

Ο Συνήγορος του Πολίτη: Ένας παραδοσιακός θεσμός σε αναζήτηση νέου ρόλου*

του Χαραλάμπους Γ. Χρυσανθάκη
Αναπληρωτή Καθηγητή του Πανεπ/μίου Αθηνών

A. Εισαγωγικές σκέψεις

1. Ίσως ενέχει στοιχεία κοινοτοπίας η επισκόπηση των αναγκών που υπαγόρευσαν στο νομοθέτη την καθιέρωση του θεσμού του "ombudsman". Παρ' όλα αυτά η σύντομη αναφορά μας σε αυτές κάθε άλλο παρά περιττή είναι, δεδομένου ότι υπενθυμίζει και συνάμα συμβάλλει στον ακριβέστερο προσδιορισμό των απαρχών της εισαγωγής του θεσμού.

2. Πράγματι, η υιοθέτηση του εν λόγω θεσμού με το όνομα είτε του Συνήγορου του Πολίτη είτε του Επιτρόπου Διοίκησης είτε του (Δια)μεσολαβητή, αναλόγως με τον όρο που προκρίνει ο εθνικός νομοθέτης, έχει την έννοια της προσθήκης μίας άλλης, διαφορετικής αλλά ταυτοχρόνως συμπληρωματικής μορφής ελέγχου προς τις ήδη διαμορφωμένες, δηλαδή τον κοινοβουλευτικό, το διοικητικό και το δικαστικό έλεγχο. Οι εν λόγω τρεις μορφές ελέγχου της κρατικής συμπεριφοράς παρουσιάζουν ορισμένα πλεονεκτήματα αλλά και αδυναμίες:

2.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, παρά τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας και της σκοπιμότητας της συγκεκριμένης διοικητικής επιλογής που εξασφαλίζει, δεν παύει να είναι πολιτικός έλεγχος, ο οποίος μοιραία επηρεάζεται από τη στάση της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Η φύση του αυτή δικαιολογεί το γεγονός ότι το συνηθέστερο αντικείμενό του αποτελούν ζητήματα που προκαλούν την κοινοβουλευτική - πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης. Τα ζητήματα, τα οποία επισημαίνονται από ή μέσω των μελών της Βουλής, τίθενται προεχόντως, προκειμένου να καταδειχθεί η ανεπάρκεια των διδόμενων απαντήσεων και κατ' επέκταση της ασκούμενης κυβερνητικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά η Κυβέρνηση σπάνια αναγνωρίζει το δικαιολογημένο των προβαλλόμενων αιτιάσεων, ώστε να διερωτάται κανείς αν εντέλει θα υπάρξει θεραπεία στο πρόβλημα.

2.2 Έλεγχος αξιοσημείωτης έκτασης, δηλαδή νομιμότητας και ουσίας, εξασφαλίζει, κατά κανόνα τουλάχιστον, και ο διοικητικός αυτοέλεγχος της διοικητικής δράσης. Ο έλεγχος αυτός, ανάλογα με τη μορφή που προσλαμβάνει (δηλαδή ως ιεραρχικός έλεγχος ή διοικητική εποπτεία), μπορεί να ασκηθεί (και) σε πλήρη έκταση, πλην όμως δεν παύει να είναι εσωτερικός, χαρακτηριζόμενος από διάθεση προστασίας του διοικητικού έργου. Κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιολογείται το παρατηρούμενο φαινόμενο, δηλαδή, κατά κανόνα, μόνο σε οριακές περιπτώσεις έντονης ή πρόδηλης παρανομίας να ακυρώνονται ή να ανακαλούνται παράνομες διοικητικές πράξεις.

2.3 Τέλος, χωρίς αμφιβολία, ως ο πλέον ανεξάρτητος και αποτελεσματικός πρέπει να χαρακτηριστεί ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος οδηγεί, κατά περίπτωση, σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης ή σε επιδίκαση αποζημίωσης υπέρ του θιγέντος. Ο έλεγχος αυτός όμως είναι αποσπασματικός, κινούμενος ύστερα από σχετική πρωτοβουλία του ενδιαφερομένου, δεν παύει δε να παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα σε σχέση με τη χρονική διάρκεια της εκκρεμοδικίας ή την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων από τα διοικητικά όργανα. Επίσης δεν επικεντρώνεται σε προβλήματα κακής οργάνωσης ή δυσλειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, παρά μόνο στο βαθμό που συνδέονται με κάποιον νομικό κανόνα.

2.4 Η επισήμανση των προαναφερθεισών ατελειών κατέστησε επιβεβλημένη την εισαγωγή

του θεσμού του ombudsman ως ενός ανεξάρτητου δημόσιου οργάνου, μίας ανεξάρτητης αρχής που θα ενεργεί γρήγορα και πάντως έγκαιρα, αφενός επισημαίνοντας, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας, προβλήματα νομιμότητας και κακοδιοίκησης και αφετέρου προτείνοντας μέτρα για την αντιμετώπισή τους τόσο in concreto όσο και γενικότερα.

B. Ο θεσμός του "ombudsman" και οι νέες εξελίξεις

3. Θα πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό, ότι στο πεδίο αρμοδιότητας του ombudsman υπάγονται όργανα του Κράτους ή ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. που ελέγχονται από τα προηγούμενα νομικά πρόσωπα και τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία ή διαχειρίζονται κάποιες μορφές δημόσια υπηρεσία. Δηλαδή ο έλεγχος που ασκεί η εν λόγω αρχή αναφέρεται, κατά κύριο λόγο, σε παραδοσιακές μορφές άσκησης της δημόσιας εξουσίας και πάντως ικανοποίησης δημόσιων σκοπών.

Σήμερα ωστόσο τα δεδομένα άρχισαν να μεταβάλλονται. Η οικονομία και εντέλει η κατανομή αποκτούν κυρίαρχο ρόλο στη λογική του συστήματος. Για να δανειστούμε τη σκέψη του Π. Κονδύλη: "Ως φορέας της παγκοσμιοποίησης και της εξίσωσης των συνθηκών και των σκοπών (αξιών) δεν θεωρείται οποιαδήποτε δραστηριότητα, π.χ. το κήρυγμα της αδελφότητας και της αγάπης, αλλά μία δραστηριότητα εντελώς συγκεκριμένη: η διευρυνόμενη και διαπλεκόμενη οικονομία". Πολιτική, πολιτικό σύστημα και οικονομία αντιμετωπίζονται ενιαίως. Επισημαίνει σχετικώς ο συγγραφέας:

"Ο γενικός λόγος, για τον οποίο πολιτική και οικονομία -με την οποιαδήποτε κοινωνική βαρύνουσα έννοια των όρων- παραμένουν αδιαχώριστες, είναι προφανής.

Η οικονομία και η πολιτική αφορούν εξίσου τις συγκεκριμένες σχέσεις συγκεκριμένων ανθρώπων και κάθε οικονομική αλλαγή προκαλεί μία μετατόπιση του συσχετισμού δυνάμεων προς όφελος ορισμένων ανθρώπων και εις βάρος άλλων.

Οι οικονομικοί σκοποί ούτε επιδιώκονται ούτε επιτυγχάνονται μέσα σε ένα κοινωνικό κενό, παρά μετριούνται με κριτήριο την απόδοση των ανταγωνιστών, και ανάλογα αξιολογούνται.

Ό,τι όλοι μπορούν να παραγάγουν και ό,τι όλοι μπορούν να απολαύσουν δεν έχει ούτε οικονομική ούτε πολιτική αξία -γιατί αξία σημαίνει πάντα: ιδιαίτερη αξία... Η κατάσταση μπορεί να συγκεκριαλωθεί ως εξής: η πολιτική διεισδύει στην οικονομία όχι τόσο μέσω των διαδικασιών παραγωγής και της επικοινωνίας όσο μέσω του προβλήματος της κατανομής. Η ειρήνη μεταξύ των πολιτικών μονάδων και ανθρώπων γενικά δεν μπαίνει τόσο σε κίνδυνο λόγω του τρόπου παραγωγής και επικοινωνίας όσο λόγω των όρων και ανισοτήτων της κατανομής".

Το φαινόμενο της απελευθέρωσης άλλως της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας άρχισε να καθίσταται αισθητό και είναι βέβαιο ότι

θα ασκήσει καταλυτική επίδραση στην υφιστάμενη κατάσταση. Είναι ευνόητο ότι οι σημειούμενες εξελίξεις θα επηρεάσουν και το δίκαιο, μεταβάλλοντας βασικές διακρίσεις όπως αυτή μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου -εξαφορμής λ.χ. των αθρών ιδιωτικοποιήσεων- ή αναδιαμορφώνοντας παραδοσιακές νομικές θεωρήσεις, υπαγορεύοντας π.χ. τον προσανατολισμό τους προς

μία οικουμενικότερη ή έστω τριτενεργούσα προσέγγιση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Πέραν τούτων όμως, οι πιο πάνω εξελίξεις δημιουργούν την ιδιαίτερη ανάγκη για επαναπροσδιορισμό της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας με τη λειτουργική έννοιά της, ως αντικείμενο του ελέγχου του ombudsman. Η μεταβολή του οργανωτικού αλλά και του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του φορέα άσκησης της (δημόσιας υπηρεσίας) δεν αλλοιώνει ούτε επιτρέπεται να μεταβάλλει τη φύση

και τον προορισμό της. Η καθιέρωση του ελέγχου του ombudsman μπορεί να συμβάλλει στη διατήρηση της φυσιογνωμίας της,

ώστε να αποφεύγονται επικίνδυνες αλλοιώσεις. Επομένως, εφόσον η φύση και η αποστολή του υπό εξέταση θεσμού το επιτρέπουν, θα πρέπει η μορφή ελέγχου που η δημόσια αυτή αρχή ασκεί να επεκταθεί, προκειμένου να ικανοποιήσει και τις νέες ανάγκες.

Είναι ευνόητο ότι η επισκόπηση των βασικών συγκριτικών χαρακτηριστικών του θεσμού μπορεί να συμβάλλει στη διευκρίνιση του ζητήματος της δυνατότητας επέκτασής του σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν.

Γ. Τα συγκριτικά χαρακτηριστικά του θεσμού

4. Η επισκόπηση των συγκριτικών χαρακτηριστικών του θεσμού, όπως αυτά προκύπτουν τόσο από τις επιμέρους εθνικές νομοθεσίες όσο και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, επιτρέπει τη συναγωγή των ακόλουθων διαπιστώσεων:

(α) Ο ombudsman είναι ένα όργανο, το οποίο απολαμβάνει ιδιαίτερων εγγυήσεων λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας.

Οι εγγυήσεις αυτές συνδέονται ιδίως με την επιλογή του βάσει διαδικασίας η οποία χαρακτηρίζεται από χαλαρότερη ή στενότερη σύνδεση με τη Βουλή, με τη χρονική οριοθέτηση της θητείας του, το μη ανανεώσιμό της, τα αυξημένα προσόντα που απαιτούνται, τη μισθολογική μεταχείρισή του, τα ασυμβίβαστα που συνοδεύουν την άσκηση του λειτουργήματός του και βεβαίως το διοικητικώς και κοινοβουλευτικώς ανέλεγκτο της δραστηριότητάς του.

(β) Το αντικείμενο της δράσης του συνδέεται με τον έλεγχο όχι μόνον της νομιμότητας των (διοικητικών) πράξεων και ενεργειών της διοίκησης, αλλά και της κακοδιοίκησης. Η τελευταία περιλαμβάνει στο εύρος της κάθε μορφής παθογένεια, δηλαδή παρανομία, αρρυθμία ή δυσλειτουργία μίας οργανικής μονάδας ή υπηρεσίας ή ενός κλάδου της διοίκησης, με τη λειτουργική έννοια του όρου.

(γ) Η φυσιογνωμία του ελέγχου που ασκεί δεν έχει, τουλάχιστον όχι προεχόντως ή αναγκάως, κυρωτικό χαρακτήρα. Πρόκειται για μία σύνθεση από "ανακριτικές" αρμοδιότητες που αφορούν τη διαπίστωση της ύπαρξης κάποιου φαινομένου παθογένειας, "ελεγκτικές" αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν την επισήμανση του προβλήματος, "μεσολαβητικές" αρμοδιότητες που έχουν ως αντικείμενο την υπόδειξη των αναγκαίων μέτρων in concreto και "κατευθυντήριες" αρμοδιότητες που συνδέονται με την υπόδειξη των ενδεδειγμένων σε "μάκρο-επίπεδο" μέτρων.

(δ) Το προϊόν του ελέγχου του υποβάλλεται και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Βουλής. Η πρόβλεψη της ειδικής αυτής συζήτησης αφενός εντείνει τη σύνδεση του θεσμού με το Κοινοβούλιο και αφετέρου συνιστά πρόσθετο μέσο δημοσιοποίησης των διαπιστωθέντων προβλημάτων και ταυτοχρόνως επισήμανσης των αδυναμιών του κυβερνητικού έργου.

(ε) Η προσφυγή στο όργανο αυτό είναι άμεση, δηλαδή χωρίς την προηγούμενη εξάντληση ενδικοφανούς διαδικασίας.

Δ. Ιστορική επισκόπηση του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη

5. Η ύπαρξη φορέων ανάλογου ελέγχου -που όμως δεν έλαβαν τη μορφή του ombudsman- δεν είναι άγνωστη στον Έλληνα νομοθέτη. Συγκεκριμένα:

5.1 Με το ν.δ. 3983/1959 "Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών" (ΕτΚ Α' 197) δημιουργήθηκαν από τον τότε Υπουργό Προεδρίας Κυβερνήσεως Κ. Τσάτσο οι υπηρεσίες παραπόνων με αρμοδιότητα την εξέταση αναφορών ("παραπόνων") των πολιτών σχετικώς με συγκεκριμένη, βλαπτική γι' αυτούς, συμπεριφορά της διοίκησης. Οι εν λόγω υπηρεσίες ήταν εγκατεστημένες στα υπουργεία, ενώ η Κεντρική Υπηρεσία Έρευνας Παραπόνων έδρευε παρά τω Πρωθυπουργώ. Το ίδιο έργο σε περιφερειακό επίπεδο ανατέθηκε στα νομαρχιακά Γραφεία Πληροφοριών και Παραπόνων. Επρόκειτο δηλαδή για ένα σύστημα, το οποίο ήταν αρθρωμένο τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

5.2 Στο συνταγματικό κείμενο του 1968 (άρθρο 127 § 1) προβλεπόταν η εκλογή Επιτρόπου Διοικήσεως από τη Βουλή με πλειοψηφία των 2/3 "προς υποβοήθησιν του κοινοβουλευτικού ελέγχου". Αντ' αυτού εισήγαγε ο νομοθέτης, με τα ν.δ. 2/1968 και 215/1969, Επίτροπο

Διοικήσεως που οριζόταν από το Υπουργικό Συμβούλιο και έδρευε πλησίον του Πρωθυπουργού με αποστολή τον έλεγχο όχι τόσο της διοίκησης, αλλά των υπαλλήλων και των λοιπών πολιτών. Ο "αστυνομικός" χαρακτήρας του θεσμού υπήρξε η αιτία για την άμεση κατάργησή του με την πτώση της δικτατορίας (28.8.1974).

5.3 Στη συνέχεια, το 1984, με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Προεδρίας, ιδρύθηκαν τα Γραφεία Ενημέρωσης και Πληροφόρησης Πολιτών (ΓΕΠΠΟ) με έργο αφενός την ενημέρωση και υποβοήθηση των ενδιαφερομένων κατά την επαφή τους με τη διοίκηση και αφετέρου την επισήμανση ατελειών του συστήματος. Το "δίκτυο" αυτό επεκτάθηκε και στις νομαρχίες και στους δήμους της χώρας με το άρθρο 17 του ν. 1599/1986. Παρ' όλα αυτά, η εμβέλεια και αποτελεσματικότητα των ΓΕΠΠΟ υπήρξε περιορισμένη, όπως κατέδειξε σχετική έκθεση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

5.4 Ο νομοθέτης πραγματοποίησε ένα πολύ πιο αποφασιστικό βήμα προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ενός εντατικότερου ελέγχου με την πρόβλεψη του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΛΔΔ). Στο άρθρο 17 §6 του ν. 1735/1987 "Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά κόμματα και άλλες διατάξεις" (ΕτΚ Α' 195), προβλέφθηκε για πρώτη φορά η αρχή αυτή, η οποία όμως ενεργοποιήθηκε με το άρθρο 84 του ν. 1892/1990 "Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις" (ΕτΚ Α' 101), όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του ν. 1943/1991 "Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού και άλλες συναφείς διατάξεις" (ΕτΚ Α' 50) καθώς και τα άρθρα 1 - 8 του ν. 2266/1994 "Έλεγχος του δημόσιου τομέα - Μετατάξεις - Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου - Άλλες ρυθμίσεις" (ΕτΚ Α' 218) και 23 του ν. 2738/1999 "Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις" (ΕτΚ Α' 180). Μολονότι η προσφορά του ΣΕΛΔΔ στην προσπάθεια για "χρηστή και αποτελεσματική διοίκηση" είναι αναμφισβήτητη, τα κύρια χαρακτηριστικά και ενγένη η φυσιογνωμία του δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ανταποκρινόμενα στο πρότυπο του υπό εξέταση θεσμού. Και τούτο, διότι συνδεόταν αποκλειστικώς με την εκτελεστική εξουσία, το σύνολο των μελών του προερχόταν από τους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, σήμερα πλέον δε -ως Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης- η δράση του περιορίζεται στην πραγματοποίηση εσωτερικών ελέγχων, κατόπιν διοικητικής εντολής.

5.5 Παραλλαγή ενός ανάλογου, ημιανεξάρτητου θεσμού υπήρξε ο θεσμός του Μεσολαβητή της Διοίκησης, ο οποίος ενεργούσε κατόπιν εντολής του Υπουργού, προκαλώντας έλεγχο των εκθέσεων του ΣΕΛΔΔ, αλλά και ερευνώντας τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις εκδιδόμενες δικαστικές αποφάσεις. Η ρητή πρόβλεψη στο κείμενο του ν. 2266/1994, της τελευταίας αυτής αρμοδιότητας συνιστά ομολογία του νομοθέτη για την ύπαρξη τόσο του προβλήματος όσο και του σχετικού θεσμικού ελλείμματος. Δεν πρέπει ωστόσο να αποσιωπηθεί το γεγονός ότι η καθιέρωση της εν λόγω αρμοδιότητας διάνοιξε την οδό για την επανακαθιέρωσή της και στο ισχύον καθεστώς. Πάντως η ιδιομορφία ως προς τη συγκρότηση του θεσμού του Μεσολαβητή σε συνδυασμό με την έλλειψη πολιτικής βούλησης τον κατέστησαν ανενεργό.

6. Το συμπέρασμα, το οποίο συνάγεται από τη σύντομη αυτή ιστορική επισκόπηση, είναι ότι ο νομοθέτης αναγνώρισε εδώ και ικανό χρόνο την ανάγκη για την καθιέρωση ενός κεντρικού και περιφερειακού συστήματος αφενός αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και αφετέρου σχεδιασμού, προγραμματισμού και αναδιοργάνωσης της διοικητικής δραστηριότητας, χωρίς όμως να εκδηλώσει και τη βούλησή του για την καθιέρωση μίας ανεξάρτητης δημόσιας αρχής, η οποία να ανταποκρίνεται στα διεθνή πρότυπα του ombudsman.

Ε. Η καθιέρωση του Συνήγορου του Πολίτη

7. Οι προσπάθειες που έτυχαν περιγραφής πιο πάνω ολοκληρώθηκαν με την εισ-αγωγή του ν. 2477/1997.

Η βασική επιλογή των συντακτών του νόμου αυτού έγκειται στην υιοθέτηση του θεσμού του ombudsman με τη μορφή του

Συνήγορου του Πολίτη. Ο θεσμός αυτός ανταποκρίνεται, με ορισμένες περιορισμένης έκτασης αποκλίσεις στο διεθνές πρότυπό του. Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας, η έκταση, το είδος και τα αποτελέσματα του ελέγχου που ασκεί θυμίζουν απολύτως τους ομολόγους του στα ευρωπαϊκά κράτη και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μάλιστα πρέπει να τονιστεί το γεγονός ότι στο πεδίο έρευνάς του υπάγονται, ήδη από την έναρξη της λειτουργίας του, τόσο το Δημόσιο και τα ν.π.δ.δ. όσο και τα ν.π.ι.δ. που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες και αγαθά στο κοινωνικό σύνολο. Το αντικείμενο του ασκούμενου ελέγχου κατ'έξοχήν προσδιορίζεται με βάση το λειτουργικό κριτήριο, δηλαδή τη σχέση με το προσβαλλόμενο έννομο συμφέρον ή δικαίωμα, παρά το οργανικό, δηλαδή τη νομική μορφή του ελεγχόμενου φορέα. Επομένως, για πρώτη φορά κατά την ιστορική διαδρομή του στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός απέκτησε φυσιογνωμία ανεξάρτητης αρχής, με αποστολή τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση μορφών παρανομίας και κακοδιοίκησης.

8. Ίσως θα μπορούσε κανείς να αισθανθεί ικανοποιημένος από την ενλόγω νομοθετική εξέλιξη, αρκούμενος στα "κεκτημένα".

Χωρίς να παραγνωρίζεται η σημασία της εγκαθίδρυσης της αρχής αυτής, νομίζουμε ότι δεν πρέπει να επαναπαυθεί κανείς, περιοριζόμενος στην παρακολούθηση της λειτουργίας της. Το καθήκον αυξημένης εγρήγορης υπαγορεύεται από τα πρόσφατα οικονομικά δεδομένα που προαναφέρθηκαν, αλλά και τις συνεχώς σημειούμενες τεχνολογικές προόδους, οι οποίες θέτουν σε νέα δοκιμασία τα δικαιώματα του Ανθρώπου.

Υπό το φως των διαγραφόμενων εξελίξεων ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να αποβεί το κατάλληλο εργαλείο για την ικανοποιητική προσέγγισή τους.

Ειδικότερα:

(α) Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί, με τον κατάλληλο χειρισμό των αρμοδιοτήτων του ή, όπου αυτό δεν είναι αρκετό, με την αναγκαία νομοθετική ρύθμιση, να συμβάλλει στην προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων που τελούν σε καθεστώς ειδικής εξουσίας. Με δεδομένο το γεγονός ότι η δικαστική προστασία, κυρίως ο "ακυρωτικός έλεγχος", των δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων των κρατουμένων, των στρατευμένων και των μαθητών είναι μειωμένης έντασης, η παρέμβασή του (Συνήγορου του Πολίτη) μπορεί να διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο, τόσο για τον ενδιαφερόμενο όσο και για τη διαφύλαξη των κανόνων της έννομης τάξης.

(β) Εξάλλου, ιδιαίτερη σημασία έχει ο υπό εξέταση έλεγχος σε φορείς, ανεξάρτητα από τη νομική μορφή και το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, που ασκούν δημόσια υπηρεσία, παρέχοντας αγαθά και υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο.

Έως σήμερα, ο χαρακτηρισμός των φορέων αυτών ως δημόσιων επιχειρήσεων εξασφάλιζε εν πολλοίς και τον έλεγχό τους.

Η ιδιωτικοποίηση ή η μετοχοποίησή τους προσθέτει στο πρόβλημα μία νέα διάσταση, πιο πολύπλοκη, αλλά πάντως εξίσου ενδιαφέρουσα, αφού μάλιστα η ανάγκη που ανακύπτει είναι ακόμα πιο επιτακτική. Η μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των πιο πάνω νομικών προσώπων μάς υποχρεώνει να στραφούμε από το οργανωτικό σχήμα ή τον φορέα ελέγχου του μετοχικού κεφαλαίου στην ασκούμενη δραστηριότητα, δηλαδή είτε στη μορφή της ασκούμενης δημόσιας υπηρεσίας είτε στην καθιερούμενη ρυθμιστική αρμοδιότητα. Εγγένει στην αρμοδιότητα του Συνήγορου του Πολίτη πρέπει να υπάγεται κάθε μορφής διοικητική δραστηριότητα (με τη λειτουργική έννοια), παραδοσιακή ή σύγχρονη, η οποία μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τα δικαιώματα του πολίτη, όπως π.χ. είναι η -ιδιωτική ή δημόσια- εκπαίδευση ή η βιογενετική. Η ταχύτητα της

επέμβασής του μπορεί να αποβεί κρίσιμη για την προστασία τόσο των ενδιαφερομένων όσο και της αρχής της νομιμότητας.

(γ) Επίσης πρέπει να τύχει προσεκτικής εξέτασης το ενδεχόμενο μεσολάβησης του Συνήγορου του Πολίτη σε διεθνείς κρίσεις.

(δ) Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα πορίσματα του ελέγχου του Συνήγορου μπορούν να αποτελέσουν το θεμέλιο για τη σύνταξη ενός Κώδικα Διοικητικής Δεοντολογίας, ο οποίος θα διέπει τη δραστηριότητα και ιδίως την καθημερινή πρακτική των δημόσιων υπηρεσιών.

ΣΤ. Αντί συμπεράσματος

9. Όσα προαναφέρθηκαν έχουν χαρακτήρα επισήμανσης όχι ελλείψεων, αλλά νέων δυνατοτήτων επέκτασης του θεσμού. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν πρέπει να μείνει στατικός. Αντιθέτως, πρέπει να συνεχίσει να εξελίσσεται προς την κατεύθυνση της ουσιαστικότερης προστασίας του προσώπου και ταυτοχρόνως της εμπέδωσης του σεβασμού της έννομης τάξης από τους φορείς άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας. Τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι η σχετική προσπάθεια επιτρέπεται να αποστεί από τα κύρια χαρακτηριστικά και την αποστολή της υπό εξέταση αρχής, όπως αυτά αναδεικνύονται μέσα από την προσέγγιση αφενός της ratio της καθιέρωσής της και αφετέρου των απαρχών της.

Οι τελευταίες εξακολουθούν να παραμένουν δεσμευτικές τόσο ως ερμηνευτικοί κανόνες του θεμιμένου δικαίου όσο και ως κατευθυντήριες αρχές κατά τις εκάστοτε προσπάθειες για την επέκταση της αρμοδιότητάς της. Για να δανειστούμε τη σκέψη της Jacqueline de Romilly "Για να προχωρήσουμε στην τέχνη ή στη σκέψη, τίποτα δεν έχει τόσο αξία όσο αυτή η επιστροφή στη διαύγεια των απαρχών: και νομίζω αυτό δικαιώνει την επίμονη εργασία μας, που συχνά δεν αναγνωρίζεται αλλά, κατά τη γνώμη μου, μπορούμε να την συνεχίσουμε, όχι μόνο με καθαρή συνείδηση αλλά και με περηφάνεια".

Παραπομπές

* Στη μελέτη αυτή αποτυπώνεται σε επεξεργασμένη μορφή εισήγηση στο πλαίσιο ημερίδας που οργανώθηκε από τον Ερευνητικό Όμιλο Φοιτητών Νομικής και το περιοδικό "Νομική Επιθεώρηση" στις 11 Μαρτίου 1999, στο κτίριο της Παλαιάς Βουλής, για το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη και τις εμπειρίες από τους πρώτους έξι μήνες λειτουργίας του.

Για το ζήτημα αυτό βλ. την εκτενή ανάλυση από οργανωτικής σκοπιάς του Αντ. Μακρυδημήτρη, "Το Έλατο στην άμμο" ή ο ombudsman στην Ελλάδα, στον τόμο "Ombudsman" - Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ. 24-30 και τις εκεί παραπομπές, και από νομικής πλευράς του Χ. Χρυσανθάκη, Πτυχές προστασίας του πολίτη στην κοινοτική και την ελληνική έννομη τάξη: από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή στον Έλληνα Μεσολαβητή, στον ίδιο τόμο, σελ. 80-83 και τις εκεί παραπομπές.

Όπ. π.

Η επιφύλαξη αναφέρεται στην περίπτωση της διοικητικής εποπτείας, η οποία κατά κανόνα περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας. Βεβαίως δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής

ότι η διοικητική εποπτεία αφορά έλεγχο που ασκείται από νομικό πρόσωπο (συνήθως το Κράτος) στα όργανα ή τις πράξεις άλλου νομικού προσώπου και ο οποίος μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις έχει ως θεμέλιο το ίδιο το Σύνταγμα (βλ. π.χ. τη διάταξη του άρθρου 102 §5 Συντ.).

Πολλώ μάλλον καθώς, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων υπόκειται, κατ' αρχήν, στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, έκδοση 8η, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σελ. 185, όπου και οι εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτόν).

βλ. Π. Κονδύλη, Από τον 20ό στον 21ο αιώνα, Τομές στην πλανητική πολιτική περί το 2000, Θεμέλιο, Αθήνα 1998.

Όπ. π., σελ. 69.

Όπ. π., σελ. 71.

ΑΕΔ 40/1991.

βλ. σχετικώς Αλ. Οικονόμου, Ο θεσμός της διοικητικής μεσολάβησης και το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Διοικητική Ενημέρωση, 1996, σελ. 110, Ν. Χαραλάμπους, Ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως στην Κύπρο, ΕΔΔΔ 1996, σελ. 6-7, Χ. Χρυσανθάκη, Πτυχές προστασίας του πολίτη, όπ. π., σελ. 83-88. Για τον ιδεότυπο του θεσμού βλ. Αντ. Μακρουδημήτρη, "Το Έλατο στην άμμο", όπ. π., σελ. 41-47.

Για την ιστορική εξέλιξη της ενλόγω μορφής ελέγχου βλ. Αντ. Μακρουδημήτρη, "Το Έλατο στην άμμο", όπ. π., σελ. 49 επ. και τις εκεί παραπομπές, και Χ. Χρυσανθάκη, Πτυχές προστασίας του πολίτη, όπ. π., σελ. 88 επ.

Άρθρο 1 του ν.δ/τος.

Άρθρο 2 του ν.δ/τος.

βλ. Αντ. Μακρουδημήτρη, όπ. π., σελ. 54.

βλ. Εγκύκλιο του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης Υ81/23.10.1984 "Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών".

Η εγκύκλιος αυτή παρατίθεται στο συλλογικό τόμο "Ombudsman", όπ. π., Παράρτημα V.

βλ. ΣΕΛΔΔ, Τομέας Σχέσεων Διοίκησης-Πολιτών, Έκθεση με θέμα "Έρευνα για την οργάνωση και λειτουργία των μονάδων πληροφόρησης και επικοινωνίας διοίκησης-πολιτών", 1991, σελ. 1-28.

Άρθρο 8 § 1 του ν. 2477/1997.

Άρθρο 6 § 2 περ. ε' του ν. 2266/1994.

Όπως άλλωστε και στο άρθρο 95 § 5 Συντ.

Άρθρο 3 § 2 περ. ι' του ν. 2477/1997.

"Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης" (ΕτΚ Α' 59).

βλ. ιδίως άρθρα 1-4 του ν. 2477/1997. και πάντως, ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει να είναι προσανατολισμένος προς μίας τέτοιας μορφής και ποιότητας έλεγχο, ώστε να μην αποδυναμώνεται η βούληση του νομοθέτη αλλά και η αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Α΄, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1991, σελ. 164-171 και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία.

Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου ΙΙ, 7η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1996, σελ. 476, υποσημ. 72 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

Συναντήσεις στην αρχαία Ελλάδα (ελληνική μετάφραση), Το Άστυ, Αθήνα, σελ. 89.

** 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)*