλογικότητας, της αποφυγής διακρίσεων, της υποχρέωσης αιτιολόγησης αποφάσεων υπάρχουν και άλλες χαμηλής αναγνωσιμότητας αρχές όπως η ευγένεια, η ακριβοδίκαιη μεταχείριση και η υποχρέωση παροχής πληροφοριών που παρότι δεν προβλέπονται από τον νόμο ωστόσο αποτελούν αρχές χρηστής διοίκησης . Οι αρχές αυτές αναγνωρίζονταν περισσότερο ως καλοί τρόποι παρά ως υποχρεώσεις της διοίκησης. Συνακόλουθα, οι αρχές της χρηστής διοίκησης αποκτούν πολιτισμική διάσταση μέσω της έννοιας της διοικητικής κουλτούρας της εξυπηρέτησης του πολίτη (Διαμαντούρος, Ν., 2012) .

Αξίζει να σημειωθεί η στενή σχέση της αρχής της χρηστής διοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη με την **αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη**, σύμφωνα με την οποία ο πολίτης διαμορφώνει την εύλογη πεποίθηση ότι μία έννομη κατάσταση που τον αφορά θα συνεχιστεί και στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο (Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ε. ,1995) . Ρητή αναφορά της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη δεν συναντάται συχνά στη νομολογία των δικαστηρίων γεγονός που καταδεικνύει τη δυσκολία ή απροθυμία του δικαστή να την εφαρμόσει αυτούσια στην πράξη και την πρόθεσή του να τη θεωρήσει ως παράμετρο της αρχής της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης . Πρόκειται, λοιπόν, για συγγενείς έννοιες σε σχέση αλληλεπίδρασης και εξάρτησης μεταξύ τους οι οποίες έχουν ηθικό περιεχόμενο και εντάσσονται στην «διοικητική ηθική» στους κανόνες δηλαδή ηθικής συμπεριφοράς των οργάνων των διοικήσεων . Επιπλέον , οι αρχές συνδέονται και με τις αρχές της **αμεροληψίας** και της **επιείκειας** της διοίκησης σύμφωνα με τις οποίες η δημόσια διοίκηση οφείλει να επιδεικνύει ευθύτητα και να παραλείπει να χρησιμοποιεί τεχνάσματα νομιμοφανή ή παράνομα ή κατά τρόπο αντιφατικό ή επιπόλαιο. Η συμπεριφορά της διοίκησης πρέπει δηλαδή να είναι έντιμη και δίκαιη (Τάχος , Δ. , 2000) .

Παρά τις ποικίλες νοηματοδοτήσεις ο πυρήνας της χρηστής διοίκησης έχει τους εξής αρμούς: 1) η διοίκηση πρέπει να επιδεικνύει σεβασμό στον πολίτη 2) πρέπει να μην καθυστερεί υπερμετρα 3) να μην εγκλωβίζεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες 4) να μην ενεργεί δογματικά και τυπολατρικά ή με παρωπίδες αλλά να επιλέγει την πιο πρόσφορη για τον πολίτη λύση 5) να είναι διαφανής, αμερόληπτη και αξιοκρατική 6) να τηρεί την αρχή της νομιμότητας και 7) να αιτιολογεί επαρκώς τις αποφάσεις της (Τζέμος , Β ., 2012) .

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί ένα βασικό μέσο προστασίας του διοικούμενου στην ελληνική έννομη τάξη, αφού γειτνιάζει με άλλες γενικές αρχές, τις οποίες συνέχει και ενδυναμώνει και ως εκ τούτου εγγυάται την προστασία υπέρτερων συνταγματικών κανόνων δικαίου . Η χρηστή διοίκηση είναι μία αρχή χωνευτήρι των παραμέτρων της νομιμότητας, επιείκειας , ορθότητας , αποτελεσματικότητας , ποιότητας . Επιπρόσθετα, αντικειμενικά θεωρούμενη δεν εστιάζει μόνο στην επιείκεια αλλά και σε επιμέρους προδιαγραφές αποτελεσματικότητας, ορθολογικότητας και ηθικής . Ενώ , υποκειμενικά –λειτουργικά θεωρούμενη είναι ακριβέστερα η «νομικά δυνατή επιείκεια» για έναν πολίτη (Τζέμος, Β ., 2012) .

2.4.3. Διαφάνεια (transparency)

Κατά τον Ν. Διαμαντούρο, η έννοια της διαφάνειας συνδέεται άρρηκτα τόσο με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της λελογισμένης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας όσο και με το αίτημα των πολιτών για αυξημένη συμμετοχή και δημόσιο έλεγχο . Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ο πολίτης έχει το δικαίωμα στην αδιακώλυτη πρόσβαση στην πληροφορία κάτι που αποτελεί αναγκαία συνθήκη, καταρχήν

της συμμετοχής του στο πολιτικό γίνεσθαι και κατά δεύτερον της λογοδοσίας των διοικητικών οργάνων . Ο ίδιος θεωρεί το αίτημα για διαφάνεια ως μείζονος σημασίας πρόταγμα και αναφέρει χαρακτηριστικά «..το αίτημα για περισσότερη διαφάνεια αποτελεί, μεταξύ άλλων, έκφραση και παρεπόμενο της τεχνολογικής επανάστασης που βιώνουμε ως αποτέλεσμα της δημιουργίας της κοινωνίας της πληροφορίας . Η εκμηδένιση των αποστάσεων στον χρόνο και στον τόπο οδηγεί, κατά την άποψη αυτή, και στην εκθετική αύξηση της ζήτησης τόσο της γνώσης όσο και, ιδίως, για την απρόσκοπτη διάχυσή της . Το αίτημα για διαφάνεια δεν αποτελεί παρά φυσιολογική προέκταση της λογικής που στηρίζει αυτήν τη ζήτηση, στον βαθμό που περισσότερη διαφάνεια συνεπάγεται μείωση των αδιαφανών συνθηκών, κοινωνικών πρακτικών και καταστάσεων, συμπεριλαμβανομένης προφανώς και της διαφθοράς, που λειτουργούν ως εμπόδια στη διάχυση της γνώσης...» . Η έλλειψη ενός σαφούς θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των γραφειοκρατικών μηχανισμών, το δαιδαλώδες και αποσπασματικό ενίοτε νομικό πλαίσιο καθώς και η έλλειψη αξιοκρατικών κριτηρίων κατά τη στελέχωση των γραφειοκρατικών αυτών μηχανισμών συμβάλλουν στην ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς . Εξ αντιδιαστολής, η διαφάνεια συνδέεται με δύο αναγκαίες συνθήκες που είναι **αφενός η ύπαρξη σαφών , κατανοητών και σταθερών κανόνων δικαίου**, οι οποίοι είναι εχέγγυο για την ακώλυτη, ορθολογική και προβλέψιμη λειτουργία των μηχανισμών τήρησης της νομιμότητας και αφετέρου **η πρόταξη νέων προτύπων συμπεριφοράς** που συνέχουν τη διαφάνεια ενώ ταυτόχρονα αποτελούν μηχανισμούς επανατροφοδότησης του κράτους δικαίου , ενδυνάμωσης της κοινωνίας πολιτών και βελτιστοποίησης της ποιότητας της δημοκρατίας (Διαμαντούρος , Ν. ,2008) .

Στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, η αρχή της διαφάνειας κατά πρώτον προβάλλεται ως αντιστάθμισμα του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης το οποίο κατά καιρούς προσάπτεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά δεύτερον προβάλλεται ως μέσον, αφενός, συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, επίτευξης αποτελεσματικότητας και υπευθυνότητας απέναντί τους .

Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα ως ειδικότερη **έκφανση της διαφάνειας**-, κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 §3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο ορίζει ότι: «κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος» .

Επιπλέον κατά την §1 του ιδίου «προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά» . Ως εκ τούτου, η έννοια της διαφάνειας συνδέεται άμεσα με την αρχή της **χρηστής διακυβέρνησης** και της **ορθής διοικητικής**

συμπεριφοράς, αποτελεί δε προαπαιτούμενο για την **λογοδοσία** των κυβερνώντων (Ινστιτούτο Έρευνας και Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2013) .

Στην ελληνική έννομη τάξη για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικό δικαίωμα των πολιτών για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα στο άρθρο 10 § 3 συνδυαστικά με αυτό του άρθρου 5^Α . Έτσι, αναγνωρίζεται η **πληροφορία ως αυτοτελές αγαθό**, καθώς και η συμβολή στη διαμόρφωση συνθηκών διαφάνειας της κρατικής δράσης στα πλαίσια μιας δημοκρατικά δομούμενης κοινωνίας (Ινστιτούτο Έρευνας και Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2013) .

Συνακόλουθα, η αρχή της διαφάνειας τόσο σε υπερεθνικό όσο και εθνικό επίπεδο αποτέλεσε ζήτημα θέσπισης κανόνων δικαίου . Ωστόσο, κατά τον Ν. Διαμαντούρο, η εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στην πράξη προϋποθέτει κάτι παραπάνω από την απλή θέσπιση και εφαρμογή κανόνων απαιτεί μία βαθιά αλλαγή φιλοσοφίας στη διοίκηση η οποία βασίζεται στην κατανόηση και αποδοχή της αρχής (Διαμαντούρος, Ν. , 2012) .

2.4.4. Λογοδοσία (accountability)

Η έννοια της λογοδοσίας της διοίκησης έχει διάφορες τυπολογίες που κατά καιρούς έχουν γίνει αντικείμενο διερεύνησης, αλλά είναι ιδιαίτερος δύσκολο να προσδιοριστεί με ακριβείς όρους . Η διοίκηση οφείλει να είναι υπόλογη για τις ενέργειες, αποφάσεις, πράξεις και παραλείψεις της, αλλά και τους πόρους που χρησιμοποιεί διότι ενεργεί για το δημόσιο συμφέρον και τους πολίτες και λογοδοτεί σ αυτούς . Στην απλούστερη μορφή της, η λέξη λογοδοσία σημαίνει ότι τα όργανα της κρατικής εξουσίας είναι υπεύθυνα για τις πράξεις τους (Preston ,L. , 1991). Σύμφωνα με τον Lawton και Rose, η λογοδοσία είναι μία διαδικασία σύμφωνα με την οποία ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων προβαίνει σε απολογισμό των πράξεων (Lawton , A.& Rose A. , 1994) . Κατά τον Rouse , με τη λογοδοσία ένα όργανο παρουσιάζει τα επιτεύγματά του εξηγεί και δικαιολογεί πως έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του . Αντίθετα, κατά τον Laxmikanth, η έννοια της λογοδοσίας υποδηλώνει την υποχρέωση ενός οργάνου να παραθέσει τον τρόπο, με τον οποίο έχει ασκήσει τις εξουσίες που του έχουν ανατεθεί(Laxmikanth , M. , 2006) . Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εννοιολογική προσέγγιση της λογοδοσίας από την World Bank, σύμφωνα με την οποία η λογοδοσία καταρχήν διασφαλίζει ότι τα κρατικά όργανα δεν δρουν ανεξέλεγκτα, αλλά υπόκεινται σε εποπτεία και ότι οι πράξεις τους γίνονται επ ωφελεία του κοινωνικού συνόλου συμβάλλοντας στην καλή διακυβέρνηση .

Επίσης, κατά τον Andreas Schedler, η έννοια της λογοδοσίας των οργάνων ενέχει τρεις διαφορετικές λειτουργίες :της πληροφόρησης (answerability) και της αιτιολόγηση/ επιβολής κυρώσεων (enforcement) με σκοπό την επανόρθωση της δράσης της διοίκησης . Δηλαδή οι πολίτες ακούν τους λόγους, για τους οποίους το κάθε όργανο εξουσίας έχει λάβει τις αποφάσεις τους και αναλόγως

αποφασίζουν εάν θα τιμωρήσουν ή θα επιβραβεύσουν . Αυτού του είδους η λογοδοσία αποδίδεται με τον όρο **κάθετη λογοδοσία** (vertical accountability), αφού μοιάζει να διατρέχει από κάτω προς τα πάνω το πολιτικό σύστημα μέσω του εκλογικού δικαιώματος . Επιπλέον αυτού όμως , οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν και την υποχρέωση να συμπεριφέρονται με ορθό τρόπο και σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου . Σε διαφορετική περίπτωση υπόκεινται στον έλεγχο από τα θεσμοθετημένα με αυτή τη δικαιοδοσία όργανα καθώς και τους πολίτες . Στην περίπτωση αυτή η λογοδοσία ονομάζεται **οριζόντια λογοδοσία** (horizontal accountability) (Schedler.,A. et all , 1999) . Στα πλαίσια αυτής ειδικά σώματα ελέγχου ή ανεξάρτητες αρχές ελέγχουν εξουχιστικά τα όργανα της διοίκησης περιορίζοντας κατά μία έννοια την ισχύ τους . Ως εκ τούτου, αφενός η κάθετη λογοδοσία σχετίζεται με την υποχρέωση του κράτους να λογοδοτεί σε μη κρατικούς φορείς δηλαδή σε πολίτες, στην κοινωνία των πολιτών ή στους εκλεγμένους αντιπροσώπους αυτών και αφετέρου η οριζόντια αναφέρεται στον έλεγχο που διεξάγουν ελεγκτικοί μηχανισμοί και οι οποίοι στοχεύουν είτε στην επιβολή κυρώσεων είτε στον εξορθολογισμό της δράσης της δημόσιας διοίκησης . Ένας από τους μηχανισμούς δημόσιας λογοδοσίας της διοίκησης είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον λειτουργεί με τη διαμεσολαβητική του δράση ως θεσμική εγγύηση του δικαιώματος των πολιτών να «αναφέρονται εγγράφως στις αρχές» (άρθρο 10 του Συντάγματος) .

Συνακόλουθα , η αρχή της λογοδοσίας είναι μία θεμελιώδης αρχή για τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος καθώς πειθαναγκάζει τη διοίκηση να αιτιολογήσει τις πράξεις ή τις παραλείψεις της απέναντι στον πολίτη . Η λογοδοσία καθιστά τη διοίκηση διαφανή για τον λόγο αυτό νομοτελειακά ο εννοιολογικός προσδιορισμός της συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της διαφάνειας . Η δημόσια λογοδοσία της διοίκησης αποτελεί βασική εγγύηση του κράτους δικαίου, καθώς και ο ακρογωνιαίος λίθος της χρηστής και καλής διακυβέρνησης, αφού τα όργανα της διοίκησης υποκείμενα σε έλεγχο και κυρώσεις εμπνέουν εμπιστοσύνη στους πολίτες ότι με τη δράση τους υπηρετούν το γενικό καλό .

2.5.Αίτια της κακοδιοίκησης

Εισαγωγικά αξίζει να επισημανθεί ότι η κακοδιοίκηση μπορεί να ευνοεί τη διαφθορά και συχνά οι δύο έννοιες να συμβαδίζουν, αλλά δεν ταυτίζεται με αυτήν . Βέβαια, όπου εμφανίζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης συχνά μπορούν να παρατηρηθούν αθέμιτες συναλλαγές, αλλά αυτό δεν είναι ο κανόνας . Μπορεί να οφείλεται σε άλλους λόγους, όπως στο οργανωτικό –λειτουργικό πλαίσιο της διοίκησης δηλαδή στη γραφειοκρατία, υποστελέχωση , έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού ή στον ίδιο τον νόμο δηλαδή στην επικάλυψη εμπλεκόμενων φορέων , πολυνομία , ασάφεια κλπ

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ετήσια έκθεση του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (2014), σύμφωνα με την οποία οι αιτίες της κακοδιοίκησης είναι οι ακόλουθες: α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης καθώς και τα σώματα και οι υπηρεσίες ελέγχου δρούν

ανεξάρτητα χωρίς να συνεργάζονται , κινούμενα σε διαφορετικά θεσμικά πλαίσια με αποτέλεσμα την αοριστία ή αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων (πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα υπηρεσίας- esprit de corps) β) γραφειοκρατικά εμπόδια και νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν ad hoc για να επιτρέψουν ή να καλύψουν διεφθαρμένες συμπεριφορές γ) βραδύτητα ελέγχων ή αοριστία πορισμάτων που αποφεύγουν να αναζητήσουν ευθύνες ε) ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμοδίους για να αποφασίσουν με μόνη επίκληση της πολιτικής βούλησης (ΓΕΔΔ , 2014) .

Τα σημαντικότερα και διαχρονικά αίτια της κακοδιοίκησης θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα εξής σημεία . Τα **πρώτο** αφορά τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα που στελεχώνονται από χαμηλών δεξιοτήτων ανθρώπινο δυναμικό χωρίς εξειδικευμένες γνώσεις και τεχνική κατάρτιση, όρο εκ των ων ουκ άνευ για την προσαρμογή του κρατικού μηχανισμού στις απαιτήσεις ενός σύγχρονου κράτους ολοένα πιο σύνθετου και πολύπλοκου καθώς και τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του διεθνούς περιβάλλοντος . Συνακόλουθα, παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών . Ως **δεύτερο** αίτιο θεωρείται ένα ιδιόμορφο σκεπτικό σύμφωνα με το οποίο γίνεται επίκληση της δημοκρατίας προκειμένου να δικαιολογηθεί η μη εφαρμογή της νομοθεσίας, καταστρατηγώντας έτσι το κράτος δικαίου με συνακόλουθα την ασυδοσία, την αυθαιρεσία και τη μείωση της αξιοπιστίας της νομοθετικής λειτουργίας (Μπέσιλα-Μακρίδη,Ε. , 2004) .

Παράλληλα , η πολυνομία , η αντιφατική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, οι ασαφείς αρμοδιότητες των υπηρεσιών και η αργή απονομή δικαιοσύνης αποτελούν παράγοντες που επιτείνουν τη ήδη αρνητική κατάσταση (Καμίνης , Γ. , 2007) . Μάλιστα η πολυπλοκότητα, αποσπασματικότητα και συχνά αντιφατικότητα των νομικών κανόνων που συνθέτουν το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί έχουν συνεπακόλουθο την αδιαφάνεια που αποτελεί τον προθάλαμο της διαφθοράς . Πολλές φορές το ίδιο το κράτος θεσπίζει διάφορες ρυθμίσεις, με τις οποίες είτε υποθάλλει είτε νομιμοποιεί κατά μία έννοια την παρανομία και σε κάποιες περιπτώσεις το ίδιο προβαίνει το ίδιο στην παραβίαση της νομιμότητας .

3. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο Θεσμός του Περιφερειακού-Τοπικού Διαμεσολαβητή-Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης (regional Ombudsman)- Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης (local Ombudsman)

3.1. Θεσμικό πλαίσιο-Αποστολή

Με το Ν. 3852/2010(Καλλικράτης) επιχειρείται η αναδιάρθρωση της αυτοδιοίκησης δύο βαθμίδων . Στην ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υιοθετήθηκε το

μοντέλο της « Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης» σαν σύγχρονη και αναγκαία αντίληψη στην άσκηση της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση . Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά μία δυναμική που χαρακτηρίζεται από οριζόντια και εγκάρσια διάσταση, όπου η πολιτική ευθύνη ουδόλως διαχέεται, αλλά αντίθετα , εάν οι μηχανισμοί και τα μέσα είναι κατάλληλα και εφαρμόζονται ορθά, προωθείται η υιοθέτηση της από κοινού απόφασης και εφαρμογής . Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή , στη λευκή βίβλο προσδιόρισε τις πέντε αρχές στις οποίες βασίζεται η **χρηστή διακυβέρνηση** : διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή . Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση διασφαλίζει την υλοποίηση των αρχών αυτών, την επέκταση και συμπλήρωσή τους . Η υλοποίησή της βασίζεται στον σεβασμό της **αρχής της επικουρικότητας**, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας . Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένες διότι η μία αφορά τις αρμοδιότητες διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στη διαδραστικότητά τους . Από την 1^η Δεκεμβρίου 2009 έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, ενώ ο ως άνω Νόμος εναρμονίζεται και συμβαδίζει με τις αρχές και αξίες που αποτελούν τη βάση για το ευρύτερο πλαίσιο, μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί, που είναι αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη σαν στόχο έχουν να εξασφαλίσουν για την σύγχρονη αυτοδιοίκηση τον χαρακτήρα της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων , της χρηστής διακυβέρνησης, της εποπτείας και του ελέγχου, της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, της ενίσχυσης του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη, του σεβασμού , των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ουσιαστικά της **πολυεπίπεδης διακυβέρνησης** .

Για πρώτη φορά Ο Ν.3852/2010 (Καλλικράτης), εισάγει σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο το θεσμικό πείραμα του ombudsman ως ένα νέο θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών και επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α. . Αυτό συνέβη με την ίδρυση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Συμπαραστάτη του Πολίτη σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι θεσμοί του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (local ombudsman) και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (regional ombudsman) (εφεξής θα αναφέρονται ως Συμπαραστάτες) εισήχθησαν και καθιερώθηκαν με το άρθρα 77 και 179 αντίστοιχα του Ν.3852/2010 αποτελώντας καινοτομία για τα αυτοδιοικητικά δεδομένα . Ωστόσο, πολύ πριν τη θέσμισή τους, η ίδρυσή ενός συνηγόρου του πολίτη που θα λειτουργούσε σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο είχε αποτελέσει αντικείμενο ευρωπαϊκών συστάσεων που για δεκαετίες απεύθυναν τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη . Ως εκ τούτου λοιπόν, η θέσπιση των δύο αυτών θεσμών ήταν απόρροια της συμμόρφωσης της Ελλάδας προς αυτές τις συστάσεις και τα ψηφίσματα του Συμβουλίου της Ευρώπης .

Ιδιαίτερα σημαντικά για το θεσμό είναι το ψήφισμα :α) 80/1999 (Resolution 80 (1999 on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens rights) του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, σύμφωνα με τα οποία καλούνται οι τοπικές

αρχές των κρατών μελών να ιδρύσουν γραφεία τοπικών συνηγόρων για την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών . Μάλιστα, έχει ενδιαφέρον να επισημανθεί η αιτιολογική έκθεση του ψηφίσματος, σύμφωνα με την οποία ο ρόλος των τοπικών διαμεσολαβητών κρίνεται πολύ σημαντικός λόγω της πολυπλοκότητας που υφίσταται στις σχέσεις μεταξύ των δημοσίων αρχών και των πολιτών. Το κράτος , λειτουργεί ως πάροχος σ' ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και έχει διευρύνει το πεδίο της δράσης του, ενώ οι ενέργειές του υπόκεινται σε ένα πολυδαίδαλο σύστημα νομικών διατάξεων. Συνακόλουθα, οι πολίτες αντιμετωπίζουν με δυσπιστία και αίσθηση ανικανότητας το γραφειοκρατικό μηχανισμό . Έτσι, λοιπόν, η θέσπιση οργάνων που θα βοηθήσουν στην προσέγγιση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων αρχών κρίνεται επιβεβλημένη . Επιπλέον , στο παράρτημα του άνω ψηφίσματος παρατίθενται “Αρχές που διέπουν τον θεσμό” αναφορικά με τα βασικά ποιοτικά χαρακτηριστικά του Συνηγόρου , τις εξουσίες , το θεσμικό καθεστώς, η λειτουργία και στελέχωση ,τα μέσα που μετέρχεται για τη διενέργεια της έρευνας του καθώς και την εξασφάλιση της δυνατότητας απαρακώλυτης πρόσβασης στα δεδομένα β) 1959/2013 (Resolution 1959/2013 Strengthening the institution of ombudsman in Europe), σύμφωνα με το οποίο η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου αναγνωρίζει ότι έχουν ιδρυθεί τοπικοί συνήγοροι και ζητά από τα κράτη μέλη να ενδυναμώσουν το θεσμό προσαρμόζοντας τη νομοθεσία τους στα διεθνή πρότυπα , την αποφυγή μείωσης του προϋπολογισμού ως εχέγγυο της ανεξαρτησίας του θεσμού επισημαίνοντας τη σπουδαιότητα και την αναγκαιότητα της ύπαρξης ανεξάρτητων αρχών για τον έλεγχο .

Η κύρια αποστολή των δύο αυτών θεσμών, καθορίζεται στα άρθρα 77 παρ.3 και 179 παρ. 2 του Ν.3852/2010 . Σύμφωνα με όσα διαλαμβάνουν : « ο συμπαραστάτης υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του δήμου, δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου , των νομικών του προσώπων και επιχειρήσεων του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα...». Αρά, το εστιακό κέντρο της αρμοδιότητας του Συμπαραστάτη , είναι η εξέταση καταγγελιών κακοδιοίκησης και η διαμεσολάβηση του μέσα από τη διαμόρφωση μιας κουλτούρας εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών ανάμεσα στους πολίτες και τις δημοτικές υπηρεσίες . Στο Γενικό Μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του ως άνω Νόμου περιλαμβάνονται τα εξής «.. ο Συμπαραστάτης έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών . Μέσω του συμπαραστάτη, θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες (προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη), επειδή πολλά προβλήματα κακοδιοίκησης θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου του ΟΤΑ, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών . Περαιτέρω, στο ειδικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του ως άνω Νόμου αναφέρονται τα εξής: [...] Τα πολυσυζητημένα προβλήματα κακοδιοίκησης στους δήμους, τα παράπονα αρκετών πολιτών για μεροληψία και επιλεκτική πρόσβαση στα κέντρα αποφάσεων των δημοτικών

αρχών, αλλά και η υπερφόρτωση του δημάρχου από αιτήματα και παράπονα μεμονωμένων πολιτών και ομάδων, καθιστούν αναγκαία την καθιέρωση ενός νέου θεσμού διαμεσολάβησης μεταξύ διοικουμένων και δημοτικών αρχών και υπηρεσιών. [...] Παράλληλα, αποφεύγεται το ενδεχόμενο πρόκλησης πολιτικών και προσωπικών ανταγωνισμών, μέσω της καθιέρωσης κωλύματος εκλογής του δημοτικού συμπαραστάτη σε αιρετό αξίωμα ...» .

Έτσι λοιπόν, θεσπίστηκε ένας θεσμός στο εσωτερικό των ΟΤΑ για την αναχαίτιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο πολίτης στην επαφή του με τις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και την άμβλυνση της απόστασης που τους χωρίζει . Τα προβλήματα αυτά ενδεικτικά είναι : η καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, η άρνηση πρόσβασης ή παροχής πληροφοριών, η άγνοια ή η ελλιπής γνώση ενός νόμου κ.α. και δυσχεραίνουν σημαντικά την καθημερινότητα των πολιτών . Οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή βάση αντιμέτωποι με τις τοπικές αρχές που διαχειρίζονται τις διευρυμένες αρμοδιότητες που τους έχουν εκχωρηθεί. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται προς εκπλήρωση της αποστολής τους «... σύμφωνα με τις αρχές της **επικουρικότητας** και της **εγγύτητας** , με στόχο την προστασία , την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας» (άρθρο 75 του Ν.3463/2006) .Ωστόσο, στα πλαίσια αυτής της άσκησης λαμβάνονται αποφάσεις ενίοτε καταχρηστικά, οι οποίες αντιβαίνουν στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της νομιμότητας .

Στο σημείο αυτό, ακριβώς, εντοπίζεται η αναγκαιότητα της θεσμοθέτησης και λειτουργίας ενός οργάνου ως εσωτερικής και επιτόπιας καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών και διοίκησης και επιπλέον ως θεματοφύλακας της χρηστής διοίκησης. Προσέτι, ο ρόλος του Συμπαραστάτη δεν περιορίζεται μόνο στην αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και αποκατάστασης της χρηστής διοίκησης . Ο θεσμικός του ρόλος είναι πολυσχιδής, διότι θέτει σε νέες βάσεις τη σχέση του πολίτη με την τοπική εξουσία στοχεύοντας μέσω της διαμεσολάβησής του και στη βελτιστοποίηση της άσκησης των δικαιωμάτων των πολιτών και στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των υποθέσεών τους . Μέσα από τις διαδικασίες διαβούλευσης και διεπαφής με τους πολίτες και την τοπική εξουσία προσβλέπει στην επιλογή της πιο ενδεδειγμένης , προσφορότερης και πιο δίκαιας λύσης. Ως εκ τούτου , συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου σχέσης της διοίκησης με τον πολίτη , στη βάση της δημοκρατικότερης αντιμετώπισης του τελευταίου αλλά και στη βάση της **χρηστής διακυβέρνησης** .

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν.3852/2010 ο συμπαραστάτης του δημότη πέραν των άλλων έχει ως αποστολή την «... αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών . Μέσω του συμπαραστάτη, θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες (προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη), επειδή πολλά προβλήματα κακοδιοίκησης θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου του ΟΤΑ, με αποτέλεσμα

την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών...» . Ως εκ τούτου, λοιπόν, ο θεσμός **αφενός** απορροφά τους κραδασμούς από τη σύγκρουση των πολιτών με την τοπική εξουσία και **αφετέρου αναπτύσσει**, όπως και ο ομόλογος θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, έναν ρόλο συμπληρωματικό της δικαιοσύνης, καθώς επιλαμβάνεται υποθέσεων που εξαιτίας του κόστους το να αχθούν στη δικαιοσύνη είναι από δύσκολο έως απαγορευτικό . Παράλληλα η επιτυχής έκβαση μίας διαμεσολάβησης οδηγεί στην επίλυση της διαφοράς εξωδικαστικά, έτσι που πλέον η προσφυγή στα δικαστήρια παρέλκει .

3.2. Σύσταση -απαιτούμενα προσόντα- εκλογή

Η σύσταση του θεσμού του Συμπαραστάτη θεσπίζεται στην παραγρ. 1 του άρθρου 77 του Ν.3852/2010 , το οποίο ορίζει τα εξής: « Στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης . Υποψηφιότητες υποβάλλονται με δήλωση που κατατίθεται στο προεδρείο του δημοτικού συμβουλίου κατά την έναρξη της διαδικασίας επιλογής. Ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής. Ως προς το αξίωμα του συμπαραστάτη του δημότη ισχύουν τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται στο άρθρο 14 του παρόντος . Η θητεία του συμπαραστάτη ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών αρχών» .Ενώ κάτι αντίστοιχο ρυθμίζει και το άρθρο 179 για την εκλογή του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη .

Σύμφωνα με την οικεία διάταξη ο Συμπαραστάτης έχει πενταετή θητεία και απαιτείται να είναι πρόσωπο «**εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας**» . Τη φράση αυτή έχει υιοθετήσει ο νομοθέτης από τον συστατικό νόμο άλλων Ελεγκτικών Μηχανισμών όπως πχ από την παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν.3074/2002 σύμφωνα με την οποία «...ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους...» . Διαπιστώνεται ότι ο νομοθέτης θέτει ένα διττό προαπαιτούμενο για το πρόσωπο του Συμπαραστάτη να διαθέτει καταρχήν **εγνωσμένο κύρος** και κατά δεύτερον **εμπειρία** . Ως προς το πρώτο προσόν διαπιστώνουμε, δηλαδή, ότι πρέπει να είναι μία προσωπικότητα που να διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση, επαγγελματική καταξίωση αλλά και ήθος , ενδιαφέρον για τα κοινά καθώς και διάθεση προσφοράς . Θα πρέπει να είναι πρόσωπο που γνωρίζει τη φυσιογνωμία , την ιδιαιτερότητα και τα προβλήματα της περιοχής , πρόσωπο με κοινωνική συνείδηση, το οποίο συμμετέχει στο κοινωνικό γίνεσθαι . Η βούληση του νομοθέτη είναι το πρόσωπο του Συμπαραστάτη να τυγχάνει ευρύτερης κοινωνικής αποδοχής και αναγνωσιμότητας και επιπλέον να διαθέτει ήθος και εντιμότητα . Ως προς το δεύτερο προσόν απαιτείται ο Συμπαραστάτης να διαθέτει εμπειρία . Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από ένα εξαιρετικά πολύπλοκο , ετερόκλητο, πολυσχιδές και ευαίσθητο πλέγμα σχέσεων καθώς και από λεπτές ισορροπίες ενώ καλείται να συγκεράσει ή υπερκεράσει προβλήματα και πολλές

φορές να εναρμονίσει αντίρροπες δυνάμεις. Σε αυτό το διοικητικό τοπίο, λοιπόν, καλείται να επιτελέσει το ρόλο του ο Συμπαραστάτης και να χειριστεί υποθέσεις που πολλές φορές μπορεί να είναι δυσεπίλυτα και πολύπλοκα προβλήματα . Η εμπειρία του, επομένως, θα του δώσει τη δυνατότητα να ασκήσει ευχερέστερα το διαμεσολαβητικό του ρόλο , να επιλύσει τα ανακύπτοντα προβλήματα με υψηλό αίσθημα ευθύνης . Η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίζει υστερήσεις τόσο σημαντικές, ώστε ο Συμπαραστάτης εκ των πραγμάτων έχει επωμιστεί μία πολύ σύνθετη και απαιτητική αποστολή κρατώντας παράλληλα ανοικτούς τους διαύλους επικοινωνίας και συνεργασίας με τη διοίκηση .

Η εκλογή του γίνεται με μυστική ψηφοφορία και απαιτεί **αυξημένη πλειοψηφία** των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου του μελών του Δημοτικού ή Περιφερειακού συμβουλίου . Ο νομοθέτης αντιλαμβανόμενος τη δυσκολία της εκλογής κατά την πρώτη συνεδρίαση, δίνει τη δυνατότητα της επανάληψης της ψηφοφορίας πάλι όμως με την ίδια αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) . Η εμμονή αυτή του νομοθέτη στην αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) χωρίς καμία εναλλακτική αλλά ως εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για την εκλογή του Συμπαραστάτη θέλει να υποδηλώσει την πρόθεση του νομοθέτη να πετύχει όσο το δυνατόν ευρύτερη συναίνεση και συνεργασία μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης . Όσο πιο υψηλό είναι το επίπεδο της συναίνεσης που πρέπει να επιτευχθεί για την ανάδειξη του προσώπου τόσο πιο αυξημένη είναι και η ανεξαρτησία αυτού . Ο στόχος είναι η ανάδειξη ενός προσώπου κοινής αποδοχής, το οποίο θα τυγχάνει της εμπιστοσύνης τόσο των αιρετών όσο και των δημοτών . Ο συμπαραστάτης δεν πρέπει να είναι δέσμιος των κομματικών πεποιθήσεων, αλλά απαλλαγμένος από κομματικές αγκυλώσεις. Επιπλέον , δεν είναι συνεργάτης ούτε συνέχεια του Δημάρχου/Περιφερειάρχη αλλά αμερόληπτος και ανεξάρτητος θεσμός που επιτελεί διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα στον πολίτη και τις υπηρεσίες . Ο πολίτης πρέπει να έχει όχι απλώς την πεποίθηση, αλλά τη βεβαιότητα ότι ο θεσμός δρα για την προστασία του και ότι δεν αποτελεί πολιτικό ή κομματικό φερέφωνο ή συνέχεια της δημοτικής αρχής, αλλά ότι η αποστολή του είναι να φέρει τη διοίκηση σε θέση λογοδοσίας και ευθύνης απέναντί του.

Επιπλέον, στην ίδια ως άνω διάταξη υπάρχει η πρόβλεψη του ασυμβίβαστου του Συμπαραστάτη με τις ιδιότητες του αιρετού Δήμου ή Περιφέρειας . Πρόκειται, δηλαδή, για ένα επιπλέον εχέγγυο αμεροληψίας και ανεξαρτησίας του προσώπου και είναι εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη μέσω και της παραπομπής στις διατάξεις του άρθρου 14 να εξασφαλίσει το μέγιστο δυνατό βαθμό προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων .

Η εκλογή του Συμπαραστάτη πρέπει να γίνει εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών ή περιφερειακών αρχών. Η αρχική διατύπωση του Νόμου ήταν «...πρέπει να έχει ολοκληρωθεί σε **αποκλειστική** προθεσμία ...», ωστόσο, η διάταξη τροποποιήθηκε με το άρθρο 58 παρ.2 του Ν.3966/ και αντικαταστάθηκε από τη φράση « γίνεται εντός» . Η προθεσμία, δηλαδή, από αποκλειστική έγινε **ενδεικτική** και δόθηκε έτσι η δυνατότητα σε κάθε Δήμο και Περιφέρεια να

συγκροτήσουν τον θεσμό. Πρόκειται για μία καίρια παρέμβαση του νομοθέτη να δώσει εύλογο χρονικό διάστημα στις δημοτικές αρχές προκειμένου να γίνουν όλες οι υγιείς πολιτικές ζυμώσεις και ο διάλογος με τις δημοτικές/περιφερειακές παρατάξεις ώστε να καταλήξουν σ' ένα πρόσωπο ευρύτερης αποδοχής .

Συμπερασματικά, λοιπόν, μπορούμε να πούμε ότι ο νομοθέτης έθεσε κάποια προαπαιτούμενα, προκειμένου το πρόσωπο του Συμπαραστάτη να τυγχάνει της μέγιστης κοινωνικής και πολιτικής αποδοχής . Η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται για την εκλογή του επιβάλλει η εκλογή του να είναι προϊόν συναίνεσης και συνεργασίας μεταξύ των δημοτικών/περιφερειακών παρατάξεων, οι οποίες καλούνται να υπερκεράσουν και να υπερβούν τις διαφορετικές απόψεις τους και θέσεις τους στα πλαίσια ενός πολιτικού πολιτισμού . Η ευρύτερη αυτή συναίνεση στο πρόσωπο του Συμπαραστάτη αποτελεί και την ισχυρότερη εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του . Πρέπει να είναι ένα πρόσωπο με κοινωνική αναγνωσιμότητα, ηθικό έρεισμα και εκτόπιση, με εμπειρία στα τοπικά δρώμενα και το κοινωνικό γίνεσθαι, με ικανότητα διαμεσολάβησης , ικανό να επωμιστεί με την υψηλή κατάρτισή του και εμπειρία του την επίλυση σύνθετων διοικητικών προβλημάτων με μοναδικό σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη και των σχέσεων των ΟΤΑ με την τοπική κοινωνία . Απώτερος στόχος, όμως, είναι να συμβάλλει στη βελτιστοποίηση και αναβάθμιση των διοικητικών υπηρεσιών, αλλά και στην εμπέδωση μιας διοικητικής κουλτούρας και νοοτροπίας εξυπηρέτησης του πολίτη .

3.3. Διαμεσολάβηση -διαδικασία –τρόποι διαμεσολάβησης

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 77 και παρ. 3 του άρθρου 179 του Ν.3852/2011 ο Συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες **άμεσα θιγόμενων πολιτών** και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα . Η αρμοδιότητα του Συμπαραστάτη είναι μετά που θα δεχθεί μία καταγγελία να διερευνήσει, εάν η διοίκηση εφάρμοσε ή όχι το νόμο ή εάν η συμπεριφορά της ήταν προσήκουσα και αναλόγως να έρθει σε επαφή με τα διοικητικά όργανα και να επιλύσει το πρόβλημα με το πιο δόκιμο και πρόσφορο τρόπο . Άρα, λοιπόν, μετά τη λήψη της καταγγελίας θα επιδιώξει την επικοινωνία είτε εγγράφως είτε προφορικώς με την καταγγελλόμενη πλευρά ζητώντας και τη δική της θέση στο πρόβλημα . Εάν, λοιπόν, διαπιστωθεί μία παρατυπία ή μία διοικητική συμπεριφορά που δεν συνάδει με τον νόμο ο Συμπαραστάτης θα υποδείξει στην διοίκηση τα ενδεδειγμένα μέσα, προκειμένου να αρθεί αυτή η κατάσταση ή σε διαφορετική περίπτωση, εάν διαπιστωθεί ότι η καταγγελία είναι αβάσιμη τότε ο Συμπαραστάτης θα επικοινωνήσει με τον ενδιαφερόμενο και θα τον ενημερώσει ότι η υπόθεσή του θα τεθεί στο αρχείο εξηγώντας τους λόγους για τους οποίους η υπόθεσή του δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί . Διαπιστώνουμε, δηλαδή, ότι η διαμεσολάβηση έχει τέσσερα στάδια, τα οποία συνοπτικά είναι τα ακόλουθα : α) λήψη της καταγγελίας β) επικοινωνία του Συμπαραστάτη με την καταγγελλόμενη πλευρά γ) ανταπόκριση αυτής και δ) ενημέρωση του καταγγέλλοντος για την έκβαση της υπόθεσης .

Η διαμεσολάβηση του Συμπαραστάτη μπορεί να λάβει τις εξής μορφές : α) διαμεσολάβηση με την έννοια της **πληροφόρησης** και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση που ο πολίτης ζητά πληροφορίες για γενικά θέματα . Η περίπτωση αυτή δεν συνιστά διαμεσολάβηση με τη ακριβή έννοια του όρου και περιορίζεται μόνο στην παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες. β) διαμεσολάβηση με την έννοια κυρίως της **διαιτησίας**, όταν ο πολίτης έχει διαφορές ή μία διαφωνία με την διοίκηση που ανακύπτουν πριν την έκδοση μίας διοικητικής πράξης που συνήθως προκύπτουν από κάποια δυσνόητα κείμενα νόμου που επιδέχονται ερμηνείας . Στην περίπτωση αυτή, ο Συμπαραστάτης είναι μονίμως σε ανοιχτό διάλογο με τις υπηρεσίες και όργανα του Δήμου με απώτερο στόχο την ταχεία επίλυση των προβλημάτων και την πρόληψη φαινομένων κακοδιοίκησης γ) η διαμεσολάβηση εδώ είναι πλέον **ελεγκτική** . Στην περίπτωση αυτή έχει ήδη εκδοθεί η διοικητική πράξη από τα αρμόδια όργανα και ο πολίτης διαμαρτύρεται για τη νομιμότητά της . Εδώ ο έλεγχος είναι αυστηρός και τυπικός με υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στο νόμο . Ως εκ τούτου, εάν διαπιστωθεί ότι η ενέργεια της διοίκησης δεν ήταν σύννομη ο Συμπαραστάτης με τη διαμεσολάβηση του ζητά διόρθωση της πράξης είτε με την έκδοση νέας ορθής είτε με την ανάκληση της προσβληθείσας. δ) η διαμεσολάβηση εδώ αφορά τις **ειδικές εκθέσεις** που ο Συμπαραστάτης διατυπώνει όταν διαπιστώσει φαινόμενα κακοδιοίκησης . Τις εκθέσεις αυτές τις κοινοποιεί στο Δημοτικό Συμβούλιο, στον Δήμαρχο και τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου με υποχρεωτική ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Δήμου. Πρόκειται για μια κατηγορία που επικαλύπτει τις προηγούμενες, διότι αποτελεί το απαύγασμα της προσπάθειας του Συμπαραστάτη, ο οποίος μετά τη διαμεσολάβηση και τον έλεγχο διατυπώνει προτάσεις (Βασματζίδης , Χ. , 2017) .

Συγκεκριμένα οι παραγρ. 5 και 6 του άρθρου 77 του Ν.3852/2010, ορίζουν τη διαδικασία σύνταξης και υποβολής ετήσιας έκθεσης ως εξής: «Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση . Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου για τον απολογισμό της δημοτικής αρχής κατά τις διατάξεις του άρθρου 217 του Κ.Δ.Κ., εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της . Ο συμπαραστάτης μπορεί, επίσης, να προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του, όσο και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη υποβάλλονται στον Δήμαρχο και κοινοποιούνται στο δημοτικό συμβούλιο και στον γενικό γραμματέα του δήμου . Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών...» . Η ετήσια έκθεση του Συμπαραστάτη έχει το χαρακτήρα αφενός του απολογισμού της δράσης , των ενεργειών και του έργου που έχει επιτελέσει ενώπιον του Δημοτικού Συμβουλίου και αφετέρου τη διατύπωση προτάσεων με απώτερο στόχο τον εξορθολογισμό της διοίκησης, τη βελτιστοποίηση της λειτουργίας και την υιοθέτηση **βέλτιστων πρακτικών** . Πρόκειται για μία πολύ σημαντική δράση στην οποία εντοπίζεται ο προληπτικός ρόλος του Συμπαραστάτη και για έναν

επιπλέον λόγο, διότι αυτές απηχούν την πραγματική εικόνα του δήμου/περιφέρειας αποτελούν, δηλαδή μία ακτινογραφία , διαμορφωμένη από τις καταγγελίες που αντιμετώπισαν , αλλά και από τις λύσεις που πρότειναν για τα φαινόμενα κακοδιοίκησης .

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Γ. Καμίνη για τον προληπτικό ρόλο της διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη, στον οποίο προσομοιάζει ο Συμπαραστάτης. Λέει, χαρακτηριστικά, ότι οι ετήσιες εκθέσεις που περιέχουν μεταξύ των άλλων και οργανωτικές προτάσεις ανταποκρίνονται σ' αυτήν την προληπτικού χαρακτήρα καταπολέμηση της κακοδιοίκησης . Η αποστολή αυτή είναι διττή, διότι **αφενός** εξυπηρετεί τα συμφέροντα των πολιτών και το γενικό συμφέρον και **αφετέρου** την ίδια τη δημόσια διοίκηση και αυτούς που την απαρτίζουν, δηλαδή τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι διασφαλίζουν όχι πλέον ως «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους» (άρθρο 103 Σ) , αλλά ως εργαζόμενοι στο δημόσιο, ένα ορθολογικό περιβάλλον εργασίας (Καμίνης,Γ. , 2005) .

Συνακόλουθα λοιπόν , μπορούμε να πούμε ότι ο ρόλος του Συμπαραστάτη είναι ήπια ελεγκτικός, ο διαμεσολαβητικός τους ρόλος επιτελείται ως άσκηση πειθούς απέναντι στη διοίκηση, ενώ τα πορίσματα του δεν έχουν δεσμευτικό , κυρωτικό ή εκτελεστικό χαρακτήρα εξάλλου κάτι τέτοιο αντιβαίνει στη φυσιολογία του θεσμού . Ως απόρροια των παραπάνω ,ο λόγος του έχει τη δύναμη της πειθούς ότι αυτό που προτείνει είναι το σωστό και το ενδεδειγμένο . Ο Συμπαραστάτης ως διαμεσολαβητής φέρνει την διοίκηση προ των ευθυνών της σε θέση λογοδοσίας . Η υπηρεσία εξαναγκάζεται κατά μία έννοια να αιτιολογήσει τις πράξεις ή τις παραλείψεις της . Αυτό ακριβώς αποτελεί στοιχείο εμπάθυνσης της δημοκρατίας. Όταν μάλιστα η λογοδοσία αυτή συνέχεται με την υποχρεωτική δημοσιότητα, τότε αυτό το ζεύγμα είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον για την ποιότητα των διοικητικών αποφάσεων καθότι συνακόλουθα συνέχεται με τη διαφάνεια (Σωτηρόπουλος , Β.,2012) .

4. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: συγκριτική προσέγγιση: Συνήγορος του Πολίτη, Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη

Στα προηγούμενα κεφάλαια προσπαθήσαμε να προσεγγίσουμε τους δύο θεσμούς . Εδώ θα επιχειρήσουμε να τους προσεγγίσουμε συγκριτικά προκειμένου να εντοπίσουμε τις διαφορές και τις ομοιότητές τους ως προς τις αρμοδιότητες , τη διαμεσολάβηση και την ανεξαρτησία .

4.1.Αρμοδιότητες-Αποστολή- Ανεξαρτησία

Οι δύο θεσμοί προσομοιάζουν στην αποστολή και στο σκοπό τους , δεδομένου ότι και οι δύο **διαμεσολαβούν** μεταξύ διοίκησης και πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων των τελευταίων, την καταπολέμηση φαινομένων **κακοδιοίκησης** και την **τήρηση της νομιμότητας** . Συνάγεται λοιπόν, το

συμπέρασμα ότι η αρμοδιότητα του Συμπαραστάτη του Δημότη /Πολίτη είναι συντρέχουσα μ' αυτήν του Συνηγόρου του Πολίτη με τη διαφορά ότι ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη είναι θεσμός **εγγύτερος** στους πολίτες, γνωρίζει την τοπική κοινωνία , τα προβλήματα και τις ανάγκες των πολιτών, τις οποίες καλείται με την διαμεσολάβησή του να επιλύσει . Εξάλλου, η θέσμιση του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη ερείδεται στην αρχή της **επικουρικότητας** και **εγγύτητας** όπως προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010 . Σύμφωνα με αυτές η άμεση και ουσιαστική αντίληψη και γνώση των τοπικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων, η ανάληψη πρωτοβουλιών και η ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και των προβλημάτων της καθημερινότητας δεν μπορεί παρά να προέρχεται από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα και βιώνουν άμεσα τις ανάγκες του τόπου .

Ωστόσο, η συνεργασία και η συνύπαρξη του Συμπαραστάτη του Δημότη /Πολίτη με τον Συνήγορο του Πολίτη θεωρείται επιβεβλημένη και αναγκαία . Παρά το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες τους είναι ή μπορεί να φαίνονται επάλληλες ή αλληλεπικαλυπτόμενες , σε κάποιες περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη επιβάλλεται να παρέμβει προκειμένου να ελέγξει δύσκολες ή πολύπλοκες υποθέσεις των ΟΤΑ, δεδομένου ότι αυτές απαιτούν αρτιότερο και πληρέστερο επίπεδο οργάνωσης, εμπειρίας και γνώσης . Επιπλέον , υπάρχει περίπτωση στις πολύπλοκες αυτές υποθέσεις να παρεμβάλλονται και άλλες υπηρεσίες συναρμόδιες οπότε αυτό εκφεύγει εξ αντικειμένου από το ελεγκτικό πεδίο δράσης του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη εμπιπτοντας σ αυτό του Συνηγόρου του Πολίτη. Εξάλλου κατά το άρθρο 77παρ.4 και το 179παρ.3 «η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης/ Περιφερειακό Συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής...» .

Επιπλέον ,και οι δύο θεσμοί περιορίζονται στη διοικητική και όχι στην πολιτική λειτουργία ή τον έλεγχο των πολιτικών οργάνων . Το ελεγκτικό πεδίο και των δύο θεσμών είναι η παραβίαση των εννόμων συμφερόντων των πολιτών από ατομικές διοικητικές πράξεις των δημοσίων υπηρεσιών και όχι ο έλεγχος των κανονιστικών πράξεων .

Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ των δύο θεσμών έγκειται στο διαμεσολαβητικό τους ρόλο, δεδομένου ότι το εύρος της διαμεσολάβησης του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη είναι πιο περιορισμένο συγκριτικά με το εθνικού επιπέδου διαμεσολαβητικό ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη . Ο Συμπαραστάτης του Δημότη δέχεται καταγγελίες πολιτών και επιχειρήσεων για φαινόμενα κακοδιοίκησης των υπηρεσιών του Δήμου των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων . Ως εκ τούτου η αρμοδιότητα του περιορίζεται στα διοικητικά όρια του Δήμου ή της Περιφέρειας .

Εξ αντιδιαστολής με τον Συνήγορο του Πολίτη, που δεν έχει αρμοδιότητα για θέματα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών ο Συμπαραστάτης του

δημότη/πολίτη δεν έχει τέτοιον περιορισμό και μπορούν να απευθυνθούν σε αυτόν και υπάλληλοι των δημοτικών υπηρεσιών για θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης, όταν θίγονται από την υπηρεσία τους .

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν ,προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 4 παρ.3 του Ν.3094/2003) .Εξ αντιδιαστολής ,για τον Συμπαραστάτη δεν προβλέπεται τέτοιος περιορισμός με την επιφύλαξη βέβαια της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη .

Ενώ ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης δικαστικής αρχής, για τον Συμπαραστάτη δεν προβλέπεται τέτοιος περιορισμός από τις σχετικές διατάξεις . Ο Συμπαραστάτης του Δημότη μπορεί να παρεμβαίνει ακόμα και σε υποθέσεις που εκκρεμοδικούν στη δικαιοσύνη . Αυτό βέβαια με την προϋπόθεση ότι δεν προσκρούει στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών ,δεδομένου ότι η όποια παρέμβαση πρέπει να γίνεται με τον όρο της μη παρακώλυσης της δικαστικής λειτουργίας .

Εξ αντιδιαστολής με τον Συνήγορο του Πολίτη, που είναι αρμόδιος μόνον, εφόσον η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης, για τον Συμπαραστάτη δεν προβλέπεται τέτοιος περιορισμός . Μάλιστα , ο Συμπαραστάτης υποχρεούται από το νόμο να απαντήσει εγγράφως ή ηλεκτρονικώς στον πολίτη εντός 30 ημερών από την υποβολή της καταγγελίας, ενώ ο Συνήγορος δεν έχει τέτοια υποχρέωση από το νόμο (άρθρα 77 και 179 του Ν.3852/2010) .

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι οι δύο θεσμοί καταλαμβάνουν μία διαφορετική θέση στην ελληνική έννομη τάξη . Ωστόσο , και οι δύο τυγχάνουν θεσμικών εγγυήσεων που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία και αμεροληψία τους . Κοινό χαρακτηριστικό των δύο θεσμών είναι η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται για την εκλογή τους . Στην περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη η εκλογή γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με ομοφωνία ή πλειοψηφία των 4/5. Η διακομματική συμμετοχή της Διάσκεψης προσδίδει αυξημένη νομιμοποίηση στον Συνήγορο του Πολίτη . Αυξημένη πλειοψηφία των δύο 2/3 των μελών του δημοτικού /περιφερειακού συμβουλίου απαιτείται και για την εκλογή του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη . Ως εκ τούτου, αυτό καταδεικνύει την πρόθεση του νομοθέτη το πρόσωπο που θα επιλεγεί να είναι ευρείας αποδοχής και αποτέλεσμα συναίνεσης και συνεργασίας και όχι κάποιο πρόσωπο της δημοτικής αρχής . Επιπλέον, από τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ.1 του Ν.3051/2003 και των άρθρων 77 και 179 του Ν.3852/2010 για την επιλογή του προσώπου του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συμπαραστάτη Δημότη/Πολίτη τίθεται μία βασική προϋπόθεση για το πρόσωπο που θα αναλάβει

καθήκοντα . Το πρόσωπο αυτό θα πρέπει να είναι προσωπικότητα «εγνωσμένου κύρους » και να διαθέτει απαιτούμενη εμπειρία. Συνεπώς, καθίσταται εμφανής η βαρύνουσα σημασία που αποδίδεται από τον νομοθέτη στο κύρος τόσο του Συνηγόρου του Πολίτη όσο και του Συμπαραστάτη του Δημότη /Πολίτη .

Προσέτι, και οι δύο θεσμοί απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, καθώς δεν δέχονται εντολές από την εκτελεστική εξουσία ,δεν τελούν σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης και εκφεύγουν τον έλεγχο των πράξεων . Αξίζει να επισημανθεί μάλιστα ότι η παρ.2 εδ.β του άρθρου 1 του Ν.3094/2003 θεσπίζει για τον Συνήγορο μία μορφή ακαταδίωκτου και ανεύθυνου κατά την άσκηση των καθηκόντων του .

Μάλιστα, εχέγγυο της αμεροληψίας του Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη διασφαλίζει η παρ. 1 του άρθρου 77 του Ν.3852/2010, σύμφωνα με την οποία υπάρχει απόλυτο και ανεξίτητο ασυμβίβαστο της ιδιότητας του Συμπαραστάτη και του αιρετού, ενώ επιπλέον ισχύουν και τα κωλύματα και ασυμβίβαστα του άρθρου 14 και 117 του ίδιου νόμου .

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε καταρχήν ότι, οι δύο θεσμοί μπορούν να βρουν έναν αποτελεσματικό ρυθμό στην συνεργασία τους και μπορούν να συλλειτουργήσουν και να συμπλεύσουν . Εξάλλου, και οι δύο έχουν μία κοινή τομή την δικαιοκρατία διότι και οι δύο αποτελούν θεματοφύλακες του κράτους δικαίου . Επομένως η συναρμογή , η σύζευξη και η συλλειτουργία τους καθίσταται επιβεβλημένη . Κατά δεύτερο παρά τη διαφορετική θέση του στην ελληνική έννομη τάξη είναι τυγχάνουν αυξημένης νομιμοποίησης και είναι θωρακισμένοι με αυξημένη ανεξαρτησία κατά τη διεξαγωγή του διαμεσολαβητικού τους ρόλου .

4.2. Διαμεσολάβηση

Εκ προοιμίου ,α μπορούσε να λεχθεί ,ότι και οι δύο θεσμοί έχουν δύο κοινά χαρακτηριστικά : την εξωδικαστική και τη διαμεσολαβητική τους φύση . Αν εξαιρέσει κανείς το γεγονός ότι ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη αναλαμβάνει με τον διαμεσολαβητικό του ρόλο να καταπολεμήσει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο κατά τα άλλα ο τρόπος , τα μέσα που μετέρχεται και η διαδικασία της διαμεσολάβησης δεν διαφοροποιούνται από αυτά του Συνηγόρου του Πολίτη . Αποσκοπούν μέσα από τη διαδικασία διαμεσολάβησης να συμβάλλουν στην εξεύρεση νόμιμων και πρακτικών λύσεων οι οποίες όμως στερούνται δεσμευτικότητας και εκτελεστικότητας . Ενώ, όμως, σε ότι αφορά τον Συνήγορο του Πολίτη υπάρχει ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο προσδιορίζει ενδελεχώς τον τρόπο και τα μέσα διαμεσολάβησης δεν συμβαίνει το ίδιο με τον Συμπαραστάτη του Δημότη/Πολίτη . Ωστόσο, όμως, η κοινή αποστολή των θεσμών που είναι η αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης δίνει την δυνατότητα στον Συμπαραστάτη να χρησιμοποιήσει τα μέσα διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη . Η διαμεσολάβηση ενέχει την έννοια έρευνας και μία από τις εκφάνσεις αυτής είναι και η

προληπτική πληροφόρηση γι αυτό και στα πλαίσια αυτής ο Συμπαραστάτης μπορεί όπως και ο Συνήγορος του Πολίτη να αιτηθεί της συνδρομής της αρμόδιας υπηρεσίας για την παροχή πληροφοριών προς διευκόλυνση του έργου του .

Ο Συνήγορος του πολίτη στο ύστατο στάδιο της διαμεσολάβησης συντάσσει πόρισμα, το οποίο απευθύνει στον αρμόδιο Υπουργό συνοψίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο και ολοκληρώνοντας την έρευνά του . Το ίδιο κατά μία έννοια κάνει και ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη με την μορφή των ειδικών προτάσεων και της υποβολής αυτών στον Δήμαρχο/Περιφερειάρχη με παράλληλη κοινοποίηση στο δημοτικό/περιφερειακό συμβούλιο .

Επιπλέον, και οι δύο συντάσσουν ετήσιες εκθέσεις ο δε συνήγορος του πολίτη τις υποβάλλει στον Πρωθυπουργό , στον πρόεδρο της Βουλής κοινοποιώντας την και στον υπουργό Εσωτερικών ο δε Συμπαραστάτης του δημότη/πολίτη στο δημοτικό/περιφερειακό συμβούλιο στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του για τον απολογισμό .

Σημαντικό μέσο διαμεσολάβησης και για τους δύο θεσμούς είναι η δημοσιότητα των προτάσεων τους . Η διατύπωση προτάσεων με ηθική βαρύτητα και πειστικότητα με στόχο την επωφελή επίλυση των διαφορών με γνώμονα τις αρχές της χρηστής διοίκησης, καθώς και η δημοσιότητα αυτών αποτελούν ένα ισχυρό μέσο πίεσης και για τους δύο θεσμούς . Η δημοσιότητα είναι ένα σημαντικό μέσο και για τους δύο θεσμούς, το οποίο καταδεικνύει και τον ήπιο κυρωτικό ρόλο τους .Ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 77 και την παρ'4 του άρθρου 179 του Ν 3852/2010 συντάσσει ετήσιες εκθέσεις, καθώς και ειδικές προτάσεις, οι οποίες αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου ή της περιφέρειας .

Σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η αρμοδιότητα του Συμπαραστάτη συντρέχει με την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη με κύριο πεδίο δράσης και τη διαμεσολάβηση . Η ειδοποιός διαφορά είναι ότι η διαμεσολάβηση του συμπαραστάτη του δημότη/πολίτη είναι σε τοπικό και όχι εθνικό επίπεδο . Επιπλέον, ο χαρακτήρας , ο σκοπός , και τα μέσα της διαμεσολάβησης προσομοιάζουν. Βεβαίως, ο συμπαραστάτης είναι πιο ευέλικτος , άμεσος και γρήγορος θεσμός, ο οποίος μπορεί να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά λόγω της εγγύτητάς του με την πηγή του προβλήματος αλλά και της σταδιακά αποκτώμενης εξειδίκευσης . Από την άλλη, όμως , δεν διαθέτει τη συνταγματική κατοχύρωση και τη συσσωρευμένη εμπειρία που αποτελεί εχέγγυο για την αντιμετώπιση πολύπλοκων περιπτώσεων κακοδιοίκησης . Επιπλέον , τα άρθρα 77 και 179 του Ν.3852/2010 χαρακτηρίζονται από μία ασάφεια και γενικότητα η οποία καθιστά αναγκαία την εγκόλπωση εκ μέρους των Συμπαραστατών Δημοτών/Πολιτών της διαδικασίας διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του πολίτη. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Συμπαραστάτης λειτουργεί με πιο ευέλικτο τρόπο συγκριτικά με τον Συνήγορο του Πολίτη και σύντομο χρονικά και αυτό αποτελεί βασικό πλεονέκτημα . Το ζητούμενο είναι να

αξιοποιηθεί αυτή η θεσμική ευελιξία, ώστε ο θεσμός να αποδειχθεί αποτελεσματικός και για τους πολίτες

Πίνακας 1. Συγκριτική προσέγγιση των χαρακτηριστικών δύο θεσμών

Βασικά Χαρακτηριστικά (essentialia)	Συνήγορος του Πολίτη	Συμπαραστάτης
Προσωπική και λειτουργική Ανεξαρτησία	✓	✓
Αυξημένη πλειοψηφία εκλογής	✓	✓
Υψηλά προσόντα – εγνωσμένου κύρους	✓	✓
Διαμεσολαβητικός-παραινετικός λόγος	✓	✓
Διαμεσολάβηση σε εθνικό επίπεδο	✓	
Διαμεσολάβηση σε τοπικό επίπεδο	✓	✓
Διαμεσολάβηση μετά την παρέλευση 6 μηνών		✓
Παρέμβαση όταν έχει γεννηθεί δικαίωμα ή έχει δημιουργηθεί ευνοϊκή κατάσταση		✓*
Παρέμβαση σε περίπτωση εκκρεμοδικίας		✓*
Απάντηση εντός τριάντα (30) ημερών		✓
Αυτεπάγγελτη παρέμβαση διενέργειας ή κατόπιν αναφοράς πολιτών	✓	✓
Ευρείες αρμοδιότητες πληροφόρησης , παρακολούθησης-έλεγχου κακοδιοίκησης, χρήστης διοίκησης	✓	✓
Αναφορά σχετική με την υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων		✓
Αναφορά επιχειρήσεων		✓
Συνταγματική κατοχύρωση	✓	
Ενδιάμεσος έλεγχος της διοίκησης	✓	✓
Ετήσιες εκθέσεις-προτάσεις βελτίωσης	✓	✓
Κύκλοι εργασιών	✓	
Κοινωνικός ρόλος-προστασία δικαιωμάτων πολιτών	✓	✓
Έλεγχος ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης	✓	✓
Μη εκτελεστότητα-δεσμευτικότητα προτάσεων –ήπιος κυρωτικός ρόλος	✓	✓
Δημοσιότητα πορισμάτων	✓	✓
Στελεχιακό δυναμικό-διοικητική υποστήριξη	✓	
Ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία	✓	✓
Λειτουργία με γνώμονα την προσφορότητα και την αποτελεσματικότητα	✓	✓

Νομικός έλεγχος της υπόθεσης	✓	✓
Επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης	✓	✓
Έλεγχος σε ασφαλιστικά ταμεία, εφορίες, νοσοκομεία, σχολεία φυλακές, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, ΟΑΕΔ κλπ	✓	

* Δεν προβλέπεται από το νομικό πλαίσιο τέτοιος περιορισμός

5. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συμβολή του θεσμού στην τοπική και περιφερειακή δημοκρατία και στην αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ

Κατά τον Θ. Τσάτσο ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης : « είναι ασφαλώς εκ των θεμελιωδέστερων της Ελληνικής Δημοκρατίας και ίσως, ο μάλλον εξυπηρετικός της δημοκρατικής υφής της ελληνικής πολιτείας » (Τσάτσος,Θ.1958) .Ειδικότερα, ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί έναν άμεσο φορέα δημόσιας εξουσίας, διότι βρίσκεται στην αδιαμεσολάβητη σχέση με τον λαό . Επιπλέον, αποτελεί και μεγάλη κατάκτηση για τη δημοκρατία, διότι ο δημότης έχει να δυνατότητα να επιλέγει τα άτομα που θα υπηρετήσουν τις ανάγκες και θα προσπαθήσουν να λύσουν τα προβλήματα του τόπου . Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν θεσμό βαθύτατα δημοκρατικό λόγω της εγγύτητας της με τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών και της άμεσης νομιμοποίησης .

Άρα, λοιπόν, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο χώρος, όπου ο πολίτης ζει και ασκεί τα δικαιώματά του . Στα πλαίσια αυτής της άσκησης των δικαιωμάτων του και των αυξημένων απαιτήσεων ο πολίτης έρχεται σε καθημερινή επαφή με τις τοπικές αρχές διεκδικώντας την επίλυση των προβλημάτων της καθημερινότητας του και την προάσπιση των δικαιωμάτων του είτε από τις αυθαιρεσίες είτε από τυχόν μη ορθές διοικητικές συμπεριφορές . Είναι, λοιπόν, φυσικό αυτή η σχέση πολίτη και τοπικών αρχών να είναι συγκρουσιακή και να ανακύπτουν διαφορές οι οποίες εμποδίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων τους . Συνεπώς, έπρεπε να καθιερωθεί ένας ανεξάρτητος θεσμός ως διαμεσολαβητής σε τοπικό επίπεδο, ο οποίος θα συνέβαλε στην εξομάλυνση , την επίλυση των διαφορών και την άμβλυνση της απόστασης μεταξύ πολιτών και τοπικής εξουσίας λειτουργώντας ως θεματοφύλακας και προασπιστής των δικαιωμάτων τους . Εξάλλου, ακρογωνιαίος λίθος της δημοκρατίας είναι η προάσπιση , προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών δηλαδή condition sine qua non για τη δημοκρατία .

Ο Ν. Διαμαντούρος θεωρεί ότι το βέλτιστο θεσμικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο πρέπει να ενταχθεί ο θεσμός του διαμεσολαβητή για να γίνει πληρέστερα κατανοητός είναι αυτός της παγιωμένης δημοκρατίας . Λέει χαρακτηριστικά «..με τον όρο «**παγιωμένη δημοκρατία**» παραπέμπω σε ένα καθεστώς πλαισιωμένο με ισχυρούς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου, μηχανισμούς **λογοδοσίας**, μηχανισμούς **διαφάνειας** και **εξισορρόπησης των εξουσιών**, ικανούς να διασφαλίζουν επαρκώς και με συνέπεια τον έλεγχο της εξουσίας και, αν δεν ελαχιστοποιούν, να μειώνουν τουλάχιστον

τους πειρασμούς της αυθαιρεσίας στους οποίους, εξ ορισμού, σχεδόν κάθε εξουσία υπόκειται . Η έννοια της παγιωμένης δημοκρατίας παραπέμπει, επίσης, στην ύπαρξη ενός ισχυρού κράτους δικαίου, ικανού να διασφαλίζει με επάρκεια αφενός το δικαίωμα της εκάστοτε πλειοψηφίας να κυβερνά και αφετέρου (και εξ ίσου σημαντικό) τα δικαιώματα και τις ελευθερίες της εκάστοτε μειοψηφίας να λειτουργεί απρόσκοπτα . Αν δεν υπάρχει αυτή η ταυτόχρονη διασφάλιση, δεν μπορούμε να μιλήσουμε για ένα ισχυρό κράτος δικαίου...» . Η δεύτερη αναγκαία συνθήκη για τον θεσμό του διαμεσολαβητή είναι η **ποιότητα της δημοκρατίας** . Η ποιότητα της δημοκρατίας είναι δύσκολο να οριστεί . Σαν έννοια όμως παραπέμπει στη συμπλήρωση των **κανόνων δικαίου** από τις **αρχές** οι οποίες διέπονται από πνεύμα **ακριβοδικίας** . Εδώ ακριβώς εστιάζει τη λειτουργία του ένας διαμεσολαβητής ,στη διασφάλιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τις αρχές της **χρηστής διοίκησης** σε διασύνδεση με την έννοια της **ακριβοδικίας**, η οποία έρχεται να συνεπικουρήσει τη νομιμότητα και να ενδυναμώσει το **κράτος δικαίου** (Διαμαντούρος , Ν. , 2013) .

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζουν τα όσα αναφέρει ο Συνήγορος του Πολίτη στην εισαγωγή του στην Ετήσια Έκθεση του 1998 στην οποία λέει χαρακτηριστικά: «..Η παγίωση της δημοκρατίας σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτελέσει αφορμή για εφησυχασμό . Και αυτό γιατί, αν η δημοκρατία αποτελεί πλέον αδιαμφισβήτητο κεκτημένο για την ελληνική κοινωνία, η ποιότητά της αφήνει μεγάλα περιθώρια βελτίωσης . Με αυτήν την έννοια, η παγίωση του δημοκρατικού μας καθεστώτος πρέπει να εννοιολογηθεί ως εφελτήριο για την επίτευξη αυτού του λογικά επόμενου στόχου, που είναι η βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας . Μια κρίσιμη διάσταση της ποιότητας της δημοκρατίας είναι η δυνατότητα της να **αναστοχάζεται** , να δημιουργεί, δηλαδή, η ίδια **μηχανισμούς λογοδοσίας** εύκολα προσιτούς στον πολίτη, οι οποίοι θα καθιστούν εφικτό τον έλεγχο των διαφόρων λειτουργιών των θεσμών και τη λήψη διορθωτικών μέτρων, ικανών να θεραπεύσουν τα προβλήματα που αναδεικνύει ο έλεγχος . Υπό αυτήν την έννοια, η λογοδοσία και ο έλεγχος που αυτή συνεπάγεται αναδεικνύονται σε κεντρικά στοιχεία της σύγχρονης , υψηλής **ποιότητας της δημοκρατίας...**» .

Ο θεσμός του διαμεσολαβητή μπορεί να συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας τόσο **άμεσα**, μέσω της λογοδοσίας και της ενεργούς συμμετοχής του πολίτη στα κοινά, όσο και **έμμεσα** μέσω της ενίσχυσης του κράτους δικαίου και ως εκ τούτου της ισορροπίας μεταξύ της ισότητας και ελευθερίας . Σε ένα δικαστικό σύστημα, το οποίο δεν λειτουργεί σωστά, η συμβολή του διαμεσολαβητή στην ποιότητα της δημοκρατίας είναι περιορισμένη . Όταν, όμως, ένα δικαστικό σύστημα λειτουργεί σωστά ο διαμεσολαβητής μπορεί να επιτελέσει ένα ξεχωριστό και συμπληρωτικό ρόλο ως προς τη δικαστική εξουσία, διότι επιτρέπει στους πολίτες τη δυνατότητα να ασκούν πιο ευέλικτα , τα δικαιώματά τους , να επιλέγουν την πιο κατάλληλη και προσήκουσα γι αυτούς λύση έχοντας στη διαθεσιμότητά τους εναλλακτικά ένα δικαστικό και ένα μη δικαστικό μέσο. Αυτή η παροχή επιλογής στον πολίτη και η δυνατότητα να αποφασίσει αυτός μεταξύ εναλλακτικών μέσων το πιο πρόσφορο ή προσήκον γι αυτόν

συμβάλλει στη βελτίωση της **ποιότητας της δημοκρατίας** και του κράτος δικαίου . Η αποτελεσματική υλοποίηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της ποιότητας της διοίκησης (Diamandouros , N., 2006) . Αυτός εξάλλου είναι και ο λόγος που ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση ως θεμελιώδες δικαίωμα .

Συνακόλουθα λοιπόν , σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης , της « εύρυθμης ή αγαθής διοίκησης» η διοίκηση οφείλει να διαμορφώνει κανόνες **«βέλτιστης πρακτικής»**, οι οποίοι θα διέπουν τη σχέση της με τους πολίτες και θα αποτελούν κριτήριο αξιολόγησης των πράξεων της . Σύμφωνα με τους κανόνες «βέλτιστης πρακτικής» η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει τον πολίτη κατά τρόπο **(α)προσήκοντα, (β)δίκαιο και (γ) αμερόληπτο** . Επιπλέον, σε διαφορετική περίπτωση πρέπει να εξασφαλίζει για τον πολίτη όλα εκείνα τα μέσα προστασίας που είναι απαραίτητα προκειμένου να προστατεύσει τα έννομα συμφέροντά του από συμπεριφορές που προσκρούουν στις ως άνω έννοιες . Η έννοια της δημοκρατίας ενισχύεται μόνο όταν οι πολίτες διαθέτουν μέσα και μηχανισμούς προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από μη σύννομες ή μη ορθές συμπεριφορές της διοίκησης . Μάλιστα στις σύγχρονες δημοκρατίες , η ύπαρξη θεσμικών αντίβαρων και μηχανισμών λογοδοσίας είναι καίριας σημασίας, διότι συμβάλλουν στην ενδυνάμωση του κράτους δικαίου , στην εμπέδωση μιας διοικητικής κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη και στην εμπάθυνση της δημοκρατίας .

Το κράτος δικαίου εκπηγάει από τα δικαστήρια , ωστόσο δεν εξισώνεται μόνο από κανόνες δικαίου αλλά αφορά αρχές όπως αυτή της χρηστής διοίκησης η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία ως βασική συνιστώσα της συμμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης με το κράτος δικαίου . Επιπλέον, η λειτουργία του κράτους δικαίου εξαρτάται από κατά πόσο η δημόσια διοίκηση λειτουργεί με γνώμονα τη νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη . Η νοοτροπία αυτή συνδέεται αναπόσπαστα με το κατά πόσο οι δημόσιοι υπάλληλοι κατανοούν και υιοθετούν τις αρχές της χρηστής διοίκησης . Έτσι λοιπόν , ο διαμεσολαβητής έρχεται να συμπληρώσει μέσω των αρχών της χρηστής διοίκησης τη λειτουργία της παγιωμένης δημοκρατίας συμβάλλοντας στη διεύρυνση του κράτους δικαίου πέρα από το χώρο της αυστηρής νομιμότητας ο οποίος μπορεί να χαρακτηριστεί ως χώρος του *extra legem* (Διαμαντούρος , N. , 2012) .

Ο θεσμός του Συμπαραστάτη θεσπίστηκε για να παρέχει αυτή την προστασία στους πολίτες και να βοηθήσει με τη δράση του να εμπεδωθούν βασικές αρχές της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο . Ο θεσμός λειτουργεί με τη λογική της επίλυσης, της εξεύρεσης και της πρότασης λύσεων προς τις τοπικές αρχές με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη και την καίρια και αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων τους . Η εξεύρεση της πιο ενδεδειγμένης λύσης μέσα από μία συναινετική προσέγγιση συμβάλλει στην αναβάθμιση των σχέσεων πολίτη – τοπικών αρχών και στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία και ευρύτερα στην ποιότητα της δημοκρατίας . Μέσω των προτάσεων αυτών, προωθεί μια διοικητική κουλτούρα της εξυπηρέτησης του πολίτη . Αξιοσημείωτο είναι ότι ο

δημοκρατικός χαρακτήρας του θεσμού ενισχύεται από το γεγονός ότι ο Συμπαραστάτης δεν επιβάλλει αυτές τις λύσεις, αλλά χρησιμοποιεί την πειθώ η οποία ανάγεται ως το μοναδικό εργαλείο στα χέρια του . Προσπαθεί να εξηγήσει με σκοπό να πείσει, επομένως νομιμοποιεί την απόφασή του πείθοντας και συμβάλλοντας ουσιαστικά στην ποιότητα της δημοκρατίας .

Συν τοις άλλοις, ο Συμπαραστάτης έχει και ένα άλλον ισοδύναμο στόχο που είναι η διαμόρφωση προτάσεων προς τη διοίκηση για τη θεραπεία των βαθύτερων αιτιών που οδηγούν στις παραβιάσεις των δικαιωμάτων των πολιτών και στην κακοδιοίκηση . Οι προτάσεις του αυτές μπορούν να λειτουργήσουν **αφενός** ως κατευθυντήριες γραμμές για τη διοίκηση, ως μέσο βελτίωσης και εξορθολογισμού της διοικητικής διαδικασίας σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο και **αφετέρου** ως ενημέρωση των πολιτών για τα δικαιώματά τους αλλά και τις υποχρεώσεις των τοπικών αρχών απέναντι τους . Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι ο ρόλος του δεν είναι μόνο να λύσει προβλήματα αλλά να υποδείξει λύσεις για την εξάλειψη φαινομένων κακοδιοίκησης μακροπρόθεσμα μέσα από την εμπέδωση μιας κουλτούρας εξυπηρέτησης της πολίτη , βελτιστοποίησης και εξορθολογισμού της δράσης της δημόσιας διοίκησης . Ο Συμπαραστάτης έχει και έναν διαπαιδαγωγικό ρόλο προσπαθώντας να ενισχύσει τόσο το κράτος δικαίου όσο και τη δημοκρατία και την ποιότητά της βάζοντας τον πολίτη στο κέντρο της τοπικής δημοκρατίας αναβαθμίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ποιότητά της .

Ο Συμπαραστάτης όμως καλείται εκτός από τον παιδευτικό-ηθικό ρόλο του να διαδραματίσει και έναν σημαντικό κοινωνικό ρόλο παρέχοντας προστασία στον οικονομικά ασθενή πολίτη . Η προσφυγή στη δικαιοσύνη συχνά είναι μία δαπανηρή και χρονοβόρα διαδικασία μη ανεκτή από τους οικονομικά ασθενέστερους πολίτες . Οι δύσκολες οικονομικές συνθήκες κάτω από τις οποίες διαβιούν οι πολίτες ,δημιουργούν ένα συναίσθημα ανασφάλειας το οποίο σε συνδυασμό με την αδυναμία του κράτους να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του με επάρκεια συνθέτουν ένα εξαιρετικά δύσκολο και απαιτητικό πλαίσιο. Εδώ ακριβώς εντοπίζεται ο **κοινωνικός ρόλος** του Συμπαραστάτη ο οποίος καλείται να βρεθεί κοντά στους πολίτες στην τοπική κοινωνία και να αναζητήσει ρεαλιστικές εναλλακτικές προτάσεις . Ο οικονομικά ασθενής πολίτης αποκτά ίση πρόσβαση στις υπηρεσίες διαμεσολάβησης .

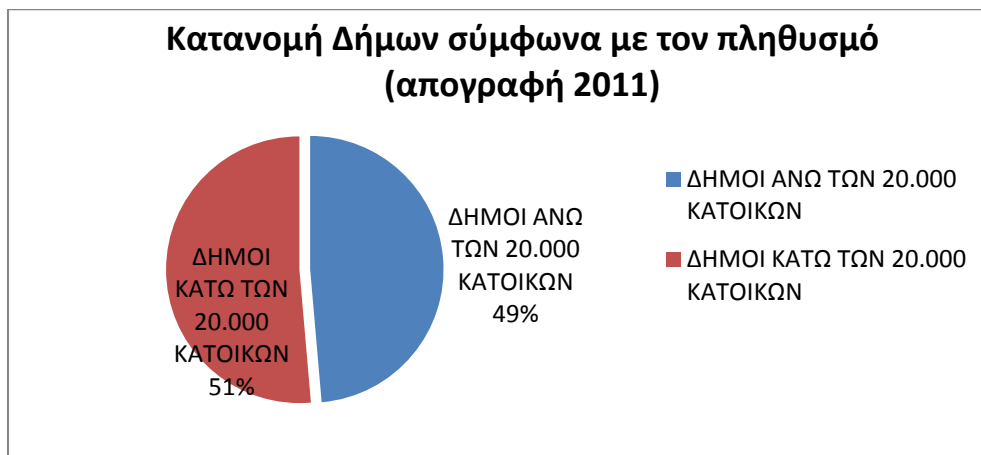
Επιπλέον, η ανεξαρτησία του θεσμού αποτελεί έναν ακόμη λόγο προς επίρρωση της άποψης ότι ο θεσμός συμβάλλει στην ποιότητα της τοπικής δημοκρατίας . Ο Συμπαραστάτης δεν επιλέγεται αλλά εκλέγεται, δεν αποτελεί δηλαδή το «εκλεκτό παιδί» της εκάστοτε δημοτικής παράταξης, αλλά αποτελεί προϊόν ευρείας συναίνεσης όλων των δημοτικών παρατάξεων . Η πραγματική ανεξαρτησία του θεσμού εξασφαλίζεται από τον τρόπο εκλογής του ο οποίος έχει πολιτικά χαρακτηριστικά αλλά και από το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του Συμπαραστάτη με πολιτικά αξιώματα . Μάλιστα , θα μπορούσε να ειπωθεί ότι όσο μεγαλύτερη συναίνεση απαιτείται μεταξύ των παρατάξεων τόσο μεγαλύτερη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία τυγχάνει ο θεσμός . Έτσι, λοιπόν τρόπος εκλογής και ασυμβίβαστο συγκροτούν ένα σύστημα εγγυήσεων της προσωπικής ανεξαρτησίας του .

Συμπερασματικά , μπορούμε να πούμε ο Συμπαραστάτης είναι ένας θεσμός που λόγω της εγγύτητας του προς τον πολίτη και τις τοπικές αρχές καλείται να επιτελέσει ένα σημαντικό ρόλο στην ενδυνάμωση , εμπάθυνση της τοπικής δημοκρατίας και στην αναβάθμιση της ποιότητας της . Ο Συμπαραστάτης ως μηχανισμός λογοδοσίας της τοπικής εξουσίας δίνει ‘‘φωνή’’ και ‘‘βήμα’’ στους πολίτες και τη θεσμική ευκαιρία να αμφισβητήσουν τη δράση της να απαιτήσουν λόγο και να εισακουστούν . Δεν αποτελεί «συνέχεια» της τοπικής εξουσίας αλλά συμπληρώνει τη λειτουργία της πολιτικής δημοκρατίας εξασφαλίζοντας ισορροπία μεταξύ των εξουσιών . Βοηθά μακροπρόθεσμα τις τοπικές αρχές να αποκτήσουν κουλτούρα ευθύνης και λογοδοσίας και να βάλουν την εξυπηρέτηση του πολίτη στο επίκεντρο της δράσης τους . Με την παρέμβασή του επιβάλλει κατά μία έννοια την επικοινωνία του πολίτη με τις τοπικές αρχές και αναβαθμίζει την μεταξύ τους σχέση μέσα από το διάλογο . Εξάλλου, σε μία σύγχρονη κοινωνία που αποδέχεται την κρίσιμη σημασία της εξυπηρέτησης του πολίτη ο στόχος είναι η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών έτσι ώστε αυτοί να μπορούν να ασκούν και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους . Εγγύς για αυτό είναι οι βασικές αρχές που ενσωματώνει στη δράση του ο Συμπαραστάτης όπως αυτή της διαφάνειας, της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας . Εν ολίγοις ,αποτελεί ανεξάρτητο θεσμό που λειτουργεί ως αποτελεσματικό θεσμικό αντίβαρο της τοπικής εξουσίας ικανός να προαγάγει το κράτος δικαίου και να συμβάλλει στην βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας . Ο θεσμός, όπως και αυτός του συνηγούρου του πολίτη έχει δημοκρατικό προσανατολισμό και κύριο μέλημα του είναι η εμπέδωση και η ισχυροποίηση της δημοκρατίας . Ωστόσο , θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο θεσμός τόσο του Συνηγούρου του Πολίτη όσο και του Συμπαραστάτη έχουν έναν σημαντικό αλλά όχι πρωταγωνιστικό ρόλο στην δημοκρατική θεσμική αρχιτεκτονική . Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Β. Τζέμος , μπορεί να συνεισφέρει αλλά μόνο σε μία καλά και επαρκώς λειτουργούσα δημοκρατία . Δεν μπορεί όμως να αποτρέψει λανθασμένες ή καταστροφικές κεντρικές πολιτικές αποφάσεις, αφού δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα διότι δεν νομοθετεί και δεν έχει δικαστική εξουσία .

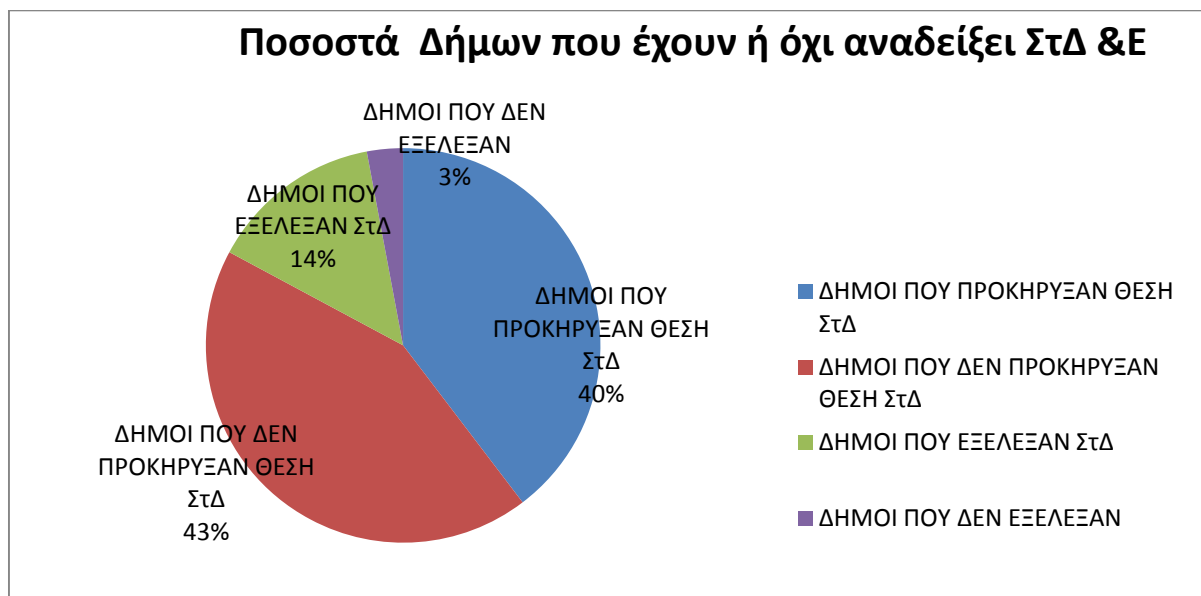
Β. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ : ΕΠΙΣΚΕΨΕΙΣ ΣΕ ΓΡΑΦΕΙΑ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΩΝ ΔΗΜΩΝ : ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ, ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ , ΕΥΟΣΜΟΥ-ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ ΚΑΙ ΚΟΖΑΝΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

Σύμφωνα με όσα διαλαμβάνει το άρθρο 1 του Ν.3852/2010 στην ελληνική επικράτεια συστάθηκαν 325 συνολικά Δήμοι . Εξ αυτών, ο αριθμός των Δήμων με μόνιμο πληθυσμό που υπερβαίνει τους 20.000 κατοίκους ανέρχεται στους 158 σύμφωνα με το υπ 15150/15-04-2014 έγγραφο της Γενικής Δ/σης οργάνωσης και λειτουργίας ΟΤΑ . Με την παράγρ. 1 άρθρο 77 του Ν.3852/2010 θεσμοθετείται ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης για τους Δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων και εισάγεται στη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης η δυνατότητα της διαμεσολάβησης στην εσωτερική της

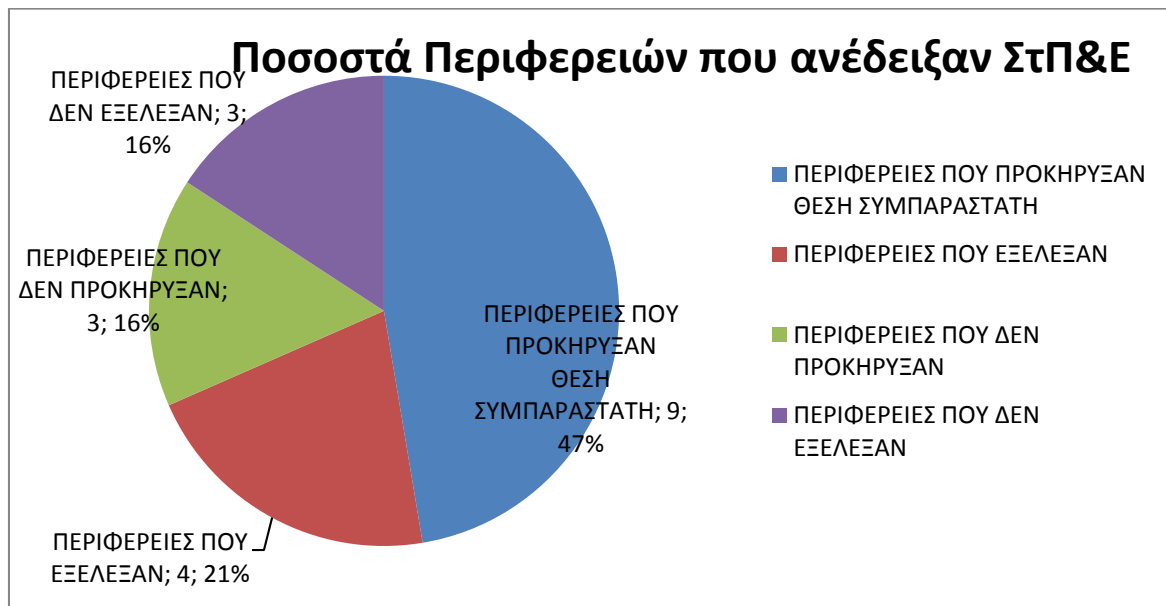
λειτουργία για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την ενάσκηση των καθηκόντων των δημοτικών αρχών . Παρά την πρόβλεψη λίγοι δήμοι και περιφέρειες ανταποκρίθηκαν στη συγκρότηση του θεσμού .



Γράφημα 2



Γράφημα 2



Γράφημα 3

Από τα στοιχεία που παρατίθενται μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι Δήμοι που έχουν εκλέξει Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης ανέρχονται μόλις στο 14% ενώ εξίσου χαμηλό είναι και το ποσοστό των Περιφερειών . Με στόχο την άντληση πρωτογενούς ερευνητικού υλικού για τις ανάγκες της έρευνάς μας κρίθηκε αναγκαία η λήψη συνέντευξης και η επαφή με τους Συμπαραστάτες δειγματοληπτικά σε κάποιους επιλεγμένους ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού οι οποίοι είναι οι ακόλουθοι:

- Δήμος Ευόσμου , κ.Σοφία Κοντσίδου (Ημερομηνία συνέντευξης: 11-11-2016)
- Δήμος Παύλου Μελά Θεσσαλονίκης , κ. Ζαχαρούλα Βερβέλη, (Ημερομηνία συνέντευξης :11-11-2016)
- Δήμος Θεσσαλονίκης, κ. Απόστολος Αγγελόπουλος- (Ημερομηνία συνέντευξης : 11-11-2016)
- Δήμος Κοζάνης , κ. Αικατερίνη Τσιομπάνου – (Ημερομηνία συνέντευξης:13-12-2016)
- Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, κ. Αναστασία Σιώμου- (Ημερομηνία συνέντευξης:13-12-2016)

Οι συζητήσεις με τους ως άνω Συμπαραστάτες έγιναν στα γραφεία τους , στους οικείους Δήμους και στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας βάσει κοινών ερωτήσεων και οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν καταρχήν σε θέματα προσέγγισης και γνωριμίας με τον θεσμό μέσα από την οπτική των ιδίων και κατά δεύτερο αποτελεσματικότητας του , διερεύνησης των αιτιών της μη ανάδειξης και της πιθανότητας νομοθετικών παρεμβάσεων για τη βελτιστοποίηση και την εμπέδωσή του στην ελληνική έννομη τάξη. Αρχικά , καταγράφονται οι θέσεις των συμπαραστατών σχετικά με τα προαπαιτούμενα χαρακτηριστικά του Συμπαραστάτη , την αποστολή και τον ρόλο που καλείται να επιτελέσει , το προαπαιτούμενο της

αυξημένης πλειοψηφίας για την εκλογή του σύμφωνα με τη νομοθεσία . Κατά δεύτερον καταγράφονται οι θέσεις των συμπαραστατών για την αποτελεσματικότητα και τη συνεισφορά του θεσμού καθώς και τη περίπτωση βελτιστοποίησης ή ενίσχυσης του θεσμού .

6. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 :Μελέτη περιπτώσεων :Ο θεσμός του Συμπαραστάτη /αποτίμηση της συμβολής-συνεισφοράς- αποτελεσματικότητας /συμπεράσματα

6.1. Αποστολή-εκλογή

Από τις συναντήσεις με τους Συμπαραστάτες προέκυψαν ενδιαφέρουσες τοποθετήσεις για τον θεσμό ως προς το ρόλο, την αποστολή αλλά και τη συμβολή του στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ καθώς και στην ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας .

Συγκεκριμένα , κατά τη διάρκεια της συζήτησης με τον κ. Α. Αγγελόπουλο (Συμπαραστάτης στο Δήμο Θεσσαλονίκης) προέκυψαν τα εξής: ο ρόλος του Συμπαραστάτη είναι διαμεσολαβητικός χωρίς επιβολή , κυρώσεις και εξαναγκασμό και επιπλέον στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών των Δήμων μακροπρόθεσμα . Επιδίωξη αποτελεί η ανάδειξη της αρχής της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τις πράξεις της διοίκησης και ο εντοπισμός της κακοδιοίκησης είτε ανάγεται σε υπαιτιότητα της υπηρεσίας είτε όχι . Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας επιτυγχάνεται με διάρρηξη του ‘‘ομφάλιου λώρου’’ της πελατειακής σχέσης ειδικά στην τοπική αυτοδιοίκηση . Ο Συμπαραστάτης αναδεικνύει εκτός από την αρχή της νομιμότητας και άλλες αρχές όπως αυτές της **επιείκειας, της χρηστής διοίκησης, της συνέχειας και της εμπιστοσύνης** , αρχές, δηλαδή, που πρέπει διέπουν μία διοικητική πράξη . Με την παρέμβασή του μπορεί να αναδείξει ανάμεσα σε δύο λύσεις την πιο επιεική για τον πολίτη. Αυτό έχει μεγάλη σημασία, διότι έτσι δημιουργείται μια κουλτούρα συνεννόησης , συναίνεσης και συμβιβαστικής επίλυσης των διαφορών, η οποία συντελεί τελικά στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ του πολίτη και της διοίκησης . Η ανάδειξη της αρχής της νομιμότητας δεν λειτουργεί μόνο προς όφελος του πολίτη αλλά και προς όφελος της διοίκησης διότι έτσι μπορούν να αναδειχθούν πτυχές που η υπηρεσία είτε αγνοεί ή είτε τις ερμηνεύει λανθασμένα εις βάρος των πολιτών . Μάλιστα, σε περιπτώσεις μη νόμιμων ή παράλογων απαιτήσεων των πολιτών η παρέμβαση του Συμπαραστάτη λειτουργεί προστατευτικά για την Υπηρεσία. Κομμάτι της αποστολής του Συμπαραστάτη είναι να βοηθάει να κερδίσει ο πολίτης έξοδα, χρόνο και χρήμα .

Σημαντική, επίσης, είναι και η τοποθέτηση της κ. Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτη του Δήμου Παύλου Μελά) κατά την οποία ο Συμπαραστάτης είναι η ‘‘φωνή του δημότη’’ στις υπηρεσίες , η ‘‘γέφυρα’’ μεταξύ του δημότη και των υπηρεσιών . Πολλές φορές η ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας

διαταράσσεται και λόγω της παρέμβασης των αιρετών οπότε ο Συμπαραστάτης έρχεται να κατευνάσει τα πνεύματα . Είναι εργαλείο βοήθειας προς τις υπηρεσίες και προς τους πολίτες διότι “ξεφορτώνονται” τις γκρίνιες των πολιτών και των αιρετών . Επίσης η κ. Βερβέλη τόνισε τη σημαντικότητα των ειδικών προτάσεων και των ειδικών εκθέσεων του Συμπαραστάτη . Οι προτάσεις αυτές δεν είναι δεσμευτικές ωστόσο μακροπρόθεσμα βελτιώνουν τις υπηρεσίες . Ο εντοπισμός και η ανάδειξη των προβλημάτων της διοίκησης , το feedback από κάτω προς τα πάνω είναι πολύ σημαντική διαδικασία γιατί καταδεικνύει, που λειτουργεί σωστά η διοίκηση και που χρήζει διόρθωσης . Αυτή τη συνολική εικόνα δεν μπορούν να την έχουν άλλοι θεσμοί όπως λ.χ. ο Γενικός Γραμματέας διότι είναι ένας θεσμός που ασκεί εξουσία και γι αυτό δεν αυτοελέγχεται .

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της κ. Σ. Κοντσιδου (Συμπαραστάτη του Δήμου Ευόσμου-Κορδελιού Θεσσαλονίκης η οποία αναφέρει ότι ο Συμπαραστάτης είναι το πρόσωπο που απλώνει το χέρι στον πολίτη, ως θεσμός που βρίσκεται εγγύτερα σ αυτόν. Είναι σημαντικός ο ρόλος του διότι το παράπονό του βρίσκει αποδέκτη και ανταπόκριση . Ενώ και κατά την Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτη του Δήμου Κοζάνης) ο Συμπαραστάτης είναι αυτός στέκεται πλάι στον πολίτη είναι η φωνή του πολίτη και του δίνει εφόδια και μέσα για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης .

Ιδιαίτερα σημαντική θεωρούμε ότι ήταν η τοποθέτηση της κ. Τ. Σιώμου (Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας), η οποία τονίζει ότι ο θεσμός διαχειρίζεται το παράπονο του πολίτη. Παλαιότερα ο πολίτης διατύπωνε τα παράπονά του σε πρόσωπο αιρετό κυρίως στον Δήμαρχο με αποτέλεσμα αυτό να δημιουργεί καταστάσεις παραγοντισμού και πελατειακών σχέσεων .Τώρα ο πολίτης μπορεί να χτυπήσει μία πόρτα χωρίς να οφείλει κάτι , δεν υπάρχει δηλαδή αντιστάθμισμα . Είναι πολύ σημαντικός ο θεσμός, διότι μέσα από τη παρέμβασή του η διοίκηση αναγκάζεται να ομολογήσει ότι μπορεί να αδίκησε τον πολίτη με τη δράση της .

Χαρακτηριστικά του προσώπου που στελεχώνει το θεσμό

Σύμφωνα με τη νομοθεσία ο Συμπαραστάτης θα πρέπει να είναι πρόσωπο “εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας”. Η αναφορά αυτή εμπεριέχει μια ασάφεια, την οποία προσπαθήσαμε να άρουμε μέσα από τη συζήτηση με τους Συμπαραστάτες επιχειρώντας να την προσεγγίσουμε ερμηνευτικά και να προσδώσουμε σ αυτήν πρόσθετα και συγκεκριμένα χαρακτηριστικά έτσι που να την καθιστούν πιο συγκεκριμένη .

Συγκεκριμένα, ο κ. Α. Αγγελόπουλος (Συμπαραστάτης στο Δήμο Θεσσαλονίκης) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ο νομοθέτης σκοπίμως δεν έβαλε ειδικές προϋποθέσεις ή άλλα κριτήρια . Βέβαια, οι έννοιες εγνωσμένου κύρους είναι ασαφείς ωστόσο το πρόσωπο του Συμπαραστάτη θα πρέπει να είναι αναγνωρίσιμο μέσα στα πλαίσια του δήμου γι αυτό και αποδεκτό από τους πολίτες παρέχοντας τα

εχέγγυα ότι μπορεί να παρέμβει . Από αντίστοιχους θεσμούς στο εξωτερικό αλλά και από την εισηγητική έκθεση προκύπτει ότι δεν πρέπει να είναι κομματικό στέλεχος, όχι με την έννοια του “πολιτικά αποστειρωμένου προσώπου” αλλά θα πρέπει να εξασφαλίζει κάποια εχέγγυα ότι μπορεί να βάλει την ατζέντα των προβλημάτων και να αναλάβει ρόλο επίλυσης μέσα από τη διαμεσολάβηση. Προαπαιτούμενα είναι το ήθος και ο χαρακτήρας χωρίς εξαρτήσεις και δεσμεύσεις από κομματικές παρατάξεις . Δεν είναι προαπαιτούμενο να έχει τη δικηγορική ιδιότητα, διότι αυτό ενέχει τον κίνδυνο κάποιοι να τον δουν σαν νομικό σύμβουλο του Δήμου. Ο Συμπαραστάτης δεν είναι να επεμβαίνει και να αναλύει τη νομοθεσία καθότι αυτό είναι επιφορτισμένοι να το κάνουν άλλοι θεσμοί όπως ο Ελεγκτής Δημόσιας Διοίκησης, το Ελεγκτικό Συνέδριο κλπ .

Ιδιαίτερα σημαντική είναι τοποθέτηση της Τ.Σιώμου (Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας) για τα χαρακτηριστικά του προσώπου σύμφωνα με την οποία το πρόσωπο “εγνωσμένου κύρους” πρέπει να είναι πρόσωπο με κοινωνική αναγνωρισιμότητα με ενδιαφέρον για τα κοινά και τον δημόσιο χώρο , με εντιμότητα , ήθος και κατάρτιση . Το πρόσωπο του Συμπαραστάτη πρέπει να είναι πρόσωπο εμπέλειας, να έχει εμπειρία στα κοινά , να είναι αδέκαστο και να μην είναι ευάλωτο στις πιέσεις. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να συνδεθεί με την νομική υπηρεσία ωστόσο, καλό είναι να έχει όλα τα ως άνω κριτήρια και να είναι και νομικός. Το κριτήριο “εγνωσμένου κύρους” προϋπήρχε και απλώς επικαιροποιείται ως πάγια προϋπόθεση . Πρέπει να επισημανθεί ότι αυτό έχει μπει σε δεύτερη μοίρα ενώ σε πρώτη μπήκε η νομική κατάρτιση . Η νομική κατάρτιση βοηθά ασφαλώς υποστηρικτικά αλλά δεν είναι απαραίτητο στοιχείο .

Επιπρόσθετα, η κ. Σ. Κοντσίδου (Συμπαραστάτης του Δήμου Εύοσμου-Κορδελιού Θεσσαλονίκης) εκφράζει την άποψη ότι το πρόσωπο του Συμπαραστάτη θα πρέπει να έχει μία σφαιρική άποψη για τη δημόσια διοίκηση να είναι γνώστης των προβλημάτων , πρέπει να ξέρει να συνεργάζεται και να διενεργεί έρευνα και να διατυπώνει με σαφήνεια τα πορίσματα αυτής και οπωσδήποτε να έχει κάποιο μορφωτικό επίπεδο, διότι διαφορετικά δεν θα μπορεί να διατυπώσει μία σαφήνεια μία διαμεσολάβηση .

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της κ.Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτης του Δήμου Κοζάνης), σύμφωνα με την οποία τον ορισμό αυτό τον δίνει ο νομοθέτης ως εξ επί τούτου, προκειμένου να μην υπάρχουν στεγανά κριτήρια ως προς την επιλογή του προσώπου σε σχέση με την επαγγελματική του κατάρτιση και προϋπηρεσία. Εξάλλου να σημειωθεί ότι τον ίδιο όρο χρησιμοποιεί ο νομοθέτης και στον ιδρυτικό νόμο του συνηγόρου του πολίτη .

Επίσης, σημαντική είναι και η τοποθέτηση της κ. Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτης του Δήμου Παύλου Μελά) , η οποία συσχετίζει το κριτήριο του εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας μ αυτό της αυξημένης πλειοψηφίας. Θεωρεί ότι αυτά τα δύο δίνουν τα χαρακτηριστικά που χρειάζεται για να

επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο του ο Συμπαραστάτης . Εάν ο νομοθέτης έβαζε κάποια ειδικά χαρακτηριστικά, θα απέκλειε κάποιους ικανότερους για τη θέση. Ο νομοθέτης θέλει να προσθέσει κύρος στον θεσμό τόσο με την αυξημένη πλειοψηφία όσο και με την αναφορά σε πρόσωπα εγνωσμένου κύρους

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν , μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο Συμπαραστάτης πρέπει να είναι πρόσωπο με κοινωνική αναγνωσιμότητα και να έχει σφαιρική άποψη για τη διοίκηση και τον τόπο του ωστόσο , πρέπει να είναι απαλλαγμένος από κομματικές αγκυλώσεις καθώς θα πρέπει να λειτουργεί ως ανεξάρτητο όργανο με κοινωνικές και δεοντολογικές παραμέτρους χωρίς να υποκύπτει σε παραγοντισμούς , κομματικές πιέσεις και πελατειακές εξαρτήσεις . Ο Συμπαραστάτης δεν επεμβαίνει σε ζητήματα πολιτικής παρά μόνο σε θέματα νομιμότητας και κακοδιοίκησης γι αυτό και δεν περιβάλλεται κανέναν κομματικό μανδύα Ο θεσμός απέχει μακράν από πλειοψηφικούς θεσμούς, αλλά συνοψίζει μία αποστολή που είναι εγγύτερη στους θεσμούς του κράτους δικαίου , της δικαιοσύνης και των ανεξάρτητων αρχών . Βέβαια, δεν τυγχάνει του μεγέθους της θεσμικής προστασίας των δικαστών γεγονός που καθιστά εξαιρετική δύσκολη υπόθεση την ανεξαρτησία και τη λειτουργία του, αλλά πρέπει να αποδεικνύει καθημερινά ότι λειτουργεί ευσυνείδητα μη υποκύπτοντας σε άλλες δημοφιλείς επιλογές .

6.2. Το προαπαιτούμενο της αυξημένης πλειοψηφίας

Σημείο προβληματισμού για τους Συμπαραστάτες αποτέλεσε το θέμα της αυξημένης πλειοψηφίας των δύο τρίτων 2/3. Όλοι οι Συμπαραστάτες τάχθηκαν υπέρ της αυξημένης πλειοψηφίας καθώς αυτή διαφυλάσσει το κύρος την ανεξαρτησία και αμεροληψία του θεσμού απαραίτητα εχέγγυα για την απρόσκοπτη λειτουργία του . Από την άλλη, όμως, εκφράστηκε προβληματισμός για την αδυναμία των δήμων και των περιφερειών να εκλέξουν συμπαραστάτη εξαιτίας του προαπαιτούμενου της αυξημένης πλειοψηφίας . Ως εκ τούτου, τέθηκε ο προβληματισμός του εξορθολογισμού ή της νομοθετικής αλλαγής του τρόπου εκλογής προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά του θεσμού .

Η κ. Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτης του Δήμου Παύλου Μελά) τάχθηκε υπέρ της αυξημένης πλειοψηφίας, την οποία θεωρεί εχέγγυο κύρους και ανεξαρτησίας του θεσμού . Ωστόσο, πιστεύει ότι αυτό λειτουργεί προσχηματικά για τις δημοτικές αρχές και δεν εκλέγουν Συμπαραστάτες . Πιστεύει ότι πρέπει να ενισχυθούν τα χαρακτηριστικά του Συμπαραστάτη και να γίνει υποχρεωτική η εκλογή του Συμπαραστάτη όταν εκλέγονται και τα άλλα σώματα όπως πχ το Δημοτικό Συμβούλιο. Εάν θέλει ο νομοθέτης να κάνει υποχρεωτική την εκλογή του Συμπαραστάτη μπορεί να το κάνει .

Ενώ ο κ. Α. Αγγελόπουλος (Συμπαραστάτης του Δήμου Θεσσαλονίκης) τάχθηκε υπέρ της αυξημένης πλειοψηφίας ωστόσο , αναγνωρίζοντας τις δυσκολίες που υπάρχουν για την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 εξέφρασε την άποψη ότι εάν δεν επιτυγχάνεται την πρώτη φορά η εκλογή τη δεύτερη να μπορεί να γίνει με τα δύο τρίτα 2/3 των παρόντων συμβούλων του δημοτικού συμβουλίου . Έτσι, μία

παράταξη, η οποία δεν έχει άποψη για τον Συμπαραστάτη, αλλά θέλει να εκλέξει Συμπαραστάτη να μπορεί να αποχωρεί οπότε η ψηφοφορία διεξάγεται σε ένα μικρότερο σώμα αλλά πάλι με τα δύο τρίτα 2/3. Υπέρ της αυξημένης πλειοψηφίας των παρόντων τάχθηκε και η κ. Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτης στον Δήμο Κοζάνης) . Ενώ κ.Σ. Κοντσίδου (Συμπαραστάτης στο Δήμο Εύοσμου-Κορδελιού) ανέφερε ότι συντάσσεται με την πρόταση που έχει καταθέσει το Πανελλήνιο Δίκτυο Συμπαραστατών Δήμων ότι σε περίπτωση που δεν καταστεί δυνατή η εκλογή με αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων 2/3 να είναι δυνατή η εκλογή με τα δύο τρίτα των παρόντων μελών του δημοτικού Συμβουλίου .

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της Τ. Σιώμου (Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας), η οποία πιστεύει ότι η αυξημένη πλειοψηφία εγγυάται ότι το άτομο που θα επιλεγεί θα είναι ένα άτομο που τυγχάνει γενικότερης εμπιστοσύνης που εγγυάται τη διαφάνεια και το κράτος δικαίου . Δεν είναι η πρώτη φορά που τίθεται θέμα αυξημένης πλειοψηφίας από τον νομοθέτη . Αυτό γίνεται για λόγους σπουδαιότητας ή προκειμένου να αποφευχθεί η περίπτωση να δημιουργηθούν συμφέροντα από μία σχετική πλειοψηφία . Βέβαια, έχει συζητηθεί και η περίπτωση η επιλογή των Συμπαραστατών να γίνει με πλειοψηφία των παρόντων μελών . Ωστόσο, αυτό δημιουργεί κάποιους προβληματισμούς και ενέχει κάποιες αιτιάσεις, διότι κάποιος που επιλέγεται από μικρό αριθμό είναι ευάλωτος και ως εκ τούτου ευνοείται κατά μία έννοια η τακτική του “ημέτερου” που ως γνωστόν ταλαιπώρησε τη τοπική διοίκηση τόσο χρόνια .

6.3. Οργάνωση –στελέχωση

Ως προς τη γενικότερη λειτουργία του θεσμού θα πρέπει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με τη νομοθεσία ο Συμπαραστάτης θα πρέπει να υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του Δήμου ή της Περιφέρειας . Ρωτήθηκαν επομένως οι Συμπαραστάτες εάν υφίσταται ή είναι επαρκής η διοικητική υποστήριξη από τους Δήμους και τις Περιφέρειες .

Η κ.Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτης του Δήμου Παύλου Μελά) εξέφρασε την άποψη ότι η διοικητική υποστήριξη δεν είναι επαρκής και ότι εάν δεν υπάρχει προσωπικό για την υποστήριξη του θεσμού. Δεν μπορούν να γίνουν διαμεσολαβήσεις διότι είναι φυσικό ένας άνθρωπος να μη μπορεί να ανταποκριθεί σε όλα. Αυτό δεν βοηθά στην εδραίωση και ενδυνάμωση του θεσμού . Ο θεσμός χρειάζεται ουσιαστική γραμματειακή υποστήριξη όχι απλώς διεκπεραιωτική . Πλεονέκτημα του θεσμού είναι η ταχεία επίλυση των ανακυπτουσών διαφορών και αυτό μπορεί να γίνει μόνο με την υποστήριξη του θεσμού . Εάν ο πολίτης βρει λύση στο πρόβλημά του τάχιστα αυτό θα έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη διότι θα διαδοθεί η αποτελεσματικότητα του θεσμού και μακροπρόθεσμα θα ενδυναμωθεί και θα γίνει πιο αναγνωρίσιμος. Αρα το θέμα είναι πόσο ισχυρό τον θέλουμε τον θεσμό .

Η κ. Σ. Κοντσίδου (Συμπαραστάτης του δήμου Εύοσμου-Κορδελιού) θεωρεί εκ των ων ουκ άνευ τη στελέχωση και διοικητική υποστήριξη για τη λειτουργία του θεσμού . Για να μπορέσει να επιτελέσει αποτελεσματικά την αποστολή του πρέπει να στελεχωθεί επαρκώς. Θα πρέπει να οριστεί πρόσωπο για να δέχεται τις καταγγελίες και κατά μία έννοια να τις “φιλτράρει” ή για να στείλει fax κλπ διότι πολλές φορές οι καταγγελίες δεν άπτονται του πεδίου του Συμπαραστάτη . Επίσης είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει άτομο όλες τις εργάσιμες ημέρες και ώρες ως αποδέκτης των καταγγελιών . Πολλές φορές η διοίκηση αδυνατεί να απαντήσει εμπρόθεσμα λόγω υποστελέχωσης και φόρτου εργασίας οπότε αυτό δημιουργεί μία δυσλειτουργία στο θεσμό .

Ενώ η κ. Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτης του Δήμου Κοζάνης) εξέφρασε την άποψη ότι από άποψη υλικοτεχνικής υποδομής αυτή δεν είναι επαρκής. Αλλά αυτό δεν εμποδίζει την αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού. Ο θεσμός είναι στα σπάργαλα που σιγά σιγά γίνεται αποδεκτός. Γι αυτό πρέπει να πείσει για τη χρησιμότητά του πρωτίστως και στη συνέχεια να δοθούν επιπλέον εφόδια από πλευράς στελέχωσης . Αυτό που προέχει είναι η προώθηση του θεσμού και η ενίσχυσή του που πραγματοποιείται με τη συνεργασία των υπηρεσιών με τον συμπαραστάτη. Στον Δήμο Κοζάνης τον πρώτο χρόνο (2015) καταγράφηκαν είκοσι εννέα (29) περιπτώσεις και μέχρι σήμερα το έτος 2016 είκοσι τρεις (23) . Δεν καταγράφονται όλες οι υποθέσεις καθότι ορισμένα είναι πολύ σύντομα και απλά .

Ικανοποιημένος από τη διοικητική υποστήριξη δήλωσε ο κ. Α. Αγγελόπουλος (Συμπαραστάτης του Δήμου Θεσσαλονίκης) . Ωστόσο , πρέπει να είναι προσβάσιμος ο χώρος από τον πολίτη , εξέφρασε την άποψη ότι ο Συμπαραστάτης πρέπει να είναι εκεί που ασκείται η διοίκηση , εκεί που παράγεται το πρόβλημα . Δεν αρκεί η τηλεφωνική επικοινωνία αλλά απαιτείται η εκ του σύνεγγυς επαφή με τον πολίτη και τη διοίκηση . Είναι ζητούμενο πως θέλουμε να λειτουργήσει ο θεσμός εάν είναι ένας για όλα ή έχουμε σκοπό να τον ενδυναμώσουμε . Εδώ ακριβώς απαιτείται νομοθετική παρέμβαση και εξειδίκευση που θα εξειδικεύσει τον τρόπο λειτουργίας , τη διαδικασία και τα μέσα διαμεσολάβησης. Υπάρχουν υπηρεσίες που δεν συνεργάζονται . Ο υπάλληλος πρέπει να το δει γραμμένο σε νομοθετικό κείμενο γι αυτό πρέπει να ορίζεται ο τρόπος που θα συνεργάζεται με τις υπηρεσίες (πρόσβαση στα έγγραφα, τεκμηριωμένες απαντήσεις κ.α.) . Επίσης πρέπει να επισημανθεί η εξής αντίφαση ότι ενώ ο Συμπαραστάτης πρέπει να απαντήσει σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας υποχρεώνει τον υπάλληλο να απαντήσει σε πενήντα (50)ημέρες . Οπότε θα πρέπει με κάποιον τρόπο να αρθεί αυτή η αντίφαση .

Μεγάλο ενδιαφέρον είχαν οι απόψεις των Συμπαραστατών βάσει των πεπραγμένων για την αποτελεσματικότητα του θεσμού και για την εμπιστοσύνη των πολιτών σ αυτόν . Πεδίο έρευνας υπήρξε κατά πόσο οι πολίτες απευθύνονται στον θεσμό και τον εμπιστεύονται καθώς και η διερεύνηση των αιτιών της απροθυμίας ή την αδυναμίας των Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβουλίων να αναδείξουν Συμπαραστάτες .

6.4. Συμβολή του θεσμού στην τοπική δημοκρατία- εμπιστοσύνη του πολίτη και αποτελεσματικότητα του θεσμού

Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα υπήρξε η τοποθέτηση του κ. Α. Αγγελόπουλου (Συμπαραστάτης του Δήμου Θεσσαλονίκης) ο οποίος εξέφρασε την άποψη ο Συμπαραστάτης έχει μεγάλη συμβολή στην ποιότητα της τοπικής δημοκρατίας. Ο νομοθέτης ήθελε να υφίσταται στην τοπική κοινωνία ένας θεσμός εγγύς στον πολίτη ανεξάρτητος και θεσμικά θωρακισμένος που να λειτουργεί ως εγγυητής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Η διάρρηξη του ομφάλιου λώρου των πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτών και διοίκησης είναι μία εξαιρετικά δύσκολη περίπτωση σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην τοπική κοινωνία είναι απόλυτα σύνηθες ο αιρετός να ικανοποιεί μία ομάδα πολιτών και ειδικότερα των ψηφοφόρων. Μ' αυτήν την έννοια είναι μεγάλη και σημαντική η συνεισφορά του στην τοπική δημοκρατία και στη βελτίωση της ποιότητας αυτής. Οι παρεμβάσεις του έχουν ένα βασικό χαρακτηριστικό, τη δημοσιότητα, βγαίνουν "όλα στον αέρα". Η διαφάνεια και η δημοσιότητα είναι το βασικό εργαλείο του θεσμού. Ο κ. Αγγελόπουλος τόνισε ότι η εμπιστοσύνη των πολιτών είναι ένα ζητούμενο, αλλά την εμπιστοσύνη των πολιτών θα την "κτίσουν" οι ίδιοι οι Συμπαραστάτες. Ο θεσμός είναι ακόμα σε νηπιακή ηλικία, θέλει χρόνο και υποστήριξη. Εξάλλου, είναι ένας θεσμός που αφενός δεν είναι ιδιαίτερα αγαπητός στους Δημάρχους και αφετέρου ο πολίτης τον θεωρεί ως κομμάτι και συνέχεια της διοίκησης γι αυτό και είναι καχύποπτος απέναντι σ αυτόν. Εξάλλου εκεί αποδίδεται και το γεγονός ότι υπάρχουν πολίτες που αιτούνται και παράνομα πράγματα. Ο πολίτης εάν δεν δει αποτελέσματα, δεν μπορεί να πειστεί για την αποτελεσματικότητα και τον εμπιστευτεί.

Ενώ η κ. Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτης του Δήμου Παύλου Μελά) τόνισε ότι στην προσπάθεια αυτή ο Συμπαραστάτης θα πρέπει να έχει αρωγούς και την υπόλοιπη τοπική κοινωνία και όλα τα εμπλεκόμενα μέρη ενώ ως προς την εμπιστοσύνη των πολιτών ανέφερε ότι η εμπιστοσύνη θα φανεί σε βάθος χρόνου από τον αριθμό των καταγγελιών και των περιπτώσεων που επιλαμβάνεται καθώς και την επίλυση αυτών.

Η κ. Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτης του Δήμου Κοζάνης) εξέφρασε την άποψη ότι η συνεισφορά του είναι ότι διορθώνει τη διοίκηση αφού διαπιστώνει τα κενά της με τις παρατηρήσεις του και τη βοηθά να βγει από αδιέξοδες καταστάσεις ή να την κατευθύνει σωστά. Η κακοδιοίκηση δεν σημαίνει ότι υπάρχει πρόθεση της διοίκησης πάντα να αδικήσει τον πολίτη. Πολλές φορές είναι αποτέλεσμα άγνοιας ή μη σωστής εκτίμησης των γεγονότων. Εκεί ακριβώς προσδιορίζεται η συμβολή του Συμπαραστάτη. Ενώ η κ. Τ. Σιώμου (Περιφερειακή Συμπαραστάτης του Πολίτη της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας) θεωρεί ότι η συμβολή του έγκειται στο ότι αποτελεί θεσμό που υπηρετεί το κράτος δικαίου, είναι θεσμός λογοδοσίας και διαφάνειας. Η ίδια πιστεύει ότι οι πολίτες για να εμπιστευθούν το θεσμό πρέπει να γνωρίσουν το θεσμό. Η γνωστοποίηση συνδέεται με την εμπιστοσύνη

και συνακόλουθα η εμπιστοσύνη με την επίλυση . Αξιοσημείωτη και πολύ ενδιαφέρουσα είναι η άποψη της κ. Σιώμου ότι καμιά φορά η διοίκηση έχει να αντιμετωπίσει και ‘εμμονικούς’ πολίτες που κάνουν κατάχρηση του θεσμού . Στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να λήξει η συνεργασία γιατί απλά παύει να υπάρχει η **καλή πίστη** . Μάλιστα, η κ Σιώμου προσδίδει τόση μεγάλη σημασία στη γνωστοποίηση του θεσμού που ανέλαβε πρωτοβουλία να εκδώσει ενημερωτικό φυλλάδιο για τον ρόλο και την αποστολή του θεσμού (prospectus) .

Ενώ η Σ. Κοντσίδου (Συμπαραστάτης Δήμου Εύοσμου –Κορδελιού) εστίασε τη συμβολή του συμπαραστάτη του δημότη, μόνο όταν λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι προτάσεις και οι διαμεσολαβήσεις προκειμένου να αποφευχθεί η υποτροπή της διοίκησης στα ίδια λάθη στο μέλλον. Οι υποδείξεις και οι προτάσεις του Συμπαραστάτη στοχεύουν ακριβώς σ αυτό, δηλαδή στην αποφυγή των ιδίων λαθών ή στην ανάδειξη κάποιων πτυχών της διοίκησης τις οποίες αγνοεί η ίδια . Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσίασε η άποψη ότι οι πολίτες εξοικειωμένοι με ένα καθεστώς πελατειακών σχέσεων με τους αιρετούς αγνοούν το θεσμό , τον παρακάμπτουν και ζητούν την επίλυση του προβλήματος από τους αιρετούς, θέλουν δηλαδή, την επίλυση μόνο από τους διοικούντες, γιατί την πεποίθηση και τη βεβαιότητα ότι αυτοί είναι υποχρεωμένοι να τους λύσουν το πρόβλημα κατά τον τρόπο που θέλουν οι ίδιοι δηλαδή κατά το δοκούν .

6.5.Αδυναμία εκλογής συμπαραστατών και ανάγκη νομοθετικής βελτίωσης

Η κ. Τ. Σιώμου (Περιφερειακή Συμπαραστάτης του Πολίτη της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας) αποδίδει την αδυναμία εκλογής στην έλλειψη συναίνεσης και συνεργασίας μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης . Αυτό είναι κάτι που πρέπει να προβληματίσει πρωτίστους τους αιρετούς, οι οποίοι πρέπει να αγωνιούν για την πορεία και την τύχη του θεσμού . Επίσης, τόνισε ότι πολύ δύσκολο να θεσμίσεις έναν θεσμό, διότι αναλαμβάνεις την ευθύνη και την προϋπόθεση να δημιουργήσεις ‘προηγούμενο’ . Ο επόμενος δεν θα αγωνιστεί όσο ο πρώτος για την αναγνωσιμότητά του . Ενώ η κ. Κ. Τσιομπάνου (Συμπαραστάτης του Δήμου Κοζάνης) θεωρεί ότι η αιτία είναι η άγνοια του θεσμού από τους αιρετούς μάλιστα εξέφρασε την αμφιβολία και την επιφύλαξη εάν έχουν διαβάσει έστω και μία διαμεσολάβηση αυτοί που καταφέρονται κατά του θεσμού . Επιπλέον, θεωρεί ότι είναι ιδιαιτέρως δύσκολο να καταλήξουν σ ένα πρόσωπο κοινής αποδοχής, ενώ στην ενδυνάμωση του θεσμού και στην αποτελεσματικότητά του θα βοηθούσε η θέσπιση από το νομοθέτη ως υποχρεωτικής της απάντησης της διοίκησης στον Συμπαραστάτη προκειμένου να διενεργήσει τη διαμεσολάβηση.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της κ.Ζ. Βερβέλη (Συμπαραστάτης του Δήμου Παύλου Μελά), η οποία τονίζει ότι οι αιρετοί δεν θέλουν το θεσμό γιατί χάνουν την πρόσβαση στους πολίτες την οποία κερδίζει ένα όργανο του οποίου ο τρόπος λειτουργίας στηρίζεται στη διαφάνεια και τη λογοδοσία . Ως εκ τούτου, δεν μπορούν να ελίσσονται κατά το δοκούν, διότι παρεμβάλλεται ο θεσμός ο οποίος αποτελεί τροχοπέδη στα σχέδια τους και στον μέχρι τώρα τρόπο λειτουργίας τους . Η ίδια επεσήμανε ότι θα

βοηθούσε μία νομοθετική βελτίωση στο σχετικό νομικό πλαίσιο του θεσμού που να καθιστά υποχρεωτική την εκλογή του θεσμού όταν συγκροτούνται τα άλλα συλλογικά όργανα .

Ενώ ο κ. Α. Αγγελόπουλος τονίζει και αυτός την έλλειψη κουλτούρας συναίνεσης, εξωδικαστικής επίλυσης και συνεννόησης . Πολλοί θεωρούν ότι πρόκειται για έναν ελεγκτικό μηχανισμό ‘μέσα στα πόδια τους’ καθώς θεωρούν ότι ο Δήμαρχος είναι το κράτος . Πολλοί δήμαρχοι δεν θέλουν να χάσουν την πελατειακή σχέση και επιδιώκουν να είναι αποδέκτες των παραπόνων των πολιτών για να επιλύουν κατά το δοκούν και το προσωπικό συμφέρον . Ο ίδιος επεσήμανε ότι χρήζει νομοθετικής παρέμβασης η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών εντός της οποίας καλείται να απαντήσει ο Συμπαραστάτης διότι η υπηρεσία με βάση τον ΚΔΔ Ν.2690/1999 έχει υποχρέωση να απαντήσει εντός της προθεσμίας των πενήντα (50) ημερών οπότε θα πρέπει να αρθεί αυτή η δυσκολία και η αντίφαση .

Ενώ η κ. Κοντσίδου τόνισε ότι χρήζει νομοθετικής παρέμβασης προς το βέλτιστο το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού . Τόνισε ότι με το ισχύον νομικό πλαίσιο ασφαλώς ο Συμπαραστάτης έχει ένα ευρύ πεδίο δράσης και δεν περιορίζεται στον τρόπο λειτουργίας του . Ωστόσο, θα ήταν χρήσιμο να αποσαφηνιστεί και να γίνει πιο συγκεκριμένος ο τρόπος λειτουργίας του θεσμού . Χρήζει αποσαφήνισης η υποχρέωση της διοίκησης να ανταποκριθεί στην έρευνα του Συμπαραστάτη προκειμένου να ολοκληρώσει τη διαμεσολάβησή του .Επίσης, τόνισε ότι ο θεσμός από την ως τώρα πορεία του χρειάζεται αναδιαμόρφωση και βελτίωση .

Όλοι οι Συμπαραστάτες συμφώνησαν ότι ο θεσμός χρήζει στήριξης από την κεντρική εξουσία και νομοθετικής παρέμβασης προκειμένου να βελτιστοποιηθεί, να ενδυναμωθεί και να γίνει πιο συγκεκριμένη η λειτουργία του και ο τρόπος που παρεμβαίνει .

6.6.Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Οι συνεντεύξεις και η διαπροσωπική επαφή με τους Συμπαραστάτες ήταν μία πολύ χρήσιμη και εποικοδομητική εμπειρία για τις ανάγκες της έρευνας. Προσπαθήσαμε να μελετήσουμε τον θεσμό ενδελεχώς και να τον προσεγγίσουμε « εκ των έσω » σύμφωνα με την οπτική και τη διεισδυτική ματιά των ανθρώπων που καλούνται να τον υπηρετήσουν θεσμικά . Ο Συμπαραστάτης είναι ένας θεσμός θωρακισμένος που τυγχάνει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που δρα ως εγγυητής και θεματοφύλακας της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης . Είναι η φωνή του πολίτη , ο θεσμός που όντας εγγύς σ’ αυτόν διαχειρίζεται το παράπονό του και τα προβλήματα της καθημερινότητας στην τριβή του με την τοπική εξουσία χωρίς οικονομικό αντιστάθμισμα και ταλαιπωρία . Προάγει και προστατεύει τα δικαιώματά του ενάντια σε καταστάσεις παραγοντισμού και προσπαθεί με την παρέμβασή του να αναδείξει προβλήματα κακοδιοίκησης διαρρηγνύοντας τον ομφάλιο λώρο των πελατειακών σχέσεων που είναι συνήθης κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση . Ο Συμπαραστάτης είναι ένας ευέλικτος, γρήγορος

και άμεσης δράσης θεσμός που εμφορείται από πνεύμα και κουλτούρα συναίνεσης . Διαπιστώνει την εμφάνιση ή επανεμφάνιση φαινομένων κακοδιοίκησης σε τομείς διοικητικής δράσης και προσπαθεί με την παρέμβασή του να τα αντιμετωπίσει όχι μόνο επιμέρους και αποσπασματικά αλλά μακροπρόθεσμα ανατρέποντας παγιωμένες πρακτικές που τα ανατροφοδοτούν . Αυτό του δίνει πεδίο δράσης ευρύ, διότι τόσο με τη διαμεσολάβηση όσο και με τις προτάσεις του συμβάλλει στον εξορθολογισμό της διοίκησης βοηθώντας τη να γίνει πιο αποτελεσματική . Προσέτι , ο θεσμός έχει και έναν **κοινωνικό ρόλο** καθώς επιλαμβάνεται υποθέσεων που εξαιτίας του κόστους είναι απαγορευτικό ή δύσκολο να αχθούν στη δικαιοσύνη . Έτσι , καλείται ο θεσμός να βρεθεί κοντά στους πολίτες και στην τοπική κοινωνία και να αναζητήσει ρεαλιστικές εναλλακτικές προτάσεις ενώ ο οικονομικά ασθενής πολίτης αποκτά ίση πρόσβαση στις υπηρεσίες διαμεσολάβησης .

Όπως όλοι οι νέοι θεσμοί δεν έχει ακόμα καταξιωθεί στη συνείδηση ούτε του πολίτη αλλά και ούτε της τοπικής εξουσίας . Αφενός , οι πολίτες δεν εμπιστεύονται το θεσμό και δεν προσφεύγουν σ' αυτόν διότι θεωρούν ότι είναι «συνέχεια» της δημοτικής αρχής και ότι εγκοιλώνεται τις αρχές της . Αφετέρου, η ίδια η τοπική εξουσία τον θεωρεί τροχοπέδη στη δράση της και στα σχέδια της και τον αντιλαμβάνεται ως ένα θεσμό που την εποφθαλμιά, την επιβουλεύεται , υποσκάπτει το ρόλο της και την εμποδίζει να ενεργεί κατά το δοκούν . Ο θεσμός θα πρέπει να γνωστοποιηθεί στους πολίτες και την κοινωνία, διότι η γνωστοποίηση συνδέεται με την εμπιστοσύνη και η εμπιστοσύνη με την επίλυση .

Συμπερασματικά και προϊόντος του χρόνου , συνάγεται ότι θα πρέπει να γίνουν κάποιες νομοθετικές παρεμβάσεις βελτιστοποίησης /ενδυνάμωσης του θεσμού , αποσαφήνισης του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας του ενώ απαραίτητη κρίνεται και η υποστήριξή του από την κεντρική διοίκηση .

Γ.ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την έως ώρα ανάλυση και όσα ενδεικτικά αναφέρθηκαν για τον νεοσσό σχετικά θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη και Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, καθώς και του Συνηγόρου του Πολίτη που προϋπήρχε στην ελληνική έννομη τάξη και στον οποίο προσομοιάζει, συνήχθησαν κάποια συμπεράσματα για τη θέση του θεσμού , τη συμβολή του στην αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης και στην ισχυροποίηση της τοπικής δημοκρατίας . Επιπλέον , μέσα από την επισκόπηση εντοπίστηκαν οι γενεσιουργοί λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία αυτού του νεοπαγούς θεσμικού μορφώματος και επιπλέον, αναζητήθηκαν οι λόγοι που τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια ολιγωρούν ή αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να συστήσουν το θεσμό.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση εξελικτικά μέσα στο χρόνο διαμορφώθηκε από κάποιες συγκεκριμένες συνθήκες με την πολιτική να παίζει πρωταγωνιστικό και καθοριστικό ρόλο σ αυτό . Αυτό σταδιακά δημιούργησε ένα μεγάλο βαθμό εξάρτηση του διοικητικού μηχανισμού από την πολιτική

εξουσία , με έντονα εξουσιαστικό χαρακτήρα . Παράλληλα, η ασθενής παρουσία μιας ενεργούς κοινωνίας των πολιτών ενίσχυσε αυτή την εξάρτηση ενώ μέσα από αυτή την ανισορροπία δυνάμεων η δημόσια διοίκηση έχασε τον προσανατολισμό της που είναι η εξυπηρέτηση της κοινωνίας και των πολιτών . Συνακόλουθα , αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να δημιουργηθεί μία δημόσια διοίκηση με έντονα προβλήματα , αδύναμη να λειτουργήσει αποτελεσματικά ενώ η απουσία ελεγκτικών μηχανισμών , ως θεσμικό αντιστάθμισμα και αντίβαρο, συνετέλεσε στην ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς . Σ' αυτό λοιπόν το περιβάλλον, σταδιακά παγιώθηκαν και υιοθετήθηκαν κάποιες διοικητικές συμπεριφορές και διαμορφώθηκε μία διοικητική κουλτούρα, η οποία λειτούργησε ως τροχοπέδη αλλά και ως ανάχωμα σε οποιαδήποτε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης .

Ως απάντηση σ' αυτό σταδιακά εμφανίστηκαν διάφορα θεσμικά μορφώματα με αποστολή να λειτουργήσουν ως θεσμικά αντίβαρα στην αυθαιρεσία και τον αυταρχισμό της κρατικής εξουσίας και να δραστηριοποιηθούν σ αυτό το προβληματικό πεδίο της δημόσιας διοίκησης με βασική αποστολή την προαγωγή και προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και της διοικητικής προστασίας του πολίτη . Αυτό αποτέλεσε και τη γενεσιουργό αιτία της δημιουργίας του θεσμικού μορφώματος του διαμεσολαβητή σ όλες τις εκδοχές του σε εθνικό (Συνήγορος του Πολίτη) και σε τοπικό επίπεδο (Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη) . Και οι δύο θεσμοί αποσκοπούν στην αποκατάσταση **της νομιμότητας** , στο σεβασμό της αρχής **της χρηστής διοίκησης** αλλά και στην αντιμετώπιση φαινομένων **κακοδιοίκησης** θέτοντας σε μία νέα βάση τη σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτών και εισάγοντας μία **νέα διοικητική κουλτούρα** και ένα νέο μοντέλο σχέσης . Βασικό μέσο γι' αυτό είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών στη « **λογική της επίλυσης**», λογική δηλαδή που έχει πρωταρχικό στόχο την ανάγκη της εξεύρεσης λύσης, κατά το δυνατόν ταχείας και αποτελεσματικής στα ολοένα και πιο σύνθετα και πολυσχιδή προβλήματα της καθημερινότητας της σύγχρονης κοινωνίας . Εγγενές στοιχείο αυτής της λογικής είναι και η λογική του « **θετικού αθροίσματος** » σύμφωνα με την οποία η επίλυση των διαφορών είναι ευκολότερη και πιο αποδεκτή όταν επιτυγχάνει να παράσχει ικανοποίηση εκατέρωθεν . Η «λογική της επίλυσης » και του συμβιβασμού βρίσκεται στον αντίποδα της «**λογικής της καταγγελίας**» που αποτέλεσε για χρόνια κυρίαρχη πολιτισμική λογική της ελληνικής κοινωνίας και της ελληνικής διοίκησης . Εγγενές στοιχείο αυτής της λογικής είναι η λογική του « **μηδενικού αθροίσματος** » σύμφωνα με την οποία στη διαδικασία επίλυσης η μία πλευρά πρέπει αναγκαστικά να χάσει . Ο δύο θεσμοί , από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας τους εμφορήθηκαν από αυτή την αρχή της λογικής της επίλυσης και του θετικού αθροίσματος και στόχευσαν στην εδραίωση μιας πιο εποικοδομητικής σχέσης με τους πολίτες . Η διαμεσολαβητική αποστολή τους, ο ήπιος , νηφάλιος και πειστικός λόγος τους, αυτός που δεν καταγγέλλει , δεν τιμωρεί , δεν διαπομπεύει συμβάλλει στην **προώθηση του πολιτισμού της διοίκησης** . Ο Συνήγορος του Πολίτη σε μεγαλύτερο βαθμό συγκριτικά με τον νεοσσο θεσμό του Συμπαραστάτη ο οποίος υστερεί σε θεσμική εμπειρία, κατάφερε , όπως αποδεικνύει η προϊούσα νομιμοποίησή του και η εμπιστοσύνη που επιδεικνύουν οι πολίτες προς αυτόν, την ανατροπή

παγιωμένων πρακτικών που εξέθρεψαν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς και την προώθηση της **διοικητικής κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη** .

Χρήζει μνείας το γεγονός ότι ο Συμπαραστάτης είναι ένας θεσμός ταχείας , ευέλικτης και άμεσης παρέμβασης συγκριτικά με τον Συνήγορο του Πολίτη λόγω της εγγύτητας του θεσμού προς τις δημοτικές υπηρεσίες και το πρόβλημα . Γι αυτό και καλείται να υπηρετήσει την αρχή της ταχείας επίλυσης των διαφορών εντός τριάντα (30) ημερών χωρίς καθυστέρηση . Η αρχή αυτή επιβάλλει την εκτέλεση της αποστολής του με έναν αντιγραφειοκρατικό ευέλικτο και γρήγορο τρόπο και αυτό αποτελεί το βασικότερο πλεονέκτημα του θεσμού . Επίσης, εκτός από τη γρήγορη και αποτελεσματική παρέμβασή του λόγω της εγγύτητας του στην πηγή του προβλήματος προϊόντος του χρόνου αποκτά και ένα άλλο πλεονέκτημα αυτό της εξειδίκευσης στα τοπικά προβλήματα που διαχειρίζεται . Η εξειδίκευση αυτή μπορεί να αποτελέσει το εφαλτήριο για μία πιο εποικοδομητική συνεργασία , συνέργεια και αλληλοτροφοδότηση με τον Συνήγορο του Πολίτη, διότι η λειτουργία του Συμπαραστάτη δεν επικαλύπτει την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη . Οι αρμοδιότητες των δύο θεσμών είναι συντρέχουσες και αλληλοσυμπληρούμενες και σε καμία περίπτωση αλληλεπικαλυπτόμενες για τον λόγο ότι ο κάθε θεσμός έχει έναν δικό του και αρκετά διακριτό πεδίο δράσης ωστόσο , ζητούμενο ίσως και επόμενο αναγκαίο στάδιο είναι η αρτιότερη όσμωσή τους μεταξύ τους ίσως και με άλλα θεσμικά όργανα με στόχο την πιο αποτελεσματική και λυσιτελή λειτουργία και συναρμογή τους .

Πέραν αυτών, η αποστολή και των δύο θεσμών δεν είναι απλώς η διαμεσολάβηση αλλά η ενίσχυση της λογοδοσίας , της διοίκησης και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης . Ο πειθαναγκασμός ή έμμεσος εξαναγκασμός της διοίκησης να λογοδοτήσει μέσα από την παρέμβασή τους ενισχύει την αρχή της λογοδοσίας , όρο εκ των ων ουκ άνευ και της **χρηστής διακυβέρνησης** και της αποτελεσματικής διοίκησης . Οι απαντήσεις της διοίκησης στο στάδιο της διαμεσολάβησης την υποχρεώνουν να **αιτιολογήσει** τις πράξεις ή παραλείψεις της . Η αιτιολόγηση αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο εμβάθυνσης της δημοκρατίας, των δικαιωμάτων των πολιτών και της εμπέδωσης του κράτους δικαίου .

Επιπλέον, χρήζει επισήμανσης ότι εκτός από τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων πολιτών και δημόσιας διοίκησης , οι θεσμοί έχουν και έναν άλλον διττό σκοπό ο οποίος είναι να λειτουργήσουν **ως καταλύτες** της δημοκρατίας που θα συμβάλουν με τη δράση τους στην εμβάθυνσή και στην ποιότητά της ως μηχανισμοί δηλαδή «**checks and balances**» με στόχο τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της διοίκησης από τους πολίτες. Η δημοκρατία αποκτά νόημα μόνο, όταν ο πολίτης μπορεί καταρχήν να την ελέγχει και κατά δεύτερο, όταν μπορεί να ασκήσει κατά τον πιο τελέσφορο , αποτελεσματικό και πρόσφορο τρόπο τα δικαιώματά του μέσα σ αυτήν. Αξίζει εδώ να σημειωθεί , η συνεισφορά του Συμπαραστάτη στην τοπική δημοκρατία λόγω της εγγύτητας του θεσμού προς την εξουσία και τον πολίτη. Ο Συμπαραστάτης ενεργεί ως δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ του πολίτη και της τοπικής εξουσίας διεκδικώντας έναν εάν όχι πρωταγωνιστικό τουλάχιστον **σημαντικό ρόλο στην τοπική δημοκρατική θεσμική αρχιτεκτονική** .

Ωστόσο χρήζει επισήμανσης , ότι οι θεσμοί έχουν συνεισφορά σε μία δημοκρατία που λειτουργεί επαρκώς. Διότι εάν είναι πολιτικό σύστημα νοσεί βαθύτατα , οι δύο θεσμοί δεν έχουν το θεσμικό εκτόπισμα να αποτρέψουν άσχημες δημοκρατικές επιδόσεις πολύ περισσότερο να αποτρέψουν σοβούσες κρίσεις είτε πολιτικές είτε οικονομικές . Μπορεί να συνεισφέρουν στη συμμετοχική δημοκρατία, στη διαφάνεια, στην προάσπιση των αδύνατων, ωστόσο δεν μπορούν να αποτρέψουν λανθασμένες ή καταστροφικές κεντρικές αποφάσεις . Η επι τα χείρω μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου αποπλίζει τον διαμεσολαβητή και τον καθιστά ανίσχυρο. Οι θεσμοί καλούνται να υπερασπιστούν τον πολίτη αλλά με την ισχύουσα νομιμότητα η οποία όμως συχνά παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα . Σ ένα περιβάλλον κατάφωρης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και προέλασης της αντισυνταγματικής νομοθεσίας και της νομοθεσίας της κατάστασης ανάγκης οι θεσμοί είναι ανίσχυροι και έχουν περιορισμένες δυνατότητες στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Τζέμος , Β., 2014)

Εν κατακλείδι , αποτιμώντας τους δύο θεσμούς συμπεραίνουμε ότι προϊόντος του χρόνου ο κάθε θεσμός ανάλογα με τον βαθμό καταξίωσης στην πορεία προς την πραγμάτωση της αποστολής , έρχεται αντιμέτωπος με διαφορετικές προκλήσεις .

Αφενός , ο Συνήγορος του Πολίτη έρχεται αντιμέτωπος με θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων του, των μεθόδων ενδεχομένως παρέμβασης που είναι αναγκαίο να εγκολπώσει στη δράση του , της ενίσχυσης του ρόλου του ως θεσμικό ανάχωμα σε νέες μορφές “συγκεκαλυμμένης” ή “μεταλλαγμένης κακοδιοίκησης “ κ.α. προκειμένου να αναπτύξει καλύτερα ποσοστά διαμεσολαβητικής επιτυχίας . Η διαμεσολαβητική του αποστολή θα πρέπει να ακολουθήσει το πρόταγμα της εποχής χωρίς παρεκκλίσεις από την αποστολή του . Χωρίς να παρεκκλίνει από την αποστολή του μπορεί να ενισχύσει τον διαπαιδαγωγικό και προορατικό του ρόλο και να συμβάλλει περαιτέρω στον διοικητικό πολιτισμό .

Αφετέρου, ο Συμπαραστάτης θα πρέπει να αγωνισθεί για την καταξίωσή , αναγνωσιμότητα και συνακόλουθα για την αποτελεσματικότητά του , διότι η γνωστοποίηση συνδέεται με την εμπιστοσύνη και η εμπιστοσύνη με την επίλυση . Σημαντική και καθοριστική συμβολή σ αυτό έχουν οι ίδιοι οι Συμπαραστάτες οι οποίοι όπως συνάγεται από την έρευνα καλούνται να « κτίσουν » την εμπιστοσύνη και να γνωστοποιήσουν τη δράση και την αποστολή του. Θα πρέπει να προβληματίσει αναφορικά με τη βιωσιμότητα του θεσμού, η αδυναμία ή η απροθυμία των Δήμων και Περιφερειών να αναδείξουν Συμπαραστάτη . Η αδυναμία αυτή προσκρούει στην έλλειψη κουλτούρας, συναίνεσης και συνεργασίας μεταξύ των δημοτικών παρατάξεων ενώ η απροθυμία ή το χαμηλό ποσοστό συμμόρφωσης των Δήμων προς την υποχρέωση ανάδειξης στο γεγονός ότι η τοπική εξουσία είναι δέσμια των πελατειακών σχέσεων και του παραγοντισμού , της λογικής των «ημέτερων» θεωρώντας το θεσμό τροχοπέδη στη δράση της .

Επιπλέον, το διακύβευμα της βιωσιμότητας του θεσμού καθιστά επιβεβλημένη τη νομοθετική παρέμβαση για την ισχυροποίηση ή τη βελτιστοποίηση και την εμπέδωσή του . Οι νομοθετικές παρεμβάσεις πρέπει να είναι προς την κατεύθυνση του εξαναγκασμού και της υποχρέωσης εκλογής του με κυρωτικές συνέπειες σε αντίθετη περίπτωση, της δυνατότητας εκλογής με τα δύο τρίτα 2/3 των παρόντων μελών του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου, του ενδεδειγμένου ρυθμιζόμενου πλαισίου λειτουργίας, της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης και της συνεπικουρίας του από επιστημονικό προσωπικό που θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότητά και την ποιότητα της διαμεσολάβησης . Ειδικότερα , η τοπική εξουσία πρέπει να στηρίξει τον θεσμό, να περιχαρακώσει και να διαφυλάξει την ανεξάρτητη και απρόσκοπτη δράση του απερίσπαστη από εξωγενείς παρεμβάσεις .

Ο θεσμός του Συμπαραστάτη είναι ένας μοντέρνος και ρηξικέλευθος θεσμός για την τοπική κοινωνία και δημοκρατία. Ωστόσο , οι πολίτες επιδεικνύουν εφεκτική στάση απέναντι του που αποδίδεται στο ότι είτε αγνοούν το θεσμικό εκτόπισμα και την αποστολή του είτε έχουν επιφυλάξεις για την αποτελεσματικότητά του . Η εμπέδωση ενός τέτοιου θεσμού στο περιβάλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου κυριαρχούν οι πελατειακές σχέσεις ή οι ‘συνδιαλλαγές’ κατά το προσωπικό και όχι το δημόσιο συμφέρον δεν θεωρείται αυτονόητη υπόθεση . Ωστόσο, χρήζει επισήμανσης και μνείας ο ρόλος της αφύπνισης και ενεργοποίησης της ίδιας της κοινωνίας των πολιτών στην άρση αυτής της κατάστασης και στην εμπέδωση μιας διαφορετικής κουλτούρας . Οι πολίτες πρέπει να μετεξελιχθούν από υπήκοοι-φορείς υποχρεώσεων σε πολίτες-φορείς δικαιωμάτων. Σ αυτήν την κατεύθυνση ο Συμπαραστάτης απερίσπαστος από έξωθεν παρεμβάσεις μπορεί να αποτελέσει το θεσμικό ανάχωμα ενάντια στην οποιαδήποτε προσβολή των δικαιωμάτων του πολίτη και να διαδραματίσει έναν σημαντικό ρόλο στην προαγωγή του πολιτισμού στη βάση της εξυπηρέτησης και του σεβασμού του πολίτη .

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Αντί επιλόγου , παρατίθεται η δήλωση του Ρουμελιώτη Στρατηγού Μακρυγιάννη : **«Ποίον έθνος δίχως διοίκησιν και νόμους ευδοκίμησεν και δεν εχάθη;»** η οποία περιγράφει την αγωνία του για το κράτους δικαίου και τη νομιμότητα , ακρογωνιαίοι λίθοι σήμερα της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης.

Δ.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρωτογενείς Πηγές

1. Σύνταγμα 1975/1986/2001
2. Ν.2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών –Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»
3. Ν.3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»
4. Ν.3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»
5. Ν.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις »
6. Ν.3463/20006 «
7. Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»
8. Η εγκύκλιος 27230/7.6.2011 4 του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
9. Κώδικας Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Αθηναίων,2014
10. Κώδικας Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Κοζάνης
11. Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς
12. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης(2016/C 202/02)
13. Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (C 326/49)

Βιβλία

1. Alfred Bexelius, *The Ombudsman for Civil Affairs*, in *THE OMBUDSMAN: CITIZEN'S DEFENDER* 22, 24–25 (Donald C. Rowat ed., 1965).
2. Alfred Bexelius, *The Swedish Ombudsman*, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 17 No. 1 (1967)
3. J.Pajuojia, *The impact of the Parliamenary Ombudsman Institution in Finland*, αναφορά σε R.Passemiers, H.H.Reynaert, K. Steyvers, *The impact of Ombusmen*, 2009
4. G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions*, 2008
5. L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 2004
6. Dieter Fuchs, Hans-Dieter Klingemann , ''Citizens and the State'', Oxford University Press, 1995
7. Wheare, K., *Maladministration and its remedies*, Stevens Publication , 1973
8. Preston, L .*Forward*. In *World Bank (Ed.), Governance and Development*, World Bank, Washington DC. (1991) αναφορά σε Emmanuel S. I. Ejere, *PROMOTING ACCOUNTABILITY IN*

- PUBLIC SECTOR MANAGEMENT IN TODAY'S DEMOCRATIC NIGERIA* , *Book of Proceedings – TMS Algarve 2012*
9. Lawton, A., & Rose, A. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Macmillan.(1994) αναφορά σε Emmanuel S. I. Ejere, *PROMOTING ACCOUNTABILITY IN PUBLIC SECTOR MANAGEMENT IN TODAY'S DEMOCRATIC NIGERIA* , *Book of Proceedings – TMS Algarve 2012*
 10. Laxmikanth, M. *Public Administration*. New Delhi: Tata McGraw Hill Publishing Company Limited(2006) αναφορά σε Emmanuel S. I. Ejere, *PROMOTING ACCOUNTABILITY IN PUBLIC SECTOR MANAGEMENT IN TODAY'S DEMOCRATIC NIGERIA* , *Book of Proceedings – TMS Algarve 2012*
 11. Shedler,A.Diamond,L.,Plattner,*The Self-Restraining State:Power and Accountability in New Democracies*,Lynne Rienner ,1999
 12. Μπέσιλα– Μακρίδη,Ε. *Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές & ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Σάκκουλα ,2000
 13. Μπέσιλα- Μακρίδη,Ε. *Έλεγχος Διοίκησης τ.Α*,εκδόσεις Σάκκουλα , 2010
 14. Μπέσιλα- Μακρίδη, Ε.*Έλεγχος Διοίκησης τ.Β* ,εκδόσεις Σάκκουλα , 2006
 15. Μακρυδημήτρης Α.(1996), «*Το έλατο στην άμμο ή ο Ombudsman στην Ελλάδα* » στο «*Ombudsman-Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*», εκδόσεις Σάκκουλας,1996
 16. Μακρυδημήτρης,Α.-Χρυσανθάκη,Χ.-Οικονόμου,Α- Κουλούρη, Ν., «*Ombudsman*» *Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Σάκκουλας 1996
 17. Μακρυδημήτρης,Α.-Πραβίτα,Η.,*Η Δημόσια Διοίκηση*, Σάκκουλας 2012
 18. Τζέμος, Β.*Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ,2012
 19. Τζέμος,Β. *Ο συνήγορος του πολίτη στη Γερμανία*, *Digesta 2014*
 20. Μανιτάκης. Α, *Τι είναι Κράτος*, Σαββάλας 2007
 21. Μανιτάκης, Α. *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, *Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 1994*
 22. Σπηλιωτόπουλος, Ε *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ΤόμοςΙ*,*Νομική Βιβλιοθήκη* ,2011
 23. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ευγ. *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, *Αρμ 1995*, τεύχος ΙΙ
 24. Τάχος,Α. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας 1988
 25. Τάχος,Α. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας 2000
 26. Ακριβοπούλου, Χ-Ανθόπουλος, Χ. *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*
 27. Μακρυδημήτρης. Α, *Κράτος και Κοινωνία Πολιτών*, *Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις* ,2006
 28. Makrydemetres,2002στο *Κράτος και Κοινωνία Πολιτών*, *Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις*,2006

29. Δημητράκος ,Δ., πρόλογος στο : Κράτος και Κοινωνία Πολιτών, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις,2006
30. Τσάτσος,Θ. Μελέται Συνταγματικού Δικαίου , Σάκκουλας 1958

Άλλες Πηγές

1. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, University of Vienna, Austria ,*The Spread of the Ombudsman Idea in Europe*,2009
2. Soderman, Jacob: “*The Ombudsman Concept and Types of Control of Maladministration in Greece and Europe*” , speech given at the University of Athens on 11 November 1996
3. Η 59/74896/30.12.2010 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
4. Σύσταση του 1975 του Συμβουλίου της Ευρώπης (<http://t.co/mwOUdSsd>)
5. Σύσταση του 1985 του Συμβουλίου της Ευρώπης ([http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf))
6. Σύσταση του 1999 του Συμβουλίου της Ευρώπης (Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών) (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=849113&direct=true>)
7. Σύσταση του 2013 του Συμβουλίου της Ευρώπης(Resolution 1959 (2013)Finalversion) (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20232&lang=en>)
8. Έκθεση (CG/2015(28)8FINAL26 March 2015) του Συμβουλίου της Ευρώπης «Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία στην Ελλάδα» (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2298287&direct=true#P1524_218265)
9. Ψήφισμα υποδοχής της έκθεσης του Συμβουλίου της Ευρώπης «Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία στην Ελλάδα»
10. Diamandouros,N.:*The Ombudsman institution and the quality of democracy, distinguished Speakers Lectures, University of Siena,2006-2007,*
11. Ινστιτούτο Έρευνας και Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Τα Βαλκανικά κράτη μέλη ως εκφραστές της Ε.Ε. και ο Ευρωπαϊκός Προσανατολισμός των Βαλκανικών Κρατών, Αθήνα 2013 (Ερευνητική Ομάδα: Βασιλειάδου ,Α.,Γιαχγιά ,Ε., Μισσιρα, Β., Μίσιρα ,Δ., Οικονόμου Σ.)
12. Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm
13. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf
14. Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών-Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή των Περιφερειών,80^η Σύνοδος Ολομέλειας 17 και

18 Ιουνίου 2009 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009/_cdr89-2009_el.pdf

15. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μία Λευκή Βίβλος/COM/2001/0428 τελικό, Επίσημη Εφημερίδα αριθμ.287 της 12/10/2001 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL>
16. Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου για τον συνήγορο του πολίτη
17. Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου για τον Καλλικράτη και τον θεσμό του Συμπαραστάτη Δημότη/Πολίτη
18. Έκθεση του ΙΤΑ (Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α.-Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος ,2006
19. Δικαιώματα του Ανθρώπου -Εθνικό Σχέδιο Δράσης ,2014,Εθνικό Τυπογραφείο
20. Βενιζέλος ,Ε. 2002,Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001. Εισήγηση του Υπουργού Πολιτισμού, Καθηγητή Ευάγγελου Βενιζέλου, στην επιστημονική ημερίδα που οργάνωσε το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, στις 29.10.2002 στη Θεσσαλονίκη, με θέμα «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών
21. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης& Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016
22. Ψήφισμα Δικτύου Συμπαραστατών του Δημότη και της Επιχείρησης και των Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης, 2015
23. Πρόταση για την οργάνωση και λειτουργία του νέου θεσμού του Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης στον Δήμο Αθηναίων , ομάδα εργασίας, 2011

Ετήσιες Εκθέσεις

1. Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, 1998,1999,2004,2006,2008,2011,2012,2013)
2. Ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης 2003-2014
3. Ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης 2014
4. Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού διαμεσολαβητή 1997
5. Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή,2012
6. Ετήσια έκθεση Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης , Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας,2015
7. Ετήσια έκθεση 2015,Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Κοζάνης
8. Ετήσια έκθεση 2015,Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Αλεξανδρούπολης'
9. Ετήσια έκθεση 2015,Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Ευόσμου-Κορδελιού
10. Ετήσια έκθεση 2015, Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης, Περιφέρεια Αττικής

11. Έκθεση Αξιολόγησης της GRECO (Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς- Council of Europe ,Group of States against Corruption) για την Ελλάδα (2002)

Διαδικτυακές Πηγές

1. www.synigoros.gr
2. www.ita.org.gr «Ιστοσελίδα του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (τελευταία επίσκεψη 23/01/2017)
3. Βασματζίδης, Χ., Ο θεσμός του Συμπαραστάτη στον νόμο Καλλικράτη, πάμε μπροστά ,ανεξάρτητη ενημερωτική ιστοσελίδα στο Δήμο Αλεξανδρούπολης (τελευταία επίσκεψη :14/02/2017)
4. www.gedd.gr Ιστοσελίδα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (τελευταία επίσκεψη
5. Βασματζίδης ,Χ. Νομική Εφημερίδα curia.gr , <https://curia.gr/simparastatis-tou-dimoti-kai-tis-epixeirisis-to-ksekinima-enos-neou-thesmou> (τελευταία επίσκεψη :14/02/2017)
6. www.koinoniapoliton.gr Κοινωνία των Πολιτών, (τελευταία επίσκεψη 4/2/2017)
7. www.coe.int/en/web/greco Council of Europe ,Group of States against Corruption (27/1/2017)
8. <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf> (24/02/2017)

Άρθρα

9. Σούρλας, Π, Οι ανεξάρτητες αρχές στα όρια της ασφυξία,
10. Διαμαντούρος ,Ν. (2008), «Είμαστε αντίβαρα εξουσίας», Η καθημερινή
11. Διαμαντούρος ,Ν., «Διαφθορά: παλιός γνώριμος, νέες προκλήσεις», Το ΒΗΜΑ Ιδεών 2008
12. Διαμαντούρος Ν., «Δεν νοείται δημοκρατία όπου η πλειοψηφία πράττει ό,τι θέλει», Τα Νέα
13. Φραγκούλης Σ., «Ο Συνήγορος του Πολίτη στη σύγχρονη δημοκρατία» Ένας θεσμός της Εποχής, Κίνηση Πολιτών για μία ανοικτή Κοινωνία (2005)
14. Καμίνης. Γ Ο Μέσα διαμεσολάβησης του συνηγόρου του πολίτη-Η πειθω και η Δημοκρατία Συνήγορος του Πολίτη: Ένας θεσμός της εποχής, Κίνηση Πολιτών για μία ανοικτή κοινωνία,2005
15. Μακρυδημήτρης ,Α, Πώς το κράτος καταδυναστεύει τον εκσυγχρονισμό, ΒΗΜΑ 30-01-2000
16. Μακρυδημήτρης ,Α.-Τζέμος, Β. Ανεξάρτητε Διοικητικές; Αρχές; ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 27-2-2016
17. Σωτηρόπουλος ,Β. Ο θεσμός του τοπικού διαμεσολαβητή Δημοσιεύθηκε στο τεύχος Οκτωβρίου 2012 του περιοδικού "The Book's Journal"

Ομιλίες

1. Ομιλία της Συνηγόρου του Πολίτη κας Καλλιόπης Σπανού ,Αναδρομή στη 15ετία λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη

2. Διαμαντούρος , Ν. Ο θεσμός του ombudsman. Εναρκτήρια ομιλία ,Δημοσιεύθηκε στον τόμο «Συνήγορος του Πολίτη, 15 χρόνια λειτουργίας». Πρακτικά διημερίδας 12-13 Νοεμβρίου 2013, με την υποστήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, Δεκέμβριος 2014
3. Διαμαντούρος , Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του ombudsman, Παρουσίαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Λευκωσία 2012
4. Ομιλία της Συνηγόρου του Πολίτη ,Καλλιόπης Σπανού, «οικονομική αυτοτέλεια των δήμων δέσμευση για χρηστή διαχείριση »Συνέδριο ΚΕΔΕ, 23/04/2013

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α – ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

Σκοπός της έρευνας είναι η κριτική προσέγγιση του θεσμού, η συγκριτική του προσέγγιση με άλλους θεσμούς και η διερεύνηση της συμβολή του στην τοπική και περιφερειακή δημοκρατία προκειμένου να καταλήξουμε σε συμπεράσματα για τον ρόλο και την αποστολή που καλείται να διαδραματίσει στην ελληνική έννομη τάξη και στην τοπική κοινωνία ως ένας θεσμός εγγύτερος σ αυτήν.

Ο προβληματισμός και το ερευνητικό ερώτημα της μεταπτυχιακής διατριβής είναι : «Γιατί δεν λειτούργησε ο νεοπαγής θεσμός παρά μόνο σε ελάχιστους Δήμους και Περιφέρειες; Που οφείλεται η έλλειψη βούλησης από τα συμβούλια να αναδείξουν Συμπαραστάτες ;»

Παρατίθενται οι ερωτήσεις που υποβλήθηκαν για τις ανάγκες της έρευνας στους ΣτΔ/ΠΣτΠ οι οποίες είναι οι ακόλουθες :

Ερώτηση 1^η :Σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον θεσμό, ο Συμπαραστάτης πρέπει να είναι πρόσωπο «εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας».–Θεωρείται πως είναι διατυπωμένα με σαφήνεια τα κριτήρια που αναφέρονται στο ρόλο του Συμπαραστάτη;

Ερώτηση 2^η:Ποια θα πρέπει να είναι η αποστολή του ΣτΔ(ή του ΠΣτΠ) κατά τη γνώμη σας; Πως εσείς προσωπικά τον αντιλαμβάνεστε;

Ερώτηση 3^η:Είναι επαρκής η οργάνωση και η στελέχωση του Συμπαραστάτη με βάση το είδος και τον αριθμό των υποθέσεων που έχετε δεχθεί

Ερώτηση 4^η:Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, με ποιο τρόπο μπορούν να απευθυνθούν στον Συμπαραστάτη; Ποια διαδικασία διαμεσολάβησης ακολουθείται και ποια τα είδη και ο αριθμός των υποθέσεων; Τι λέει η εμπειρία σας μέχρι σήμερα

Ερώτηση 5^η: Οι πολίτες και επιχειρήσεις εμπιστεύονται αυτόν τον τρόπο επίλυσης διαφορών;

Ερώτηση 6^η : Μπορεί να συνεισφέρει ουσιαστικά μέσω των παρεμβάσεων του στην ενίσχυση και στην ποιότητα της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας ως ένας θεσμός εγγύτερος στην τοπική κοινωνία ;

Ερώτηση 7^η:Μεγάλος αριθμός δήμων και Περιφερειών δεν αναδεικνύουν Συμπαραστάτη. Που αποδίδετε την αδυναμία ή απροθυμία να αναδείξουν Συμπαραστάτη τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια;

Ερώτηση 8η: Η νομοθεσία απαιτεί αυξημένη πλειοψηφία για την εκλογή Συμπαραστάτη τρόπος και η διαδικασία εκλογής του συμπαραστάτη επιδέχεται εξορθολογισμού ή νομοθετικής αλλαγής; Έχετε κάποια πρόταση ή ιδέα;

Ερώτηση 9^η Θεωρείται ότι το πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού θα πρέπει να τύχει αναδιαμόρφωσης, ενίσχυσης ή βελτιστοποίησης στο μέλλον ;

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β – ΔΗΜΟΙ ΜΕ ΠΛΗΘΥΣΜΟ ΑΝΩ ΤΩΝ 20.000 ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΓΡΑΦΗ ΤΟΥ 2011

α/α	Δήμοι με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων	Πληθυσμός
1.	Δήμος Δράμας	58.672
2.	Δήμος Αλεξανδρούπολης	72.905
3.	Δήμος Ορεστιάδας	37.380
4.	Δήμος Καβάλας	70.567
5.	Δήμος Νέστου	22.469
6.	Δήμος Παγγαίου	32.054
7.	Δήμος Ξάνθης	64.647
8.	Δήμος Κομοτηνής	66.390
9.	Δήμος Αλεξάνδρειας	41.604
10.	Δήμος Βέροιας	66.708
11.	Δήμος Νάουσας	32.263
12.	Δήμος Αμπελοκήπτων-Μενεμένης	52.013
13.	Δήμος Βόλβης	23.652
14.	Δήμος Δέλτα	46.278
15.	Δήμος Θερμαικού	50.107
16.	Δήμος Θέρμης	53.315
17.	Δήμος Θεσσαλονίκης	324.766
18.	Δήμος Καλαμαριάς	91.441
19.	Δήμος Κορδελιού	100.933
20.	Δήμος Λαγκαδά	40.675
21.	Δήμος Νεαπόλεως	83.610
22.	Δήμος Παύλου Μελά	98.861
23.	Δήμος Πυλαίας	70.653
24.	Δήμος Χαλκηδόνο	33.510
25.	Δήμος Ωραικάστρου	38.185
26.	Δήμος Κιλκίς	51.710
27.	Δήμος Παιονίας	28.258
28.	Δήμος Αλμωπίας	27.495
29.	Δήμος Εδεσσας	28.816
30.	Δήμος Πέλλας	62.887
31.	Δήμος Δίου-Ολυμπου	26.297
32.	Δήμος Κατερίνης	85.979
33.	Δήμος Βισαλτίας	20.286
34.	Δήμος Ηρακλείας	21.215
35.	Δήμος Σερρών	76.430
36.	Δήμος Σιντικής	22.488
37.	Δήμος Νέας Προποντίδας	37.534
38.	Δήμος Πολυγύρου2ς	22.329
39.	Δήμος Γρεβενών	26.399
40.	Δήμος Καστοριάς	35.773
41.	Δήμος Εορδαίας	45.545
42.	Δήμος Κοζάνης	71.106

43.	Δήμος Φλώρινας	32.919
44.	Δήμος Αρταίων	42.985
45.	Δήμος Ηγουμενίτσας	26.389
46.	Δήμος Ιωαννιτών	111.737
47.	Δήμος Πρέβεζας	31.492
48.	Δήμος Καρδίτσας	55.216
49.	Δήμος Ελασσόνας	32.044
50.	Δήμος Κιλελερ	20.746
51.	Δήμος Λαρισαίων	161.339
52.	Δήμος Τιρνάβου	24.757
53.	Δήμος Βόλου	142.849
54.	Δήμος Καλαμπάκας	23.863
55.	Δήμος Τρικαίων	80.287
56.	Δήμος Ζακύνθου	43.385
57.	Δήμος Κέρκυρας	113.080
58.	Δήμος Κεφαλονιάς	38.082
59.	Δήμος Λευκάδας	22.928
60.	Δήμος Αγρινίου	92.608
61.	Δήμος Μεσολογγίου	33.931
62.	Δήμος Ναυπακτίας	28.124
63.	Δήμος Αιγιαλείας	49.620
64.	Δήμος δυτικής Αχαΐας	26.055
65.	Δήμος Πατρέων	214.336
66.	Δήμος Ανδραβίδας	22.689
67.	Δήμος Ηλίδας	32.235
68.	Δήμος Πηνειού	21.255
69.	Δήμος Πύργου	47.802
70.	Δήμος Θηβαίων	36.192
71.	Δήμος Λεβαδέων	31.372
72.	Δήμος Ιστιαίας-αιδηψού	21.278
73.	Δήμος Κύμης-Αλιβερίου	28.291
74.	Δήμος Χαλκιδέων	100.966
75.	Δήμος Λαμιέων	75.122
76.	Δήμος Αγίας Παρασκευής	58.657
77.	Δήμος Αμαρουσίου	71.383
78.	Δήμος Βριλησσέων	30.232
79.	Δήμος Ηρακλείου	48.960
80.	Δήμος Κηφισιάς	70.986
81.	Δήμος Λυκόβρυσης- Πεύκης	30.700
82.	Δήμος Μεταμόρφωσης	29.581
83.	Δήμος Νέας Ιωνίας	66.050
84.	Δήμος Παπάγου- Χολαργού	43.928
85.	Δήμος Πεντέλης	34.970
86.	Δήμος Φιλοθέης-	26.668
87.	Δήμος Χαλανδρίου	73.068
88.	Δήμος Αγίας Βαρβάρας	26.203
89.	Δήμος Αγίων Αναργύρων	61.312

90.	Δήμος Αιγάλεω	68.623
91.	Δήμος Ιλίου	83.241
92.	Δήμος Περιστερίου	137.129
93.	Δήμος Πετρουπόλεως	57.709
94.	Δήμος Χαιδαρίου	46.634
95.	Δήμος Βύρωνος	60.193
96.	Δήμος Γαλατσίου	57.563
97.	Δήμος Δάφνης-Υμηττού	33.066
98.	Δήμος Ζωγράφου	69.917
99.	Δήμος Ηλιούπολεως	76.466
100.	Δήμος Καισαριανής	26.076
101.	Δήμος Φιλαδέλφειας- Χαλκηδόνος	34.960
102.	Δήμος Αγίου Δημητρίου	70.227
103.	Δήμος Αλίμου	41.153
104.	Δήμος Γλυφάδας	86.393
105.	Δήμος Ελληνικού- Αργυρουπόλεως	50.564
106.	Δήμος Καλιθέας	98.951
107.	Δήμος Μοσχάτου- Ταύρου	39.824
108.	Δήμος Νέας Σμύρνης	71.950
109.	Δήμος Παλαιού Φαλήρου	63.736
110.	Δήμος Κερατσινίου	90.020
111.	Δήμος Κορυδαλού	62.653
112.	Δήμος Νίκαιας-Αγίου Ι.Ρέντη	104.142
113.	Δήμος Πειραιώς	162.084
114.	Δήμος Περάματος	24.989
115.	Δήμος Σαλαμίνας	38.959
116.	Δήμος Αχαρνών	105.401
117.	Δήμος Βάρης-Βούλας- Βουλιαγμένης	48.817
118.	Δήμος Διονύσου	39.606
119.	Δήμος Κρωπίας	30.072
120.	Δήμος Λαυρεωτικής	24.883
121.	Δήμος Μαραθώνος	33.169
122.	Δήμος Παιανίας	26.328
123.	Δήμος Παλλήνης	53.735
124.	Δήμος Ραφήνας-Πικέρμι	20.044
125.	Δήμος Σαρωνικού	28.688
126.	Δήμος Σπάτων- Αρτέμιδος	33.843
127.	Δήμος Ωρωπού	33.659
128.	Δήμος Ασπρόπυργου	30.001
129.	Δήμος Ελευσίνιας	29.864
130.	Δήμος Μεγαρέων	36.995
131.	Δήμος Φύλης	45.207
132.	Δήμος Αργους- Μυκηνών	42.027

133.	Δήμος Ναυπλιέων	34.493
134.	Δήμος Τρίπολης	47.467
135.	Δήμος Κορίνθιων	57.833
136.	Δήμος Λουτρακίου	21.883
137.	Δήμος Σικυωνίων	22.688
138.	Δήμος Μονεμβάσσιας	21.948
139.	Δήμος Σπάρτης	35.418
140.	Δήμος Καλαμάτας	69.090
141.	Δήμος Μεσσήνης	23.885
142.	Δήμος Πύλου	21.376
143.	Δήμος Τριφυλίας	27.926
144.	Δήμος Λέσβου	86.312
145.	Δήμος Σάμου	33.339
146.	Δήμος Χίου	51.269
147.	Δήμος Κώ	46.099
148.	Δήμος Ρόδου	152.538
149.	Δήμος Σύρου	21.475
150.	Δήμος Ηρακλείου	175.113
151.	Δήμος Μαλεβιζίου	29.062
152.	Δήμος Φαιστού	24.572
153.	Δήμος Χερσονήσου	53.337
154.	Δήμος Αγ.Νικολάου	28.033
155.	Δήμος Ιεράπετρας	26.046
156.	Δήμος Ρεθύμνης	62.886
157.	Δήμος Πλατανιά	20.972
158.	Δήμος Χανίων	116.154

Τα ως άνω στοιχεία του πίνακα περιέχονται στο υπ αριθμ. 15150/15-04-2014 έγγραφο της Γενικής Δ/σης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών