

"Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ως προαγωγός της διαφάνειας και αρωγός στον αγώνα κατά της διαφθοράς"

Ομιλία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, καθηγητή Νικηφόρου Διαμαντούρου, στο Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας

Αθήνα, 18 Μαΐου 2005

1 Εισαγωγή

Επιθυμώ να ευχαριστήσω θερμά τόσο το ΔΣ του Ελληνικού Τμήματος της Διεθνούς Διαφάνειας όσο και την κυρία Τσουδερού για την ευγενική τους πρόσκληση, την οποία αποδέχθηκα με ιδιαίτερη χαρά, όχι μόνο ως Διαμεσολαβητής αλλά και ως μέλος της ΔΔ.

Ως μάλιστα μέλος του Ελληνικού Τμήματος της Διεθνούς Διαφάνειας από την έναρξη λειτουργίας του (αυτή τη στιγμή σε αναστολή, λόγω των τρεχόντων καθηκόντων μου) ακολουθώ με μεγάλο ενδιαφέρον τις δραστηριότητες τόσο αυτού όσο και της μητρικής του οργάνωσης.

Χαίρομαι τέλος διότι η πρόσκλησή σας μου παρέχει την ευκαιρία να ασχοληθώ με ένα ζήτημα το οποίο, σχεδόν εξ ορισμού, αποτελεί προνομιακό χώρο ενασχόλησης ενός διαμεσολαβητή, δηλαδή τη διαφάνεια.

Θα ξεκινήσω την ομιλία μου εξηγώντας τι είναι ένας διαμεσολαβητής, γιατί ιδρύθηκε ο θεσμός του διαμεσολαβητή και πώς έχει αυτός εξαπλωθεί και εξελιχθεί.

Θα μιλήσω στη συνέχεια για το έργο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, καθώς και το ρόλο του στην προώθηση της διαφάνειας, την οποία ο Επίτροπος Siim Kallas χαρακτήρισε σε μια πρόσφατη ομιλία του - και συμφωνώ μαζί του - ως *"ένα απαραίτητο προαπαιτούμενο για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία των /.../ πολιτικών θεσμών"*. Τέλος, θα εξετάσω τη συμβουλή του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στη μάχη της ΕΕ κατά της διαφθοράς.

Στόχος μου εν ολίγοις είναι: να προσδιορίσω τα στοιχεία στα οποία βασίζεται το έργο των σύγχρονων διαμεσολαβητών • να τεκμηριώσω ότι το έργο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή εδράζεται σε αυτά τα στοιχεία • και να καταδείξω πώς η έννοια της διαφάνειας συνιστά όχι μόνο ένα σημαντικό τμήμα αυτών των στοιχείων, αλλά και πηγή πληροφοριών για το καθημερινό μου έργο. Θα προσπαθήσω επίσης να εξηγήσω με ποιο τρόπο θεωρώ ότι η προώθηση της διαφάνειας συμβάλλει τα μέγιστα στη μάχη κατά της διαφθοράς.

2 Τι είναι ο Διαμεσολαβητής;

2.1 Ο Βασικός του ρόλος

Η βασική λειτουργία του θεσμού ενός διαμεσολαβητή είναι η διερεύνηση και η σύνταξη αναφορών για καταγγελίες κατά των δημόσιων αρχών.

Ο κόσμος των διαμεσολαβητών παρουσιάζει ποικιλία, αλλά υπάρχουν κάποια γενικώς αποδεκτά κριτήρια τα οποία κάθε διαμεσολαβητής πρέπει να πληροί. Αυτά είναι: η διαφάνεια, οι θεμιτές διαδικασίες, η δημόσια λογοδοσία και η αποτελεσματικότητα.

2.2 Η εξέλιξη του θεσμού του διαμεσολαβητή

Ο πρώτος θεσμός διαμεσολαβητή ιδρύθηκε στη Σουηδία το 1809 μετά από πρωτοβουλία του Σουηδικού Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο θεώρησε ότι ένας θεσμός ανεξάρτητος από την κυρίαρχη εξουσία της εποχής, το Βασιλιά, ήταν απαραίτητος προκειμένου να διασφαλιστούν οι συνθήκες που θα επέτρεπαν στις δημόσιες αρχές και στους υπαλλήλους τους να δρουν σύμφωνα με τους νόμους και τους θεσμοθετημένους κανόνες. Έτσι γεννήθηκε το βασικό στοιχείο στο οποίο στηρίχθηκε το έργο ενός διαμεσολαβητή, δηλ. η νομιμότητα.

Περίπου έναν αιώνα αργότερα, η Φινλανδία ακολούθησε στα χνάρια της Σουηδίας και το 1919 έγινε η δεύτερη χώρα στον κόσμο που ίδρυσε θεσμό διαμεσολαβητή. Το 1955 ακολούθησε η Δανία.

Στη δεκαετία του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του 1970 ο θεσμός άρχισε να εξαπλώνεται και παλαιότερες δημοκρατίες όπως η Νορβηγία, η Νέα Ζηλανδία το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία ίδρυσαν τέτοιους θεσμούς, το 1962, το 1967 και το 1972 αντιστοίχως.

Αυτό έγινε προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση, η οποία αυξήθηκε σε μέγεθος και ανέλαβε νέους ρόλους και νέες λειτουργίες μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, όταν το κράτος πρόνοιας εδραιώθηκε και αναπτύχθηκε κατά πολύ. Το δεύτερο στοιχείο το οποίο οι διαμεσολαβητές υπερασπίζονται με το έργο τους είδε έτσι το φως της ημέρας, δηλ. η χρηστή διοίκηση.

Ως μερική έκφραση της δέσμευσης των πιο πρόσφατων δημοκρατιών να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και το ιδανικό της δημοκρατίας, θεσμοί διαμεσολαβητών ιδρύθηκαν, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και μετά, σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα στην Ευρώπη, καθώς επίσης και σε χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπου μέχρι πρόσφατα είχαν κυριαρχήσει αυταρχικά καθεστώτα. Το ίδιο φαινόμενο παρατηρήθηκε μετά το 1989 στην περιοχή της Ανατολικής Ευρώπης, όπου προηγουμένως κυριαρχούσαν ολοκληρωτικά, κομμουνιστικού τύπου καθεστώτα. Μέσα από αυτές τις διαδικασίες αναδείχθηκε και σταδιακά αποκρυσταλλώθηκε ένα τρίτο στοιχείο στο οποίο οι διαμεσολαβητές βασίζονται για να προωθήσουν το έργο τους, δηλ. ο σεβασμός για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Μέσα απ' αυτή την εξέλιξη - από τις ανησυχίες του Σουηδικού Κοινοβουλίου στο 19ο αιώνα, μέσω της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας, στις δεσμεύσεις των νέων δημοκρατιών - αναδείχθηκαν έτσι τα τρία βασικά στοιχεία στα οποία βασίζεται το έργο των σύγχρονων διαμεσολαβητών, συμπεριλαμβανομένου και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, με άλλα λόγια η νομιμότητα, η χρηστή διοίκηση και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Πριν επιχειρήσω να αναπτύξω τους λόγους για τους οποίους η αρχή της διαφάνειας διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο σε όλα αυτά τα στοιχεία, επιτρέψτε μου λίγα λόγια για τον *Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή*.

2.3 Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ιδρύθηκε ως θεσμός από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία επίσης θεσμοθέτησε την Ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσω της Συνθήκης αυτής, το δικαίωμα καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή κατέστη ένα από τα βασικά δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο πρώτος Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής εξελέγη τον Ιούλιο του 1995 και ανέλαβε καθήκοντα λίγο αργότερα το ίδιο έτος - γεγονός που σημαίνει ότι ο θεσμός συμπληρώνει εφέτος 10 χρόνια λειτουργίας.

Κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους, θα γιορτάσουμε αυτή την επέτειο με διάφορους τρόπους και αφορμές.

Το κύριο έργο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι να διερευνά καταγγελίες για κακοδιοίκηση στις δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι, σε γενικές γραμμές, αρκετά γνωστά. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν τα πιο ενδεικτικά παραδείγματα. Οι οργανισμοί της ΕΕ μπορεί να είναι λιγότερο γνωστοί. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης, το οποίο έχει την έδρα του εδώ στην Ελλάδα, στη Θεσσαλονίκη, αποτελεί καλό ενδεικτικό παράδειγμα.

Ως Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, δεν έχω τη δυνατότητα να ασχολούμαι με καταγγελίες εναντίον των εθνικών αρχών των Κρατών-Μελών της ΕΕ. Αυτό είναι το έργο των εθνικών ή περιφερειακών διαμεσολαβητών. Θα ήθελα εδώ να αναφέρω ότι ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής συνεργάζεται με τους άλλους διαμεσολαβητές στην Ευρώπη μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών, προκειμένου να παρέχει τις καλύτερες δυνατές υπηρεσίες στους πολίτες και τους κατοίκους των Κρατών-Μελών σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Έχοντας, έστω και εν τάχει, εξετάσει εναντίον τίνος μπορεί να υποβληθεί καταγγελία σε εμένα ως Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, ας προχωρήσω στην επόμενη ερώτηση που αφορά τη θεματική των υποθέσεων για τις οποίες μπορείτε να υποβάλετε καταγγελία στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Η ερώτηση αυτή μας φέρνει πιο κοντά στο ρόλο που η έννοια της διαφάνειας διαδραματίζει στο καθημερινό μου έργο.

3 Κακοδιοίκηση

Όπως ήδη ανέφερα, αποστολή μου ως Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι η διερεύνηση πιθανών περιπτώσεων κακοδιοίκησης εντός της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ. Αυτό είναι το κριτήριο για τη διεξαγωγή ερευνών, όπως προσδιορίζεται από τη Συνθήκη ΕΚ.

Ωστόσο, η Συνθήκη ΕΚ δεν περιέχει ορισμό της κακοδιοίκησης. Αυτό είναι λογικό, ιδιαίτερα αν λάβουμε υπόψη την εξέλιξη του θεσμού του διαμεσολαβητή κατά το πέρασμα του χρόνου.

Από την πρώτη Ετήσια Έκθεση του θεσμού το 1995, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει σταθερά υιοθετήσει την άποψη ότι τρία είδη παραλείψεων, τα οποία έως ένα βαθμό επικαλύπτονται, μπορούν να οδηγήσουν στη διαπίστωση κακοδιοίκησης:

- Παράλειψη σεβασμού ενός κανόνα δικαίου ή μιας αρχής
- Παράλειψη σεβασμού των αρχών της χρηστής διοίκησης και
- Παράλειψη σεβασμού των ανθρωπίνων ή θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ανακαλώντας τα τρία στοιχεία στα οποία βασίζεται το έργο των σύγχρονων διαμεσολαβητών - νομιμότητα, χρηστή διοίκηση και ανθρωπίνια δικαιώματα - θα παρατηρήσετε ότι τα τρία είδη "παραλείψεων" που περικλείονται στην έννοια της κακοδιοίκησης που χρησιμοποιεί ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής αντιστοιχούν ακριβώς σε αυτά τα τρία στοιχεία.

Όπως θα προσπαθήσω να καταδείξω, η αρχή της διαφάνειας συνδέεται στενά με καθένα από αυτά τα τρία στοιχεία ή "παραλείψεις", που εμπίπτουν στη αρμοδιότητα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή να διεξάγει έρευνες.

Αλλά πριν προχωρήσω σε συγκεκριμένα παραδείγματα μέτρων που λαμβάνονται από το Διαμεσολαβητή προκειμένου να προωθήσει τη διαφάνεια, θα ήθελα πρώτα να πω δυο λόγια για το λόγο για τον οποίο εγώ, ως Διαμεσολαβητής, θεωρώ ότι η διαφάνεια έχει τόσο σημαντική σημασία σε μία δημοκρατική, ευρωπαϊκή κοινωνία.

4 Διαφάνεια που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση των πολιτών της Ευρώπης

Χωρίς αμφιβολία, η έννοια της διαφάνειας μπορεί να εξεταστεί από διαφορετικές οπτικές γωνίες. Ως Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, προσπαθώ να την προσεγγίζω πρωτίστως και κυρίως από την οπτική γωνία των Ευρωπαίων πολιτών. Αυτή, εξάλλου, είναι η "επαγγελματική μου διαστρόφη"!

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Συνθήκη ΕΕ, η οποία ετέθη σε ισχύ το 1993, λέγεται ότι εγκαινίασε ένα καινούργιο στάδιο στη διαδικασία συγκρότησης μιας ολοένα και στενότερης ένωσης ανάμεσα στους λαούς της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο πιο ανοικτά και όσο πιο κοντά στον πολίτη είναι δυνατόν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα ήταν τίποτε χωρίς τους λαούς της - τους πολίτες της - για τους οποίους εξάλλου δημιουργήθηκε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε κοινές ευρωπαϊκές αξίες και αρχές όπως η δημοκρατία, ο σεβασμός για τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Πιστεύω ακράδαντα ότι αυτές οι αρχές υπηρετούνται καλύτερα από μία δημόσια διοίκηση διαφανή και υπόλογη στους πολίτες η οποία διασφαλίζει στους χρήστες της ότι αυτό που βλέπουν και αυτό που εισπράττουν είναι ένα και το αυτό.

Θεωρώ το ρόλο μου ως Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή ως του "φύλακα της χρηστής διοίκησης", σκοπός ύπαρξης του οποίου είναι να φέρει τους πολίτες πιο κοντά στην ΕΕ - ή μάλλον - να φέρει την ΕΕ πιο κοντά στους πολίτες.

Θα συνεχίσω λοιπόν εξηγώντας με ποιους συγκεκριμένους τρόπους φιλοδοξώ να υπηρετώ τους Ευρωπαίους πολίτες, προωθώντας τη διαφάνεια στη διοίκηση της ΕΕ. Θα επανέλθω στη γενική σημασία της διαφάνειας, όταν διατυπώσω τα συμπεράσματά μου.

5 Ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στην προώθηση της διαφάνειας

Όπως σημείωσα αναφερόμενος στη κακοδιοίκηση ως κριτήριο που χρησιμοποιεί ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής προκειμένου να αποφασίσει αν θα διεξαγάγει έρευνα επί της ουσίας, η έννοια αυτή περιλαμβάνει την υποχρέωση για σεβασμό τριών διαφορετικών στοιχείων: (α) των νομικών κανόνων και αρχών, (β) των αρχών της χρηστής διοίκησης και (γ) των ανθρώπινων ή θεμελιωδών δικαιωμάτων. Θα προσπαθήσω τώρα να καταδείξω ότι η έννοια της διαφάνειας αποτελεί σημαντικό μέρος και των τριών αυτών στοιχείων.

5.1 Νομικοί κανόνες ή αρχές

Επιτρέψτε μου να ξεκινήσω αναφερόμενος σε ένα ζήτημα διαφάνειας, η διερεύνηση του οποίου απαιτεί συχνά την προσφυγή σε νομικούς κανόνες. Πρόκειται για το δικαίωμα των πολιτών για πρόσβαση σε έγγραφα.

5.1.1 Πρόσβαση σε έγγραφα

Ένας από τους πρωταρχικούς στόχους του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή ήταν πράγματι η διασφάλιση περισσότερης διαφάνειας στους θεσμούς και τα όργανα της ΕΕ. Έχω ήδη επισημάνει ότι διεξάγω έρευνες επί τη βάση καταγγελιών. Ωστόσο, όταν ο Διαμεσολαβητής βρεθεί αντιμέτωπος ζητημάτων που εγείρουν ερωτήματα ή ανησυχίες για πιθανή παραβίαση κάποιας γενικότερης αρχής, έχει επίσης τη δυνατότητα να προβεί σε αυτεπάγγελτες έρευνες. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει αξιοποιήσει τη δυνατότητα αυτή ιδιαίτερα στο πεδίο της διαφάνειας.

Τον Ιούνιο του 1996, ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, κύριος Jacob Söderman, προέβη στην πρώτη αυτεπάγγελη έρευνα που αφορούσε το ζήτημα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που διατηρούν οι θεσμοί και τα όργανα της ΕΕ.

Εκείνη την εποχή, δεν υπήρχε Κοινοτική νομοθεσία για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, πλην όμως η ΕΕ είχε - όπως προανέφερα - δεσμευτεί να προαγάγει τη διαφάνεια.

Ύστερα από την ολοκλήρωση της αυτεπάγγελτης έρευνάς του, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής συνέστησε σε όλους τους θεσμούς και τα όργανα της ΕΕ, με την εξαίρεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου που είχαν ήδη υιοθετήσει σχετικούς κανόνες, να υιοθετήσουν και να καταστήσουν προσιτούς στο κοινό κανόνες που να διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα.

Σε μια ειδική έκθεση που υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Δεκέμβριο του 1997, ο Διαμεσολαβητής παρατήρησε ότι 13 από τα 14 όργανα στα οποία είχε απευθύνει συστάσεις υιοθέτησαν κανόνες που διέπουν την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφά τους. Ο Διαμεσολαβητής συμπέρανε ότι αυτό αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα προς τα εμπρός για την εδραίωση της διαφάνειας στη διοίκηση της ΕΕ.

Όσον αφορά τη νομοθεσία της ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, ο Διαμεσολαβητής επίσης σημείωσε στην ειδική έκθεσή του προς το Κοινοβούλιο το 1997 ότι τέτοια νομοθεσία προβλεπόταν στη Συνθήκη του Άμστερνταμ όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999 και από τις 3 Δεκεμβρίου 2001, ο Κανονισμός 1049/2001 διέπει την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που διατηρούν αυτά τα τρία θεσμικά όργανα.

Κατά συνέπεια, αυτή τη στιγμή υπάρχουν νομικοί κανόνες που να διέπουν την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Όσο δε για τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς, οι κανόνες που υιοθετήθηκαν έπειτα από την αυτεπάγγελη έρευνα του Διαμεσολαβητή εξακολουθούν να ισχύουν. Μία παράλειψη των οργάνων να σεβαστούν αυτούς τους κανόνες συνιστά περίπτωση κακοδιοίκησης.

Η υιοθέτηση σχετικών κανόνων από τη διοίκηση της ΕΕ, και η θέση σε ισχύ του Κανονισμού 1049/2001, έχει ξεκαθαρίσει σημαντικά τα πράγματα για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι πολίτες τώρα ξέρουν ποια είναι τα δικαιώματά τους. Τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί έχουν στη διάθεσή τους σαφείς οδηγίες για το πώς να διεκπεραιώνουν ορθά τις αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα. Αλλά κι εγώ έχω στη διάθεσή μου σαφή κριτήρια για το πώς να διεξάγω έρευνες για πιθανές περιπτώσεις κακοδιοίκησης στον τομέα της πρόσβασης σε έγγραφα.

Σημειώνω σχετικά ότι ο Κανονισμός 1049/2001 ορίζει ως σκοπό του τον καθορισμό των αρχών, των όρων και των περιορισμών που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής έτσι ώστε να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα.

5.2 Αρχές της χρηστής διοίκησης

Επιτρέψτε μου τώρα να προχωρήσω στο δεύτερο είδος "παράλειψης" που εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή να διεξάγει έρευνες, δηλαδή την παράλειψη σεβασμού στις αρχές της χρηστής διοίκησης.

5.2.1 Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Σε μια άλλη αυτεπάγγελη έρευνα, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής συνέστησε σε όλα τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ να υιοθετήσουν έναν Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που θα έθετε τις αρχές τις οποίες το προσωπικό των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών θα έπρεπε να σέβεται στις συναλλαγές του με το κοινό.

Όλοι οι θεσμοί και τα όργανα ακολούθησαν τη σύσταση του Διαμεσολαβητή και υιοθέτησαν τέτοιους κώδικες. Κάποια από τα όργανα υιοθέτησαν τον Κώδικα που πρότεινε ο Διαμεσολαβητής, άλλα υιοθέτησαν τους δικούς τους κώδικες. Κάποιοι από αυτούς τους κώδικες συντάχτηκαν με στόχο να λειτουργήσουν περισσότερο σαν κατευθυντήριες γραμμές παρά ως νομικά δεσμευτικοί κανόνες. Προκειμένου να προωθήσει την ενοποίηση των κανόνων, ο Διαμεσολαβητής υπέβαλε μια Ειδική Έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην οποία εισηγήθηκε την υιοθέτηση ενός Ευρωπαϊκού διοικητικού νόμου που θα εφαρμόζεται εξίσου από όλους τους θεσμούς και τα όργανα στις σχέσεις τους με τους πολίτες.

Σε ψήφισμα του Σεπτεμβρίου του 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε τον Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Διαμεσολαβητή και κάλεσε το Διαμεσολαβητή να εφαρμόζει τον κώδικα στο καθημερινό του έργο. Το Κοινοβούλιο κάλεσε επίσης την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για έναν Ευρωπαϊκό διοικητικό νόμο.

Ο κώδικας περιέχει τις κλασικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως την αρχή της μη διάκρισης, το δικαίωμα ακρόασης και διατύπωσης απόψεων, καθώς και τον προσδιορισμό των δυνατοτήτων για έφεση.

Ταυτόχρονα, όμως, ο κώδικας περιλαμβάνει διατάξεις που διασφαλίζουν περισσότερη διαφάνεια. Αυτές οι διατάξεις προβλέπουν, για παράδειγμα, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και αξιωματούχοι οφείλουν να διακατέχονται από μια νοοτροπία εξυπηρέτησης του χρήστη, να είναι προσβάσιμοι στις σχέσεις τους με το κοινό και, σε περίπτωση επικοινωνίας δι' αλληλογραφίας, να είναι όσο το δυνατόν πιο εξυπηρετικοί και να απαντούν όσο το δυνατόν πληρέστερα και ακριβέστερα στις ερωτήσεις που τους τίθενται. Επιπρόσθετα, ο πολίτης θα πρέπει, για κάθε επιστολή και καταγγελία που αποστέλλει στα όργανα, να λαμβάνει γνωστοποίηση παραλαβής εντός δύο εβδομάδων, η οποία να περιέχει το όνομα και τον αριθμό τηλεφώνου του υπεύθυνου που ασχολείται με την υπόθεση.

Όσον αφορά τις αιτήσεις παροχής πληροφοριών, ο Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς αξιώνει από τους υπαλλήλους να πληροφορούν το κοινό κατά σαφή και κατανοητό τρόπο. Εάν ο υπάλληλος που έλαβε την αίτηση δεν είναι αρμόδιος για το ζήτημα, θα πρέπει να κατευθύνει τον αιτούντα στον αρμόδιο, υποδεικνύοντας το όνομά του και τον τηλεφωνικό του αριθμό.

Ενεργώντας ως φύλακας της χρηστής διοίκησης, κάνω εκτεταμένη και εντατική χρήση του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς στο έργο μου. Ο Κώδικας ως σύνολο συμβάλλει στην ανοικτή διοίκηση και στη διαφάνεια, θέτοντας πρότυπα για τα θεσμικά όργανα στις επαφές τους με τους πολίτες, οι οποίοι, με τη σειρά τους, γνωρίζουν μέσω αυτού τι να περιμένουν από τη διοίκηση. Και φυσικά, μια ορθή εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων του Κώδικα καθιστά τη διοίκηση πολύ πιο προσιτή στους Ευρωπαίους πολίτες.

Έργο μου, με λίγα λόγια, είναι να διασφαλίσω την ορθή εφαρμογή αυτών των προτύπων προς όφελος τόσο των πολιτών όσο και της δημόσιας διοίκησης.

5.3 Ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα

Ποια είναι όμως η σχέση της διαφάνειας με τα ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία οφείλει να προστατεύει ο Διαμεσολαβητής;

5.3.1 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Είναι νομίζω περιττό να επισημάνω ότι οποιαδήποτε παράλειψη σεβασμού ενός ανθρώπινου ή θεμελιώδους δικαιώματος από τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ συνιστά κακοδιοίκηση.

Ταυτόχρονα, σημειώνω ότι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διακηρύχθηκε από τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της

Επιτροπής κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000, αποτελεί τον πρώτο μηχανισμό προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στον κόσμο που περιέχει ρητά το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση.

Αν και ο Χάρτης δεν είναι ακόμη νομικά δεσμευτικός, θεωρώ ότι, σε ό,τι αφορά τους θεσμούς και τα όργανα της ΕΕ, η ενδεχόμενη παράλειψη να σεβαστούν τις διατάξεις του Χάρτη τις οποίες επίσημα διακήρυξαν δεν θα συμβάδιζε με την έννοια της χρηστής διοίκησης.

Με αυτό το σκεπτικό, εφαρμόζω το Χάρτη στο καθημερινό μου έργο, θεωρώντας τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοίκησης ως μία προέκταση του Χάρτη η οποία επεξηγεί λεπτομερέστερα τι ακριβώς σημαίνει στην πράξη το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση που περιλαμβάνει ο Χάρτης.

Με άλλα λόγια, το θεμελιώδες δικαίωμα σε μια χρηστή διοίκηση περιλαμβάνει το δικαίωμα σε μια ανοικτή και προσβάσιμη Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση.

6 Η συμβολή του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στη μάχη κατά της διαφθοράς

6.1 Η συμβολή του Διαμεσολαβητή

Προχωρώντας τώρα στο ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, θεωρώ, καταρχάς, περιττό να σημειώσω ότι τέτοιες πρακτικές δεν προσιδιάζουν σε μία σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία.

Πράγματι, τέτοιες πρακτικές αντίκεινται τόσο στο κράτος δικαίου όσο και στο θεμελιώδες δικαίωμα ίσης μεταχείρισης και πρέπει να καταπολεμηθούν σθεναρά.

Είμαι πεπεισμένος, και η εμπειρία εξάλλου το δείχνει, ότι όσο περισσότερο διαφανής και ανοικτή είναι μια δημόσια διοίκηση τόσο λιγότερο είναι εκτεθειμένη στους κινδύνους που συνδέονται με τη διαφθορά. Μια ανοικτή και διαφανής δημόσια διοίκηση δεν επιθυμεί να υποκρύψει και να συνυπάρξει με πρακτικές διαφθοράς αλλά τουναντίον αναγνωρίζει ότι πρέπει να λογοδοτεί για τις πράξεις της.

Η συμβολή μου, επομένως, ως Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στη μάχη κατά της διαφθοράς εναπόκειται κυρίως στο μέρος εκείνο του έργου μου που αφορά την προαγωγή πρακτικών και νοοτροπιών ικανών να καταστήσουν τη δημόσια διοίκηση της ΕΕ περισσότερο ανοικτή και διαφανή και να διασφαλίσουν συνθήκες αυξημένης λογοδοσίας για τους θεσμούς και τα όργανα της Ένωσης.

Επιτρέψτε μου να προσθέσω επίσης ότι αυτή καθαυτή η εφαρμογή των αρχών της ορθής διοίκησης συμβάλλει στον περιορισμό της διαφθοράς. Η προσήλωση στις αρχές της χρηστής διοίκησης συνεπάγεται τη δημιουργία και την εφαρμογή κανόνων και αρχών που διέπουν τον τρόπο συμπεριφοράς των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων και των κανόνων και των αρχών που αφορούν τον τρόπο αντιμετώπισης καταστάσεων στις οποίες εμπλέκονται διαφορετικά και δυνητικά αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα. Τέτοιοι σαφείς κανόνες και αρχές συμβάλλουν στην αποφυγή σύγχυσης, τόσο για τον πολίτη όσο και για το δημόσιο λειτουργό, σχετικά με το τι είναι νόμιμο (με την έννοια του *legitimate* ή *légitime*) και τι δεν είναι. Σύγχυση ως προς το σημείο αυτό θα μπορούσε να έχει ιδιαίτερα διαβρωτικές επιπτώσεις στις αρχές που διέπουν την προσωπική συμπεριφορά.

6.2 Άλλοι θεσμοί και όργανα της ΕΕ που καταπολεμούν τη διαφθορά

Σχετικά αναπάντεχα (γεγονός που μου δημιουργεί μια κάποια ικανοποίηση), έχω λάβει σχετικά λίγες καταγγελίες που περιέχουν συγκεκριμένους ισχυρισμούς για διαφθορά στη διοίκηση της ΕΕ.

Ωστόσο, αυτό ίσως απλώς δείχνει ότι οι πολίτες και γενικότερα οι χρήστες των υπηρεσιών της ΕΕ είναι ενήμεροι και αποστεινούνται απευθείας σε άλλους οργανισμούς της ΕΕ που εμπλέκονται αμεσότερα στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

Πρώτα απ' όλα, υπάρχει ο οργανισμός της ΕΕ που είναι υπεύθυνος για τη διερεύνηση και τη δράση κατά της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, γνωστή και ως OLAF. Σημειώνω ότι η OLAF έχει ευρύτερες αρμοδιότητες από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, δεδομένου ότι παίζει επίσης ρόλο στην καταπολέμηση της απάτης στο *επίπεδο των Κρατών-Μελών*, στο βαθμό που τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ επηρεάζονται αρνητικά από κάποια δραστηριότητα.

Σε ζητήματα που σχετίζονται με την απάτη και τη διαφθορά, συμβουλεύω σταθερά τους καταγγέλλοντες να αποταθούν στην OLAF ως τον κατεξοχήν εξειδικευμένο οργανισμό που ασχολείται με τέτοια ζητήματα.

Ένα άλλο όργανο που συμβάλλει στη μάχη κατά της διαφθοράς και της απάτης είναι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ελέγχει με ανεξάρτητο τρόπο την είσπραξη και την ανάληψη των κεφαλαίων της ΕΕ.

Πρέπει να σημειωθεί σχετικά ότι τόσο η OLAF όσο και το Ελεγκτικό Συνέδριο εμπίπτουν στην αρμοδιότητά μου. Κατά συνέπεια, μπορώ - εντός των ορίων της αρμοδιότητάς μου - να διερευνήσω τις διαδικασίες των δύο οργάνων, προκειμένου να διασφαλίσω ότι διεξάγουν το έργο τους σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Ως ένα πρόσθετο σημείο που αφορά πιθανές καταγγελίες που σχετίζονται με τη διαφθορά και την απάτη, θα ήθελα να σημειώσω ότι εάν, κατά την πορεία των ερευνών μου, αντιληφθώ ένα γεγονός το οποίο μπορεί να σχετίζεται με το ποινικό δίκαιο, οφείλω να ειδοποιήσω αμέσως τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Εάν μάλιστα κινηθούν δικαστικές ενέργειες σχετικά με ζητήματα που βρίσκονται υπό διερεύνηση από την υπηρεσία μου, πρέπει να σταματήσω την έρευνά μου και να κλείσω την υπόθεση.

7 Διαφάνεια στη διοίκηση της ΕΕ - κάποια συμπεράσματα

Για να συνοψίσω:

Μια περισσότερο διαφανής και ανοικτή Ευρωπαϊκή διοίκηση είναι ένας από τους κύριους στόχους του έργου μου ως Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Όπως εξήγησα, η έννοια της διαφάνειας διατρέχει και τα τρία στοιχεία στα οποία βασίζεται το έργο ενός διαμεσολαβητή: τη νομιμότητα, τη χρηστή διοίκηση και το σεβασμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Με το πέρασμα του χρόνου και ύστερα από την παρέμβαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, πολλοί πολίτες και κάτοικοι της ΕΕ έχουν αποκτήσει πρόσβαση σε κείμενα της ΕΕ και έχουν λάβει πιο ολοκληρωμένες απαντήσεις στις ερωτήσεις και τις αιτήσεις τους για παροχή πληροφοριών. Ακόμη και στην περίπτωση όπου οι έρευνές μου δεν οδήγησαν στη διαπίστωση κακοδιοίκησης από τους εμπλεκόμενους θεσμούς και τα όργανα, τουλάχιστον έδωσαν την ευκαιρία και τη δυνατότητα στους καταγγέλλοντες να λάβουν αιτιολογημένες εξηγήσεις που δικαιολογούσαν την απόφασή μου στην προκειμένη περίπτωση. Επομένως, άσχετα από την έκβασή τους, οι έρευνές μου έχουν συμβάλει σε μια πιο ανοικτή και έτοιμη να λογοδοτήσει δημόσια διοίκηση στην ΕΕ.

Όταν ιδρύθηκε, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής έπρεπε να αγωνιστεί προκειμένου να τύχει αναγνώρισης από τους άλλους θεσμούς και τα όργανα της ΕΕ. Πόσο μάλλον όταν οι απόψεις του Διαμεσολαβητή σε κάποια ζητήματα, όπως η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση, έρχονταν σε σύγκρουση με την κυρίαρχη την εποχή εκείνη πολιτική και πρακτική στα θέματα αυτά. Τέτοιου είδους συγκρούσεις συνέβαιναν συχνά, δεδομένου ότι ο πρώτος Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής προερχόταν από ένα Κράτος-Μέλος - τη Φινλανδία - με μακρά παράδοση σε

μια ανοικτή και προσβάσιμη δημόσια διοίκηση, έχοντας υιοθετήσει το θεσμό του διαμεσολαβητή ήδη από το 1919.

Όμως με προσεκτικά μελετημένες και διατυπωμένες αποφάσεις και με βάση την καλή συνεργασία με όλα τα όργανα της ΕΕ που κατόρθωσε να οικοδομήσει με το πέρασμα του χρόνου, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κατάφερε να κερδίσει το σεβασμό και να διασφαλίσει σε μεγάλο βαθμό τη συμμόρφωση των οργάνων αυτών με τις συστάσεις του. Και αυτό επιτεύχθηκε παρά το γεγονός ότι οι αποφάσεις ενός διαμεσολαβητή, εξ ορισμού, δεν είναι νομικά δεσμευτικές για τους εμπλεκόμενους θεσμούς.

Όπως εξήγησα, πολλές από τις έρευνες του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή κατέληξαν στην υιοθέτηση νέων κανόνων και πρακτικών, καθιστώντας την Ευρωπαϊκή διοίκηση όλο και πιο ανοικτή και φέρνοντάς την όλο και πιο κοντά στους πολίτες της.

Πρέπει, φυσικά, να γίνει ακόμα πολλή δουλειά όσον αφορά τόσο τη διαφύλαξη των ήδη θεσμοθετημένων κανόνων και των διαδικασιών που συνδέονται με την προσβασιμότητα και τη διαφάνεια, όσο και την περαιτέρω βελτίωση των κανόνων και των πρακτικών της Ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να γεφυρωθεί το ψυχολογικό χάσμα που υπάρχει ανάμεσα στα όργανα της ΕΕ και τους Ευρωπαίους πολίτες.

Πιστεύω ότι η προσπάθεια να έρθει η διοίκηση της ΕΕ πιο κοντά στους πολίτες αποτελεί εγχείρημα ζωτικής σημασίας για τα μελλοντικά επιτεύγματα και την ευημερία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πιστεύω επίσης ότι ένας πολιτισμός διαφάνειας, προσβασιμότητας και αποτελεσματικότητας είναι απαραίτητος όπου και όποτε μία δημόσια διοίκηση θέτει σε εφαρμογή το Κοινοτικό δίκαιο.

Μια παρόμοια προσέγγιση ήταν φανερή στην ομιλία που έδωσε ο κύριος Siim Kallas, Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Επίτροπος Διοικητικών υποθέσεων, Λογιστικού Ελέγχου και Καταπολέμησης της Απάτης, στο Nottingham Business School στις 3 Μαρτίου αυτού του έτους.

Όπως προανέφερα στην εισαγωγή μου, στην ομιλία του αυτή ο Επίτροπος, επιχειρηματολόγησε υπέρ των αρχών της διαφάνειας και της ελευθερίας της πληροφόρησης, σημειώνοντας ότι η διαφάνεια *"είναι ένα απαραίτητο προαπαιτούμενο για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία των /.../ πολιτικών θεσμών"*. Ταυτόχρονα, και με αφορμή αυτή τη δημόσια παρέμβασή του, εγκαινίασε την "Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Διαφάνειας", η οποία αποσκοπεί στην ενδυνάμωση και εδραίωση της διαφάνειας σε όλη την Ευρώπη. Σύμφωνα με τον Επίτροπο Kallas, μία ανακοίνωση της Επιτροπής που να αναγγέλλει συγκεκριμένη, ενδεχομένως νομοθετική, δράση σε επίπεδο ΕΕ και συστάσεις στα Κράτη-Μέλη και τους άλλους εμπλεκόμενους φορείς, ίσως παρουσιαστεί το φθινόπωρο.

Καλωσορίζω και επικροτώ αυτή την πρωτοβουλία, η οποία αποδεικνύει και επιβεβαιώνει τη δέσμευση της Επιτροπής για μια διευρυμένη διαφάνεια και μια όλο και πιο ανοικτή διοίκηση στη διευρυμένη Ευρώπη.

Με αυτό το σκεπτικό, προσέφερα ήδη τις υπηρεσίες μου στον Επίτροπο Kallas για την υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Διαφάνειας και προσέθεσα ότι ένα λογικό συμπλήρωμα αυτής του της πρωτοβουλίας, θα ήταν η υιοθέτηση ενός ενιαίου πλαισίου συμπεριφοράς της Ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης που θα διασφάλιζε ότι όλοι οι θεσμοί, τα όργανα, οι οργανισμοί και οι υπηρεσίες της ΕΕ υπόκεινται σε ένα ενιαίο σύνολο αρχών, όπως αυτές που περιέχονται στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Τέτοιοι κανόνες για την ορθή διοικητική συμπεριφορά που θα εφαρμόζονται από κοινού σε όλα τα όργανα της ΕΕ θα συμβάλλουν όχι μόνο στην ανύψωση της έννοιας της χρηστής διοίκησης σε ένα ακόμη υψηλότερο επίπεδο, αλλά επίσης - όπως ελπίζω ότι έχω καταστήσει σαφές στην ομιλία μου σήμερα - και στην περαιτέρω προώθηση της διαφάνειας. Με άλλα

λόγια, θα συμβάλλουν στον αγώνα κατά της διαφθοράς και, γενικότερα, στην πραγμάτωση ενός στόχου τον οποίο από καιρού μοιράζονται τόσο η Διεθνής Διαφάνεια όσο και ενεργοί πολίτες, όπως αυτοί που με τίμησαν με την παρουσία τους σήμερα.

Σας ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας.

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*