



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Οι ετήσιες εκθέσεις και οι εκθέσεις πεπραγμένων δημοσίων φορέων ως μέσο αξιολόγησης της δράσης τους-Μελέτη περίπτωσης: Συνήγορος του Πολίτη

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπων:

Θωμόπουλος Ευάγγελος

Σπουδάστρια:

Κουνιάκη Ελισσάβητ

ΑΘΗΝΑ 2017

Κουνιάκη Ελισσάβετ

Οι ετήσιες εκθέσεις και οι εκθέσεις πεπραγμένων δημοσίων φορέων ως μέσο αξιολόγησης της δράσης τους-Μελέτη περίπτωσης: Συνήγορος του Πολίτη.

ΕΣΔΔΑ, ΚΟΥΝΙΑΚΗ ΕΛΙΣΣΑΒΕΤ,©,2017.Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

« Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 29/10/2017

Υπογραφή

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι Ανεξάρτητες Αρχές και τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης υποχρεούνται στην εκπόνηση Ετήσιας Έκθεσης πεπραγμένων σύμφωνα με τους ιδρυτικούς νόμους. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι να προσδιοριστεί εάν και με ποιον τρόπο οι ετήσιες εκθέσεις συνιστούν μέσο αξιολόγησης του παραγόμενου έργου εστιάζοντας στη μελέτη περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η ενδελεχής παρατήρηση στις ετήσιες εκθέσεις των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων και η ανάλυση της χρησιμότητας της ετήσιας έκθεσης σε πολλαπλό επίπεδο όπως η σημασία της ως εργαλείο διαφάνειας και ανοικτής διακυβέρνησης σε συνδυασμό με την εικόνα του κοινοβουλευτικού ελέγχου που αποδίδεται από τα Πρακτικά της Βουλής προσφέρουν την απαραίτητη επιχειρηματολογία προς απάντηση του ζητούμενου.

Στη μελέτη περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη αποτυπώνεται η διαχρονική εξέλιξη στη διαδικασία της εκπόνησης ετήσιας έκθεσης ενώ καταγράφονται πολλαπλές παρατηρήσεις σχετικά με το περιεχόμενο, τη δομή, τη στατιστική απεικόνιση του έργου της ΑΑ στα 19 χρόνια λειτουργίας της με στόχο την απάντηση στο ερώτημα αν δύναται να αξιολογηθεί κατά ένα μέτρο, μέσω των ετήσιων εκθέσεων, το έργο της Αρχής.

Τέλος, δίνονται σχετικές προτάσεις βελτίωσης σε τρωτά σημεία που παρατηρήθηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας ώστε οι ετήσιες εκθέσεις να συμβάλλουν στην αξιολόγηση του έργου τίνι τρόπο των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων.

Λέξεις-κλειδιά: ετήσιες εκθέσεις, Ανεξάρτητες Αρχές, Ελεγκτικά Σώματα, Συνήγορος του Πολίτη, κοινοβουλευτικός έλεγχος, λογοδοσία, αξιολόγηση, διαφάνεια

ABSTRACT

The Independent Authorities and Auditing Bodies of the public administration are obliged, according to their founding laws, in preparing an annual report of activities. The objective of the current study is to specify if and how these annual reports constitute a mean of evaluation of the work produced by focusing on the Greek Ombudsman case study.

The meticulous observation of the Independent Authorities and Auditing Bodies and the analysis of the annual reports' usefulness in multiple levels, such as its value as a tool of transparency and Open Governance in conjunction with parliamentary control, as it is depicted in the recorded proceedings of the parliament, offer the necessary arguments for answering the case study.

In the case study of the Greek Ombudsman the historical developments are reflected in the process of drafting an annual report, while stating multiple comments on the content, structure, the statistical representation of the work of the Independent Authorities during its 19 years of operation, in order to answer the question of whether it is through the annual reports to assess a measure of the work of the Authority.

Conclusively, related suggestions are made in order to improve weak spots that were spotted the compilation of this research so that the annual reports can contribute in the evaluation of the work, to a measure, of the Independent Authorities and Audit Institutions.

Key-words: annual reports, Independent Authorities, Audit Institutions, Greek Ombudsman, parliamentary control, accountability, evaluation, transparency

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ θερμά την κυρία Χριστοδουλοπούλου Τασία, Πρόεδρο της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και Γ' Αντιπρόεδρο της Βουλής των Ελλήνων, τον κύριο Ποττάκη Ανδρέα, Συνήγορο του Πολίτη, την κυρία Σπανού Καλλιόπη, πρώην Συνήγορο του Πολίτη και καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Δικαίου στο Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, την κυρία Μαυρομούστακου Ήβη, καθηγήτρια Συνταγματικών Θεσμών και Σύγχρονων Μορφών Διοίκησης στο Πανεπιστήμιο Κρήτης, τον κύριο Σελίμη Ιωάννη, στέλεχος της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, τις κυρίες Μπενέκου Ευανθία, Καραγιωργου Μαρία, Καραμήτρου Ζωή, μέλη του επιστημονικού προσωπικού και συντακτική ομάδα της ετήσιας έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς και την κυρία Νόση Πηνελόπη, προϊσταμένη διεύθυνσης των Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών της Βουλής. Χωρίς τη δική τους συμβολή, με την υπομονή και τον πολύτιμο χρόνο που διέθεσαν σε μακροσκελείς συζητήσεις, η επίτευξη της εργασίας θα ήταν αδύνατη.

Πίνακας περιεχομένων

| | |
|---|----|
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ..... | 4 |
| ABSTRACT | 5 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ | 9 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 11 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΦΟΡΕΙΣ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΕΤΗΣΙΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ – ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ | 15 |
| 1.1 Αιτίες θέσπισης Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης- Η υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης | 15 |
| 1.2 Επισκόπηση ετησίων εκθέσεων-Παραδείγματα Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων | 17 |
| 1.2.1 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού-ΑΣΕΠ | 17 |
| 1.2.2 Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα-Α.Π.Δ.Π.Χ. | 18 |
| 1.2.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης-Γ.Ε.Δ.Δ..... | 20 |
| 1.2.4 Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς-ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ..... | 21 |
| 1.3 Σύντομες παρατηρήσεις για τις ετήσιες εκθέσεις | 23 |
| 1.4 Κανονισμός της Βουλής | 23 |
| 1.5 Πρακτικά της Βουλής | 24 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η ΕΡΓΑΛΕΙΑΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ | 26 |
| 2.1 Η έκθεση ως εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου-λογοδοσία | 26 |
| 2.2 Η έκθεση ως εργαλείο διαφάνειας | 28 |
| 2.3 Η έκθεση ως εργαλείο δημοσιότητας- ενημέρωσης της κοινής γνώμης | 30 |
| 2.4 Η έκθεση ως εργαλείο ουσιαστικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών- κοινωνικός έλεγχος..... | 31 |
| 2.5 Η έκθεση ως εργαλείο Ανοικτής Διακυβέρνησης | 33 |
| 2.6 Η έκθεση ως ποιοτικός δείκτης καταπολέμησης της διαφθοράς-κακοδιοίκησης 34 | |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ | 37 |
| 3.1 Ο θεσμός του Ombudsman-σύντομη ανασκόπηση | 37 |
| 3.2 Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής | 38 |
| 3.2.1 Ετήσιες εκθέσεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 1995 και 2016-σχόλιο | 39 |
| 3.3 Συνήγορος του Πολίτη..... | 41 |
| 3.3.1 Νομοθετικό πλαίσιο-νομική μορφή | 41 |
| 3.3.2 Αποστολή-αρμοδιότητες | 43 |
| 3.3.3 Κύκλοι δραστηριότητας | 44 |
| 3.4 Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη..... | 45 |
| 3.4.1 Νομοθετικό πλαίσιο | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4.2 Διαδικασία εκπόνησης ετήσιας έκθεσης-αναδρομή 1998-2017 | 47 |
| 3.4.3 Ετήσιες εκθέσεις 1998-2016, παρατηρήσεις..... | 49 |
| 3.5 Συμπεράσματα για τη μελέτη περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη..... | 55 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΟ ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ . | 57 |
| 4.1 Μπορεί να αξιολογηθεί το έργο Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων μέσω των ετησίων εκθέσεων; | 57 |
| 4.2 Προτάσεις | 59 |
| ΕΠΙΛΟΓΟΣ | 62 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ..... | 64 |
| Α. Βιβλία..... | 64 |
| Β. Άρθρα..... | 66 |
| Γ. Διαδικτυακές πηγές | 66 |
| Δ. Νομοθεσία-νομολογία..... | 67 |
| Ε. Λοιπές πηγές..... | 69 |

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

| | |
|-------------------|---|
| Α.Α. | Ανεξάρτητες Αρχές |
| Α.Δ.Α.Ε. | Αρχή Διατήρησης Απορρήτου Επικοινωνιών |
| Α.Π.Δ.Π.Χ. | Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα |
| Α.Σ.Ε.Π. | Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού |
| ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. | Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς |
| Γ.Ε.Δ.Δ. | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης |
| Δ.Ε.Κ. | Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων |
| Ε.Δ.Ε. | Ένορκη διοικητική εξέταση |
| Ε.Ε. | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| Ε.Σ.Π.Α. | Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης |
| Ε.Σ.Ρ. | Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης |
| ΚτΒ | Κανονισμός της Βουλής |
| Μ.Μ.Ε. | Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης |
| Ν | Νόμος |
| Ν.Π.Ι.Δ. | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| Ν.Π.Δ.Δ. | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| Ο.Ο.Σ.Α. | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |

| | |
|-------------------|---|
| Ο.Τ.Α. | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΠτΒ | Πρόεδρος της Βουλής |
| Σ | Σύνταγμα |
| Σ.Δ.Ο.Ε. | Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος |
| Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. | Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης |
| Σ.Ο.Ε.Ε. | Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| ΣτΠ | Συνήγορος του Πολίτη |

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη (26/08/1789) στο άρθρο 15 αναφέρεται «*Η κοινωνία έχει το δικαίωμα να απαιτεί λογαριασμό από κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης*». Ήδη λοιπόν, από τις απαρχές του Φιλελεύθερου-Συνταγματικού κράτους που σηματοδοτείται από την περιορισμένη διακυβέρνηση στη βάση δεσμευτικών κανόνων και διάκριση των εξουσιών, το αίτημα για λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης αποκτά επιτακτικό χαρακτήρα και συνδράμει με τη σειρά του στο μεγάλο αίτημα της εποχής, τη διάκριση ιδιωτικής και δημόσιας σφαίρας. Η δημιουργία κανονιστικών κωδικών που δεν υπήρχαν ούτε μπορούσαν να έχουν αναδυθεί σε προφιλελεύθερες κοινωνίες αλλά και ο αυστηρός έλεγχος της πολιτικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης μέσω μιας σειράς θεσμοποιημένων καταστατικών περιορισμών, κανόνων, διαδικαστικών δεσμεύσεων και εσωτερικών ισορροπιών, η σχολαστική οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και ευχερειών εγκαθιστούν τελικά το Κράτος Δικαίου. (Τσουκαλάς,2013).

Στο Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 25Σ, αρχή του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου, ορίζεται η υποχρέωση των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου είτε ως ατόμου είτε ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Η αρχή του Κράτους Δικαίου εξυπηρετεί τη δημόσια λογοδοσία αφού αφορά όλο το εύρος οργάνωσης και δράσης της δημόσιας εξουσίας, εφόσον οι νόμοι υπόκεινται στο Σύνταγμα και η διοικητική δράση στους νόμους. Η διοικητική δράση υπακούει στην θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας και στις βασικές αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο όπως η αρχή του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοίκησης, της προστασίας του διοικουμένου, της προηγούμενης ακρόασης, της αμεροληψίας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας, της διαφάνειας.

Η διαφάνεια της διοίκησης ως κυρίαρχο πρόταγμα των τελευταίων δεκαετιών στον ευρωπαϊκό χώρο στα πλαίσια της εξυπηρέτησης του Κράτους Δικαίου αλλά και της Ανοικτής Διακυβέρνησης, η ανάγκη για αποτελεσματικότερη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων μέσω πρόσθετων εγγυήσεων και η αμηχανία της πολιτικής εξουσίας να διαχειριστεί θέματα σχετικά με τις οικονομικές λειτουργίες του Κράτους αλλά και θέματα ουδετερότητας και αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση οδηγούν στην δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών και στη συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων από αυτές το 2001. Οι ΑΑ είναι μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού

φαινομένου(Βενιζέλος,2003:σελ.14). Στις ΑΑ δόθηκε από τον νομοθέτη υψηλός βαθμός διοικητικής και κανονιστικής, προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, αφού δεν υπόκειται σε εποπτεία ούτε σε προληπτικό ή σε κατασταλτικό έλεγχο.

Εξάλλου, η διαφάνεια και η λογοδοσία ως αντίρροπες έννοιες απέναντι στη διαφθορά και την κακοδιοίκηση, αλλά και σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου¹, οδήγησαν στην ίδρυση του ΓΕΔΔ με αποστολή του μεταξύ άλλων τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών και την επιβολή κυρώσεων. Η ημιαυτόνομη υπόσταση του θεσμού με την επιλογή του Επιθεωρητή από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ανασυγκρότησης που αφορά πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, η μη ένταξη στην οργανωτική δομή οποιουδήποτε φορέα, η οικονομική του αυτοτέλεια συμβάλλουν στην καθιέρωσή του ως ισχυρή «ημιανεξάρτητη» ελεγκτική αρχή.

Οι ιδρυτικοί νόμοι των Ανεξάρτητων Αρχών και των Ελεγκτικών Σωμάτων της διοίκησης, στα άρθρα που αφορούν στις αρμοδιότητες τους, ορίζουν την σύνταξη ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων και την υποβολή της στον Πρόεδρο της Βουλής και τον Πρωθυπουργό. Έτσι, οι ετήσιες εκθέσεις ισοδυναμούν με λογοδοσία των οργάνων αυτών και εν δυνάμει αξιολογικό κριτήριο έναντι της κοινωνίας, της νομοθετικής εξουσίας αλλά και της πολιτικής ηγεσίας. Για τις ΑΑ επιπλέον, η ετήσια έκθεση συνιστά το μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου όπως προβλέπεται στον ΚτΒ. Οι ετήσιες εκθέσεις συνιστούν μέσο δημοσιότητας του έργου τους, διαφάνεια των πεπραγμένων τους, εξυπηρέτηση της κοινωνικής λογοδοσίας, μέσο και μέτρο στάθμισης της συμμετρίας μεταξύ αρμοδιοτήτων και πρακτέου, δέοντος και όντος.

Ζητούμενο της παρούσας εργασίας είναι να ανευρεθεί αν η ετήσια έκθεση συνιστά εργαλείο απολογισμού πεπραγμένων ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων με στόχο να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο αξιολόγησης και λογοδοσίας του παραγόμενου έργου.

Μεθοδολογικά ακολουθήθηκε αρχικά, η αναζήτηση ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας σχετικά με την εννοιολογική σημασία της ετήσιας έκθεσης, την αναδρομή στη σημασία της συγγραφής και εκπόνησης ετησίων εκθέσεων στο δημόσιο τομέα σε χώρες του εξωτερικού, τις Ανεξάρτητες Αρχές και τα Ελεγκτικά Σώματα στην

¹ Ν.3074/2002

Ελλάδα. Η περιορισμένη υπάρχουσα ελληνική και ξένη βιβλιογραφία και αρθρογραφία οδήγησε την έρευνα στην εμπειρική παρατήρηση και στη διαχρονική εξέλιξη των ετησίων εκθέσεων των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων της Ελλάδας. Η ενδεδειγμένη έρευνα στις ετήσιες εκθέσεις ανέδειξε τη χρησιμότητά της ως εργαλείο λογοδοσίας και διαφάνειας. Σε όλη την πορεία της έρευνας, σημαίνουσας σημασίας για το τελικό αποτέλεσμα και την στοιχειοθέτηση επιχειρηματολογίας, υπήρξαν οι εκτενείς συζητήσεις με την κυρία Τασία Χριστοδουλοπούλου, Πρόεδρο της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και Γ' Αντιπρόεδρο της Βουλής των Ελλήνων, τον κύριο Ανδρέα Ποττάκη, Συνήγορο του Πολίτη, την κυρία Καλλιόπη Σπανού, Συνήγορο του Πολίτη από το 2011-2015, την κυρία Μαυρομούστακου Ήβη, καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης, τη συντακτική ομάδα του ΣτΠ για την ετήσια έκθεση του 2017 αποτελούμενη από μέλη του επιστημονικού προσωπικού της Αρχής, τον κύριο Ιωάννη Σελίμη, στέλεχος της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. και μέλος της ομάδας εργασίας για την εκπόνηση ετησίων εκθέσεων της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. καθώς και την προϊσταμένη των Ειδικών Επιτροπών της Βουλής κυρία Νόση Πηνελόπη. Το περιεχόμενο των συζητήσεων συνέβαλε στη τελική δομή της εργασίας, στη στοιχειοθέτηση επιχειρηματολογίας και στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την απάντηση στο ζητούμενο της εργασίας. Οι συζητήσεις επειδή ακριβώς δεν συνιστούν προϊόν συνεντεύξεων, δεν παρουσιάζονται συγκεντρωμένα κάπου στο κείμενο αλλά ανευρίσκονται αποσπασματικά με ελεύθερη απόδοση και διάσπαρτα στο σύνολο της εργασίας ώστε να προσφέρουν στη σφαιρική ανάλυση της προβληματικής κάθε υποκεφαλαίου.

Στο 1^ο κεφάλαιο αναφέρονται οι αιτίες που οδήγησαν στη δημιουργία ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων μια που αυτά παρατηρήθηκε κυρίως, ότι έχουν υποχρέωση βάσει νόμου, να εκπονούν εκθέσεις πεπραγμένων. Στην συνέχεια παρουσιάζονται εκτενώς παραδείγματα τέτοιων θεσμών με σύντομα σχόλια για τις ετήσιες εκθέσεις τους. Κατόπιν παρατίθεται ο ΚτΒ που αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ΑΑ καθώς και στοιχεία που βρέθηκαν στα Πρακτικά της Βουλής και αφορούν τα σχετικά πορίσματα της Επιτροπής και οι ειδικές συνεδριάσεις στην Ολομέλεια που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα με θέμα την αξιολόγηση ετησίων εκθέσεων ΑΑ.

Στο 2^ο κεφάλαιο επιχειρείται μία θεωρητική προσέγγιση της ετήσιας έκθεσης ως εργαλειακός μηχανισμός ζητούμενων όπως, η συμβολή και η χρησιμότητα της έκθεσης στην ουσιαστική νομιμοποίηση των ΑΑ και στον κοινοβουλευτικό τους έλεγχο, η δράση της έκθεσης στα πλαίσια της ανοικτής διακυβέρνησης, η έκθεση ως ποιοτικός δείκτης

καταπολέμησης της διαφθοράς, η έκθεση ως εργαλείο διαφάνειας, η χρησιμοποίηση της έκθεσης ως δίοδος δημοσιότητας του έργου της αρχής.

Στο 3^ο κεφάλαιο αναλύεται η μελέτη περίπτωσης, αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη, με σημαντικές αναφορές στο θεσμό του Ombudsman, στο θεσμό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και στις εκθέσεις του θεσμού, ενώ δίδεται ιδιαίτερη σημασία στη διαδικασία εκπόνησης των εκθέσεων από το 1998 ως σήμερα του ΣτΠ και σε παρατηρήσεις σχετικά με την αξιολόγηση του έργου του ΣτΠ μέσω των ετησίων εκθέσεων.

Στο 4^ο κεφάλαιο επιχειρείται να δοθεί μία εμπειριστατωμένη θέση σχετικά με την απάντηση στην υπόθεση εργασίας, εάν δηλαδή, η ετήσια έκθεση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο αξιολόγησης των δράσεων ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων. Επιπλέον, δίνονται προτάσεις βελτίωσης σε σημεία που αναλύθηκαν διεξοδικά σε προηγούμενα κεφάλαια, όπως ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ώστε να αναδειχθεί πληρέστερα η συμβολή της ετήσιας έκθεσης στην αξιολόγηση του έργου των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΦΟΡΕΙΣ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΕΤΗΣΙΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ – ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

1.1 Αιτίες θέσπισης Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης-Η υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης

Η διάχυτη αμφισβήτηση της ικανότητας της πολιτικής εξουσίας να κυβερνά αποτελεσματικά και αξιόπιστα, η αμηχανία του Κράτους να διαχειριστεί την κρίση του πολιτικού συστήματος, οι τάσεις απελευθέρωσης των αγορών, η συρρίκνωση της κρατικής παρέμβασης στον οικονομικό χώρο (Μαυρομούστακου, 2012), η τάση επικράτησης σε πανευρωπαϊκό επίπεδο απουσίας της κρατικής παρέμβασης σε οικονομικές κρατικές λειτουργίες, η ορθολογικότερη ρύθμιση των οικονομικών σχέσεων οδήγησαν στην ίδρυση νέων ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών εκτός ιεραρχικού και διοικητικού ελέγχου όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Επιτροπή Κεφαλαιοαγοράς (Βενιζέλος, 2003).

Η αξίωση για απαλλαγή από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και δυσκαμψίες, οι επιταγές νέων μοντέλων διοίκησης όπως το New Public Management για αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (Φλογαίτης, 2006), το αίτημα για αμεροληψία και αξιοπιστία της διοικητικής δράσης, το δικαίωμα για πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα, η έλλειψη σε μεγάλο ποσοστό εξειδικευμένου προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, η αναγκαιότητα για οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας συνιστούν τις βασικές αιτίες θέσπισης ΑΑ όπως το ΑΣΕΠ.

Η προάσπιση και προστασία ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, το δικαίωμα για πληροφόρηση, η παρακολούθηση αλλαγών και εξελίξεων κυρίως στο τομέα της τεχνολογίας όπως οι τηλεπικοινωνίες και το διαδίκτυο, η προστασία του πολίτη από την επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων (Φραγκάκης, 2008) καθώς και η προώθηση εξάπλωσης ρυθμιστικών αρχών από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης (Μαυρομούστακου, 2012), η ανάγκη για θεσμική ομοιομορφία μεταξύ των κρατών μελών και η υποχρέωση της χώρας για εναρμόνιση Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη (πχ Οδηγία 95/46/ΕΕ) συνετέλεσαν στην ίδρυση ΑΑ όπως ο ΣτΠ, η ΑΠΔΠΧ, η ΑΔΑΕ, το ΕΣΡ.

Οι ΑΑ διακρίνονται κυρίως μεταξύ άλλων τυπολογιών σε αυτές της οικονομικής ρύθμισης και σε αυτές της προστασίας των δικαιωμάτων (Μαυρομούστακου, 2012:σελ.30). Τα μέλη των ΑΑ διέπονται από λειτουργική ανεξαρτησία που σημαίνει ότι δεν υπόκεινται σε προληπτικό ή κατασταλακτικό έλεγχο, νομιμότητας ή σκοπιμότητας ή εποπτείας από

κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές ενώ η προσωπική ανεξαρτησία συνδέεται με την ορισμένη θητεία τους που είναι δυνατό να ανανεωθεί μόνο μία φορά, με την επιλογή προσώπων εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης σχετικής με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των ΑΑ². Οι ιδρυτικοί νόμοι όλων των ΑΑ σε άρθρα που αφορούν συνήθως στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων τους προβλέπουν τη σύνταξη και εκπόνηση ετησίων εκθέσεων ή εκθέσεων πεπραγμένων όπως αναφέρονται και την κατάθεση τους στο ΠτΒ προκειμένου να διεξαχθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όπως προβλέπεται στον ΚτΒ.

Ζητούμενο της διοικητικής δράσης είναι η διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης σε όλο το εύρος των αρμοδιοτήτων, η κατοχύρωση διαφανών λειτουργιών, η εφαρμογή στις εκτελεστές και μη διοικητικές πράξεις των αρχών του διοικητικού δικαίου, ο εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων της.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξάλλου στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναφέρει το δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου στα δημόσια έγγραφα ώστε να εξυπηρετείται η αρχή της χρηστής διοίκησης. Η διαφάνεια είναι προϋπόθεση για την απαραίτητη διοικητική σύγκλιση ώστε τα κράτη-μέλη να παράγουν αποτελέσματα στη βάση της αξιοκρατίας και της ισοπολιτείας(Τροβά,2005). Η χώρα μας ταλανίζεται από φαινόμενα κακοδιοίκησης, αδιαφανών και περίπλοκων διαδικασιών και διαφθοράς που πλήττουν το Κράτος Δικαίου, στερούν πολύτιμους πόρους, δυσχεραίνουν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους πολιτειακούς θεσμούς(Φυτράκης,2010).

Δημιουργήθηκε έτσι η επιτακτική ανάγκη για θέσπιση οργάνων ικανών να καταπολεμήσουν φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης με τη μορφή Ελεγκτικών Σωμάτων και Υπηρεσιών Ελέγχου. Οι αρμοδιότητες τους είναι ελεγκτικές όπως η διεξαγωγή επιθεωρήσεων και ελέγχων σε όλο το πλαίσιο της διοικητικής δράσης από τα Υπουργεία, τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού ως τα ΝΠΔ που ελέγχονται από το κράτος ή από ΝΠΔΔ, αλλά και πειθαρχικές με την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή λήψης διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και την διενέργεια ΕΔΕ(Κωνσταντίνου,2015). Τέτοια σώματα είναι ο ΓΕΔΔ που προεδρεύει του ΣΟΕΕ του συντονιστικού οργάνου όλων των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου όπως το ΣΕΕΔΔ, πρόσφατα η ΓΕ.Γ.ΚΑΔ, που θεσπίστηκε, ως αποτέλεσμα του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του λεγόμενου πρόγραμμα «Διαφάνεια». Τα ανωτέρω σώματα ανεξαρτήτως της νομικής τους φύσης είτε πρόκειται για τον ΓΕΔΔ που δεν υπάγεται στη διοικητική δομή κάποιου Υπουργείου είτε για

² Ν 3051/2002

το ΣΕΕΔΔ που υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στους ιδρυτικούς τους νόμους, προβλέπεται η υποχρέωση υποβολής έκθεσης απολογισμού των πεπραγμένων τους.

1.2 Επισκόπηση ετήσιων εκθέσεων-Παραδείγματα Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων

1.2.1 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού-ΑΣΕΠ

Το πελατειακό σύστημα και το σύστημα της ευνοιοκρατίας θεωρείται ένας από τους σπουδαιότερους λόγους ελλιπούς αποτελεσματικότητας και χαμηλής παραγωγικότητας του διοικητικού έργου. Η αναξιοκρατία στην πρόσληψη υπαλληλικού προσωπικού σε όλους τους φορείς του εν στενή αλλά και εν ευρεία εννοία του Κράτους, σε συνδυασμό με το αίτημα της εποχής για ενίσχυση του Κράτους Δικαίου και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων, οδηγεί στην ίδρυση ΑΑ με νόμο³ του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.(Φυτράκης,2010:σελ.150).

Η λειτουργία της καλύπτεται νομοθετικά από το Ν.3051/2002 στον οποίο μάλιστα ορίζεται ότι η ετήσια έκθεση του ΑΣΕΠ δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Στο άρθρο 10 του ιδρυτικού νόμου με τίτλο ετήσια έκθεση ορίζεται ρητά πως κάθε Μάρτιο η ΑΑ υποβάλλει ετήσια έκθεση στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής. Η έκθεση υποχρεούται βάσει νόμου να περιλαμβάνει γενικές και ειδικές παρατηρήσεις στα αντικείμενα αρμοδιότητας, ειδικότερα στον αριθμό των υπαλλήλων που προσλήφθηκαν το προηγούμενο έτος, τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν, τυχόν προβλήματα, την αποτελεσματικότητα διαδικασιών και το συνολικό κόστος και τυχόν προτάσεις.

Ανατρέχοντας στον οικείο ιστότοπο⁴ παρατηρείται η εκπόνηση της πρώτης ετήσιας έκθεσης το 2003 για τα πεπραγμένα της αρχής κατά τη διάρκεια του 2002 αμέσως δηλαδή μετά την εφαρμογή του Ν.3051/2002, ενώ για προγενέστερες χρονιές παρόλο που ορίζεται στον ιδρυτικό νόμο, υπάρχει έκθεση δεκαετούς ανασκόπησης από το 1994-2004. Η ετήσια έκθεση του 2002 είναι συγκριτικά πολύ μικρότερη σε έκταση και περιεχόμενα από αυτή του 2016 και περιέχει τις αρμοδιότητες, τη συγκρότηση της αρχής, τις δραστηριότητες του έτους, τις επιθεωρήσεις σε φορείς για έλεγχο τήρησης της νομιμότητας προσλήψεων, διαπιστώσεις και

³ Ν. 2190/1994

⁴

https://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/ΑΣΕΠ/Ετήσιες%20Εκθέσεις/ΕΤΗΣΙΑ+ΕΚΘΕΣΗ+2002?_afLoop=2367717345507086&_adf.ctrl-state=1auwof8ud8_62#!%40%40%3F_afLoop%3D2367717345507086%26_adf.ctrl-state%3D1auwof8ud8_66

νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις. Η ετήσια έκθεση του 2016 είναι σαφώς πιο εμπειριστατωμένη και πλήρης περιεχομένων, γεγονός που μαρτυρά την εμπειρία τεχνογνωσίας στο πέρασμα των ετών στο τρόπο καταγραφής των πεπραγμένων της Αρχής. Περιλαμβάνει εκτός της παρουσίασης των οργάνων και δραστηριοτήτων και το ελεγκτικό έργο της Αρχής, αναλυτική καταγραφή των ανθρωπίνων πόρων (Συμβούλιο, Διοικητικό προσωπικό, Ειδικευμένο Επιστημονικό προσωπικό), τα οικονομικά στοιχεία του ΑΣΕΠ, τις εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος (e-ΑΣΕΠ, ΕΣΠΑ 2007-2013), στατιστικά στοιχεία σχετικά με το γραφείο εξυπηρέτησης πολιτών ενώ γίνεται ειδική αναφορά για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της αρχής⁵ και του δικαστικού ελέγχου σχετικά με τις δικαστικές προσφυγές και τη δικαστική εκπροσώπηση της Αρχής από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Τα ενημερωτικά δε γραφήματα που ανευρίσκονται στο παράρτημα κρίνονται ιδιαίτερα ικανοποιητικά για την πληρέστερη ενημέρωση του Έλληνα πολίτη σχετικά με την κατανομή προκηρυγμένων ανά είδος θέσεων ανά την επικράτεια, τις θέσεις ανά Υπουργείο, τις ενστάσεις που κατατέθηκαν κ.α. Η πλήρης και ακριβής καταγραφή των πεπραγμένων της Αρχής συνιστά μέσο λογοδοσίας και δημοσιότητας προς τον διοικούμενο και ενισχύει τη διαφάνεια ενώ χρησιμοποιείται ως μέσο ενίσχυσης της εμπιστοσύνης του διοικούμενου στο έργο της Αρχής.

1.2.2 Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα-Α.Π.Δ.Π.Χ.

Τα διάφορα πληροφοριακά συστήματα ως εργαλεία εκσυγχρονισμού χρησιμοποιούνται ευρέως είτε από τη Δημόσια Διοίκηση είτε από τον ιδιωτικό τομέα αφού εξορθολογούν και οργανώνουν την παραγωγική διαδικασία με στόχο την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών και προϊόντων. Η χρήση λοιπόν των νέων και συνεχώς εξελισσόμενων τεχνολογιών επιτρέπει τη δημιουργία ενός συγκεκριμένου προφίλ κάθε πολίτη όπως προκύπτει από τις ιδιότητές του ως καταναλωτή, ως εργαζομένου, ως μέλους ομάδων της κοινωνίας πολιτών (Γουργουράκης,2008). Ακριβώς, αυτή, τη συσσώρευση πληροφορίας που αφορά την ιδιωτική αλλά και δημόσια σφαίρα του κάθε Έλληνα πολίτη θέλησε να προστατεύσει ο νομοθέτης με τη σύσταση ΑΑ, την ΑΠΔΠΧ, το 1997 με το Ν2472. Ο ιδρυτικός νόμος ενσωματώνει στο ελληνικό δίκαιο την οδηγία 95/46/ΕΕ και η ΑΠΔΠΧ συστάθηκε κατά το πρότυπο της γαλλικής CNIL (Commission Nationale de l' Informatique et des libertes), (Λαζαράκος, 2010 σελ.32)Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 η αρχή απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα στο 101Α και 9Α του Συντάγματος.

⁵ Άρθρο 2&1 Ν.3051/2002

Στον ιδρυτικό νόμο της αρχής στο άρθρο 19 περί αρμοδιοτήτων, λειτουργίας και αποφάσεων της αρχής ορίζεται πως κάθε χρόνο η αρχή συντάσσει έκθεση για την εκτέλεση της αποστολής της και επισημαίνονται οι τυχόν ενδεικνυόμενες νομοθετικές μεταβολές στον τομέα της προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η έκθεση υποβάλλεται από τον Πρόεδρο της Αρχής στον Πρόεδρο της Βουλής και τον Πρωθυπουργό και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβέρνησης με ευθύνη της Αρχής η οποία μπορεί να δώσει και άλλου είδους δημοσιότητα στην έκθεση.

Ανατρέχοντας στον οικείο δικτυακό ιστότοπο⁶ ανευρίσκεται η δεύτερη ετήσια έκθεση της αρχής του 1999 και σε διαδοχική σειρά οι υπόλοιπες έως την πιο πρόσφατη, αυτή, του 2016. Είναι αξιοσημείωτο πως στην εισαγωγή της πρώτης ετήσιας έκθεσης αναφέρεται ότι «σκοπός της ετήσιας έκθεσης είναι να παρουσιάσουμε τη δραστηριότητα της Αρχής στο Κοινοβούλιο και την κοινή γνώμη διασφαλίζοντας τη διαφάνεια και το δημοκρατικό έλεγχο της λειτουργίας και των αποφάσεών της. Επιπλέον επιζητούμε την ενημέρωση και την περαιτέρω ευαισθητοποίηση της Εθνικής Αντιπροσωπείας και της Κυβέρνησης για τα θέματα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών. Αφειρητά μας είναι η αντίληψη ότι η προστασία των προσωπικών δεδομένων δεν είναι προσωπικό θέμα/ προσωπική υπόθεση του κάθε ατόμου. Αποτελεί, αντίθετα, στοιχείο μιας σύγχρονης, δημοκρατικής κοινωνίας της πληροφορίας. Αφορά την ίδια την ουσία και τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος στη χώρα». Έτσι, εμφατικά τονίζεται ο ρόλος της ετήσιας έκθεσης ως φορέας δημοσιότητας των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας της ΑΑ. Καταγράφονται οι βασικές δραστηριότητες της Αρχής στα πλαίσια των διοικητικών-ελεγκτικών και κανονιστικών συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων ενώ παρουσιάζονται οι διεθνείς εξελίξεις στο πλαίσιο των ενδιαφερόντων της.

Στη τελευταία διαθέσιμη ετήσια έκθεση του 2016 εκτός των ανωτέρω στοιχείων παρουσιάζεται λεπτομερώς η στατιστική εικόνα της Αρχής σε κατάλληλα γραφήματα πχ κατηγοριοποίηση εισερχομένων εγγράφων, καταγγελιών ανά θεματικό τομέα, συγκριτικά στοιχεία από το 2000 και μετά για τις αποφάσεις, γνωμοδοτήσεις της Αρχής κ.α. Επιπλέον υπάρχει αναλυτική καταγραφή των παραγομένων της Αρχής ανά τομέα δραστηριότητας όπως στο χώρο της υγείας ή του χρηματοπιστωτικού τομέα και της ιδιωτικής οικονομίας και παρατίθενται λεπτομερώς οι διεθνείς συνεργασίες εξυπηρετώντας την δημοσιοποίηση της δραστηριοποίησης της Αρχής. Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην επικοινωνιακή πολιτική της Αρχής προκειμένου να επιτευχθεί η έγκαιρη ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των

⁶ http://www.dpa.gr/portal/page?_pageid=33,313056&_dad=portal&_schema=PORTAL

πολιτών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, μέσω σεμιναρίων, πραγματοποίηση ομιλιών εκπροσώπων σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και άλλες δράσεις. Γίνεται φανερό πως η εμπειρία στη συγγραφή, σύνταξη και εκπόνηση ετήσιων εκθέσεων που έχει προστεθεί στο πέρασμα των χρόνων και η ομαλή συνεργασία των ομάδων εργασίας της ΑΠΔΠΧ δρα καταλυτικά για την καλύτερη και πληρέστερη εικόνα των πεπραγμένων της Αρχής μέσω της ετήσιας έκθεσης, του μοναδικού εξάλλου τρόπου κοινοβουλευτικού ελέγχου της ΑΑ.

1.2.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης-Γ.Ε.Δ.Δ.

Με στόχο τον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων, την επίλυση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και τη διενέργεια κοινών επιθεωρήσεων και ελέγχων από μικτές ομάδες σωμάτων ο νομοθέτης θέσπισε το θεσμό του Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης με τον Ν.3074/2002. Ο ΓΕΔΔ δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή αλλά και δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας από οποιαδήποτε κυβερνητικό όργανο, ενώ διορίζεται προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους με εισήγηση του Πρωθυπουργού στο Υπουργικό Συμβούλιο. Η νομική του φύση προσδιορίζεται νομολογιακά, (ΣτΕ Ολ. 1849/08) θεωρείται ανώτατος διοικητικός υπάλληλος εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας. Στις αρμοδιότητες του εντάσσονται η εξέταση καταγγελιών, ο έλεγχος δηλώσεων πόθεν έσχες των μελών Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, η συγκρότηση μικτών κλιμακίων ελέγχου, η προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Οργάνου, η άσκηση ή διαταγή πειθαρχικής δίωξης, η εποπτεία της δράσης και η αξιολόγηση του έργου των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και η σύγκληση και η προεδρία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ).

Στον ιδρυτικό Ν.3074/2002 άρθρο1παρ.η΄ ορίζεται πως ο ΓΕΔΔ υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ετήσια έκθεση, η οποία δεν ενέχει μόνο χαρακτήρα απολογισμού των πεπραγμένων αλλά κύριος στόχος είναι η ανάδειξη συγκεκριμένων προβλημάτων κακοδιοίκησης και διαφθοράς συνοδευόμενα από τα αναγκαία μέτρα και τις νομοθετικές παρεμβάσεις για την εξάλειψη αδιαφανών διαδικασιών. Η ετήσια έκθεση υποβάλλεται τον Μάιο στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και σύμφωνα με τον νόμο συζητείται στην Ολομέλεια ενώ εκδίδεται από το Εθνικό Τυπογραφείο. Ο ΓΕΔΔ έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον αρμόδιο Υπουργό εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους ειδικού χαρακτήρα. Οι ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ που βρίσκονται στην οικεία ιστοσελίδα

χαρακτηρίζονται από λεπτομερή και ακριβή καταγραφή της οργάνωσης και λειτουργίας του φορέα, των υποθέσεων που επιλήφθηκε σε όλη τη διάρκεια του έτους, από τη στατιστική αποτίμηση του έργου του (πειθαρχική αρμοδιότητα και ελεγκτικό έργο), τις νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις. Εξάλλου πολλές από τις νομοθετικές προτάσεις του ΓΕΔΔ υιοθετήθηκαν από την πολιτική ηγεσία και έγιναν νομοθετικές ρυθμίσεις ιδίως αυτές που αφορούν στη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικών ελέγχων με μέλη του ΣΕΔΔ να συμμετέχουν συχνά σε νομοπρασκευαστικές επιτροπές της Βουλής. Οι ετήσιες εκθέσεις του 2013 και 2014 περιλαμβάνουν και τις αντίστοιχες εκθέσεις πεπραγμένων του ΣΟΕΕ ενώ από το 2015 οι δύο εκθέσεις παρουσιάζονται ξεχωριστά λόγω της σημασίας των πληροφοριών όπως αναφέρεται στην εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης για το 2015. Είναι προφανές ότι οι ογκώδεις σε περιεχόμενο και ουσία ετήσιες εκθέσεις εξυπηρετούν την ανοικτή διοίκηση και υποβοηθούν τη δημιουργία κουλτούρας εμπιστοσύνης του διοικουμένου στα πεπραγμένα της δημόσιας διοίκησης.

1.2.4 Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς-ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.

Η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς που θα επεμβαίνει τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά με συντονιστικό ρόλο στους ελεγκτικούς φορείς, στις υφιστάμενες εστίες διαφθοράς και κακοδιοίκησης με επιβολή κυρώσεων και ποινικές διώξεις καθώς και μακροπρόθεσμα με την αλλαγή αντίληψης και διαμόρφωσης σχετικής κουλτούρας ώστε τελικά να ενισχύεται η καταπολέμηση τέτοιων φαινομένων οδήγησε στην διαμόρφωση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, το πρόγραμμα «Διαφάνεια» και την ίδρυση αρμόδιου φορέα. Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. είναι νεοσύστατη υπηρεσία, συστάθηκε με το άρθρο 6 Ν.4320/2015 και υπάγεται στον αρμόδιο Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η υπηρεσία υλοποιεί και επικαιροποιεί με τις δράσεις της το πρόγραμμα «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»⁷ του οποίου η πορεία παρακολουθείται ανά τρίμηνο από τους θεσμούς. Οι αρμοδιότητες της αναφέρονται στη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς, με εμφατική δράση στον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων παρέχοντας σχετικές οδηγίες και συστάσεις όπως στο ΣΔΟΕ, τη Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας και τον εσωτερικό έλεγχο των μονάδων των Υπουργείων. Επίσης, έχει οριστεί ως η αρμόδια αρχή για το συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS) σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ,

⁷ Ιανουάριος

2013, http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/122/GR_National%20Anticorruption%20Plan_31_12_2016.pdf

ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248). Στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. έχουν μεταφερθεί το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.).

Στο άρθρο 6 παρ.2 του ιδρυτικού νόμου αναφέρεται πως με απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καθορίζεται η σύνταξη των αναγκαίων εκθέσεων πεπραγμένων κατά κατηγορία και είδος δράσης, με τις οποίες ενημερώνεται ο Πρωθυπουργός και οι αρμόδιοι Υπουργοί και υπηρεσίες. Η σύνταξη ετήσιας έκθεσης καθορίζεται ως υποχρέωση από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. έχει υποβάλλει δύο εκθέσεις Μάρτιος 2015-Ιούνιος 2016 και Ιούλιος 2016-Ιούνιος 2017 στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Στις δύο εκθέσεις παρατίθενται η νομική μορφή, η αποστολή του φορέα, η παρουσίαση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου με τους κύριους άξονες, τους στόχους και τις δράσεις, τα πεπραγμένα της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. προς εξυπηρέτηση αυτών των στόχων, νομοθετικές προτάσεις, τα αποτελέσματα της συντονιστικής δράσης της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. στους υπόλοιπους φορείς, αναλυτική περιγραφή των τομέων δράσεων αυτών και αποτελέσματα καθώς και τα παραγόμενα της συνεργασίας με κλιμάκια εμπειρογνομόνων από τον Ο.Ο.Σ.Α. για «καλές πρακτικής» σε εφαρμογή της σύμβασης μεταξύ ελληνικής κυβέρνησης και Ο.Ο.Σ.Α..

Μετά από συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε με τον κύριο Ιωάννη Σελίμη, στέλεχος της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και μέλος της ομάδας εργασίας συγγραφής των ετησίων εκθέσεων, τον κύριο ρόλο συγκέντρωσης του πρωτογενούς υλικού από τις διάφορες ομάδες εργασίας και το όργανο που έχει τη γενική ευθύνη εκπόνησης της έκθεσης είναι το Γραφείο Συντονισμού της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. Σημαντική ήταν η αποσαφήνιση σχετικά με τη συνεργασία που πραγματοποιείται και αναφέρεται στον ιδρυτικό νόμο μεταξύ ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και ΣτΠ⁸ αλλά και σε εφαρμογή του στόχου είκοσι (20) του Στρατηγικού Σχεδίου. Έτσι, πραγματοποιήθηκε συνάντηση κλιμακίου το Μάρτιο του 2016, όπου ο Συνήγορος μέσω παρατηρήσεων και προτάσεων όπως η ενίσχυση της διαφάνειας και η απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών, η εκπαίδευση πολιτών και υπαλλήλων στη δημιουργία κουλτούρας που αποθαρρύνει τη διαφθορά έθεσε το πλαίσιο καλής συνεργασίας με την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ενώ η γραμματεία δρα με τη χρήση προληπτικών μέτρων και πρακτικών κατά της διαφθοράς σύμφωνα με τα πεπραγμένα της έκθεσης του Συνηγόρου ώστε να επιτυγχάνεται υψηλή αποτελεσματικότητα

⁸ Άρθρο 11 Ν 4320/2015

στη διαμεσολάβηση με τη διοίκηση. Τα παραγόμενα αυτής της συνεργασίας βρίσκονται σε κάθε ετήσια έκθεση της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. Η ετήσια έκθεση εκτός από πηγή πληροφοριών για κάθε ενδιαφερόμενο για τα μείζονα θέματα της κακοδιοίκησης και διαφθοράς συνιστά δράση της ανοικτής διακυβέρνησης (OpenGov) στο πλαίσιο της δημόσιας ακεραιότητας, λογοδοσίας και διαφάνειας άποψη που εκφράστηκε εμφατικά από τον συνεντευξιζόμενο ενώ θεμελιώνεται επίσης, στις αρχές της ανοικτής διοίκησης. Η κάθε ετήσια έκθεση δημοσιοποιείται σε ειδική εκδήλωση και είναι προσβάσιμη από κάθε πολίτη στην ιστοσελίδα της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.

1.3 Σύντομες παρατηρήσεις για τις ετήσιες εκθέσεις

Από την προσεκτική παρατήρηση της καταγραφής των πεπραγμένων κάθε Αρχής ή Φορέα μέσω των ετησίων εκθέσεων, γίνεται αντιληπτό ότι παρουσιάζουν έντονα σημεία ομοιότητας που αφορούν στη δομή, το περιεχόμενο και τον τρόπο παρουσίασης του απολογισμού τους. Κατά κανόνα παρουσιάζεται αρχικά το νομικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες, ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας του φορέα. Στη συνέχεια καταγράφονται με λεπτομέρεια τα πεδία δράσης του φορέα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, ακολουθούν τυχόν νομοθετικές προτάσεις προς την πολιτική ηγεσία και τέλος παρατίθενται οι δράσεις επικοινωνιακής πολιτικής του φορέα. Είναι πάντως εμφανής η τεχνογνωσία που έχει αποκτηθεί στο πέρασμα των ετών σχετικά με τον τρόπο αποτύπωσης του έργου όπως η στατιστική απεικόνιση με τη βοήθεια γραφημάτων ώστε να διευκολυνθεί ο κάθε ενδιαφερόμενος προκειμένου να καταλήξει σε ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με το παραγόμενο έργο του φορέα.

Ειδικότερα για τις Ανεξάρτητες Αρχές η ετήσια έκθεση συνιστά το μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου και λογοδοσίας που προβλέπεται στο άρθρο 101^A παρ.3Σ, διαδικασία ιδιαίτερα σημαντική λόγω της ιδιότυπης νομικής τους φύσης. Ο νομοθέτης υποχρεώνει το σύνολο των ΑΑ στην εκπόνηση ετησίων εκθέσεων και στην υποβολή τους στον ΠτΒ προκειμένου να διεξαχθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όπως προβλέπεται στον ΚτΒ.

1.4 Κανονισμός της Βουλής

Ο τρόπος διενέργειας του κοινοβουλευτικού ελέγχου αλλά και η σχέση των ΑΑ με τη Βουλή ρυθμίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής στο άρθρο 138^A. Κάθε ΑΑ είτε συνταγματικά κατοχυρωμένη είτε συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι τις 31 Μαρτίου κάθε έτους, ετήσια έκθεση απολογισμού του έργου της για το προηγούμενο έτος. Ο έλεγχος ανατίθεται καταρχήν στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ενώ αναφέρεται στο άρθρο ότι η έκθεση δύναται να διαβιβαστεί στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή

συνιστώμενη ad hoc από τη Διάσκεψη των Προέδρων. Η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας έχει προτεραιότητα όσον αφορά την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ΑΑ όπως άλλωστε διαφαίνεται και από το άρθρο 43παρ.2εδ.β' του ΚτΒ όπου ορίζεται ότι αντικείμενο της επιτροπής είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών. Επίσης προβλέπεται ότι και οι ειδικές εκθέσεις που άπτονται των αρμοδιοτήτων των ΑΑ, διαβιβάζονται στις οικείες επιτροπές κατ' ακολουθία των παραπάνω. Επίσης η αρμόδια επιτροπή στη συγκεκριμένη περίπτωση η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας μπορεί να παραγγέλλει στις ΑΑ τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων για υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος. Η Επιτροπή υποβάλλει στον ΠτΒ τα πορίσματα των συζητήσεων της για το έργο της ΑΑ, τα οποία αποστέλλονται στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή και περιλαμβάνουν τη γνώμη της μειοψηφίας. Εκτός από την ανωτέρω διαδικασία ο ΚτΒ στο άρθρο 14 προβλέπει το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Διάσκεψης των Προέδρων για την άσκηση έκτακτου ελέγχου επί των ΑΑ.

1.5 Πρακτικά της Βουλής

Ανατρέχοντας στα Πρακτικά της Βουλής ανευρίσκονται τέσσερις περιπτώσεις όπου έχουν συζητηθεί στην Ολομέλεια στο πλαίσιο ειδικής ημερήσιας διάταξης ετήσιες εκθέσεις Ανεξαρτήτων Αρχών. Η πρωτοβουλία της συζήτησης δεν έγινε με πρωτοβουλία της Επιτροπής αλλά ενδεχομένως με πρωτοβουλία της Διάσκεψης των Προέδρων όπως τόνισε η διευθύντρια της Επιτροπής και διοικητικό προσωπικό της Βουλής⁹. Μελετώντας το περιεχόμενο των πρακτικών διαφαίνεται διάθεση έντονης κομματικής αντιπαράθεσης με αφορμή τα πεπραγμένα της Αρχής μεταξύ Κυβέρνησης και αντιπολιτευόμενων κομμάτων. Διαπιστώνεται επίσης υποβόσκουσα καπήλευση των λειτουργικών προβλημάτων που αναφέρουν οι ΑΑ στις εκθέσεις όπως πχ η υποστελέχωση προκειμένου να υποσχεθούν αντιπολιτευόμενοι βουλευτές ότι θα τα επιλύσουν αυτοί στο μέλλον από κυβερνητική θέση ενώ συνήθως οι κυβερνητικοί βουλευτές εξαίρουν το έργο της ΑΑ χωρίς διάθεση εποικοδομητικής κριτικής.

Το 2011 είναι το πιο πρόσφατο έτος όπου η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας κατέθεσε τελευταία φορά πορίσματα σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ΑΑ στον ΠτΒ,

⁹ Οι τρεις αφορούσαν τον ΣτΠ και είναι η συνεδρίαση ΡΚΖ' Περίοδος Γ'-Σύνοδος Β' στις 23 Απριλίου 2002 για την ετήσια έκθεση του 2001, η συνεδρίαση ΡΕ' Περίοδος Γ'-Σύνοδος Γ' στις 6 Μαΐου 2003 για την έκθεση του 2002 και η συνεδρίαση ΡΔ' Περίοδος ΙΒ'-Σύνοδος Α' στις 13 Μαρτίου 2008 για την έκθεση του 2006. Στις 15 Μαΐου 2003 έγινε συζήτηση στη συνεδρίαση ΡΙΑ' Περίοδος Γ'-Σύνοδος Γ' για την ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ του 2001.

σύμφωνα με τα Πρακτικά της Βουλής. Τα πορίσματα μετά τις ακροάσεις των μελών των ΑΑ αναφέρονται στα οργανικά και λειτουργικά προβλήματα των Αρχών και στις «τεμνόμενες» αρμοδιότητες μεταξύ των διαφόρων ΑΑ.

Τέλος, αξιοσημείωτο είναι πως στα πορίσματα της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας δεν ανευρίσκονται πληροφορίες σχετικά με την ακρόαση του ΓΕΔΔ από την Επιτροπή ενώ η κα Νόση, προϊσταμένη διεύθυνσης των Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών της Βουλής, διαβεβαίωσε ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα συζήτηση στην Ολομέλεια σχετικά με το έργο του ΓΕΔΔ όπως ορίζει ο νόμος αλλά ακολουθήθηκε ότι ορίζει ο ΚτΒ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η ΕΡΓΑΛΕΙΑΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

2.1 Η έκθεση ως εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου-λογοδοσία

Με δεδομένη την περιγραφή και ανάλυση της διαδικασίας που προηγήθηκε στο 1^ο Κεφάλαιο σχετικά με την ανάθεση του κοινοβουλευτικού ελέγχου καταρχήν στην ειδική επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας όπως προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 138^Α (43^Α παρ.2 εδ.β' του ΚτΒ), συνάγεται πως η κατάθεση ετήσιας έκθεσης στον ΠτΒ συνιστά εκ των ων ουκ άνευ συνθήκη, ώστε να συντελεστεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ΑΑ. Είναι προφανές ότι τα γνωστά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου δεν δύνανται να χρησιμοποιηθούν όπως οι ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.ά. πόσο μάλλον κατάθεση πρότασης δυσπιστίας κατά μέλους Ανεξάρτητης Αρχής αφού κάτι τέτοιο θα σήμαινε από τη μια πολιτική ευθύνη(Μήτρου,2003:σελ.65) και από την άλλη θα αντέκρουε στη συνταγματικά κατοχυρωμένη προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των ΑΑ με αποτέλεσμα η Διοίκηση να αποκτούσε τότε, διά του τυπικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, δυνατότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας (Μαυρομούστακου,2012 και Μπότσης,2007). Ως αποτέλεσμα, η σχέση των ΑΑ με τη Βουλή όπως ρυθμίζεται από τον ΚτΒ μπορεί να χαρακτηριστεί ως σχέση επικοινωνίας, συνεργασίας προκειμένου να διασφαλίζεται η διαφάνεια στα πεπραγμένα των ΑΑ όπως αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις. Εξάλλου ενώ ο ΚτΒ προβλέπει τη δυνατότητα διεξαγωγής συζήτησης στην Ολομέλεια τόσο για την έκθεση της ΑΑ όσο και για τη σχετική έκθεση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας που περιέχει και τη γνώμη της μειοψηφίας, ο απολογισμός αυτών των συζητήσεων είναι φτωχός αφού έχουν γίνει μόλις τέσσερις όπως αναλύθηκε από τα Πρακτικά της Βουλής σε προηγούμενη ενότητα. Οι ακροάσεις μελών των ΑΑ ή και Προέδρων τους στις εκτός των ετησίων συνεδριάσεων της Επιτροπής για ακρόαση επί της έκθεσης πεπραγμένων, εμφανίζουν μεν μεγαλύτερη πυκνότητα, μπορεί κανείς να αντιτάξει δε, το επιχείρημα ότι πραγματοποιούνται συνήθως, για συλλογή πληροφοριών εκ μέρους της Αντιπολίτευσης σε σχέση με υποθέσεις που αφορούν την Κυβέρνηση (Μπενάκη-Ψαρούδα,2008:σελ.17). Επίσης, οι πολλές αρμοδιότητες της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας συμπεριλαμβανομένων το ευρύ φάσμα ελεγκτικών αρμοδιοτήτων στα ΜΜΕ αλλά και έρευνας κάθε στοιχείου χρήσιμου για τη μελέτη και επεξεργασία προτάσεων προς επίτευξη διαφανών διαδικασιών σε όλο το φάσμα της δημόσιας ζωής της χώρας, καθιστούν εξαιρετικά δύσκολο έναν συστηματικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών με τη σημασία που επιζητά να προσδώσει σε αυτόν ο ΚτΒ(Λαζαράκος,2010).Με τους παραπάνω ισχυρισμούς, προδήλως μπορεί να καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι δυσλειτουργικός και εν

πολλοίς ανεπαρκής, «*χωλός και μετέωρος*» (Καμτσιδου,2003:σελ.145). Στη συζήτηση που έγινε με την Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας δόθηκε έμφαση στον τρόπο που αντιμετωπίζουν οι βουλευτές τη διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου των ΑΑ. Η Πρόεδρος εξέφρασε την άποψη πως οι βουλευτές συνήθως ακολουθούν την κομματική γραμμή και δεν εκφράζουν αντικειμενική και εμπειριστατωμένη άποψη αλλά βρίσκουν αφορμή για να αντιπαρατεθούν με την Κυβέρνηση σε πολιτικά ζητήματα που θίγονται στις εκθέσεις όπως πχ το προσφυγικό ζήτημα. Γίνεται δηλαδή μία αναπαραγωγή του κλίματος που επικρατεί στις συνεδριάσεις του Κοινοβουλίου με την κομματική πειθαρχία και το κόμμα ως παράγοντα διαμόρφωσης συνείδησης και στάσης να έχει τον πρώτο λόγο αντί της εποικοδομητικής αντιπαράθεσης, συζήτησης και ενημέρωσης σχετικά με τον απολογισμό του έργου κάθε ΑΑ. Στα παραπάνω, σύμφωνα με τα λεγόμενα της Προέδρου συμβάλλει και η δημοσιότητα των ακροάσεων, η αναμετάδοση τους από το κανάλι της Βουλής καθώς και το αυξανόμενο ενδιαφέρον με το πέρασμα των χρόνων από την κοινή γνώμη σχετικά με αυτές τις ακροάσεις με αποτέλεσμα να μετατρέπεται ακόμη περισσότερο η συζήτηση σε πεδίο ανταγκλίσεων μεταξύ αντιπολίτευσης και Κυβέρνησης αφού υπάρχει η κατάλληλη αφορμή για να θιχτούν τα κακώς κείμενα του κυβερνητικού έργου πχ πολιτική της Κυβέρνησης σε ζητήματα κοινωνικής προστασίας. Αξιοσημείωτο είναι, πως στην ακρόαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ΑΑ οικονομικής ρύθμισης, παρατηρείται συχνά επιμονή από τους βουλευτές να απαντηθούν συγκεκριμένες ερωτήσεις που αφορούν στα πορίσματα της Έκθεσης λόγω προφανώς της μεγάλης σημασίας τέτοιων θεμάτων για τις επιχειρήσεις της χώρας. Από τα παραπάνω συνάγεται πως η μακροπρόθεσμη αξιολόγηση του έργου των Ανεξαρτήτων Αρχών καθίσταται τις περισσότερες φορές ατελής και δυσχερής. Η κα Σπανού εκφράζοντας την άποψή της, από την πενταετή πορεία της θητείας της σε τέτοιες ακροάσεις, ανέλυσε την ιδιόμορφη φύση του συγκεκριμένου ελέγχου τονίζοντας ότι στην ουσία είναι έλεγχος ορίων της ΑΑ. Θα πρέπει να εξετάζεται δηλαδή αν η ΑΑ κινήθηκε εντός ορίων αρμοδιότητας και όχι να κρίνεται αν η ΑΑ έπραξε σωστά που ασχολήθηκε με συγκεκριμένη θεματολογία αφού κάτι τέτοιο θα προσέκρουε στην ίδια τη φύση της ΑΑ, δηλαδή στην ανεξαρτησίας της. Η θεώρηση αυτή του ελέγχου από την πολιτική, μαρτυρά την αντίληψη Δημοκρατίας σύμφωνα με τα λεγόμενα της, και αναδεικνύει τελικά τις ΑΑ ως θεσμικό παράγοντα checks and balances μια που οι νομοθετικές προτάσεις που αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν εν τέλει ως την πιο χρήσιμη πηγή για βελτιώσεις της διοικητικής δράσης, ως χρήσιμο εργαλείο «δουλειάς» για την εκτελεστική εξουσία.

2.2 Η έκθεση ως εργαλείο διαφάνειας

Η διαφάνεια εμφανίσθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση όταν εγκαταλείφθηκε η μυστικότητα της κρατικής δράσης και αναδύθηκε η σημασία της ευχέρειας στην πρόσβαση δημοσίων εγγράφων και πληροφοριών. Η δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα απασχολούσε έντονα το ΔΕΚ (Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) όπου συνεχώς επεσήμανε μέσω των αποφάσεων του, την άρρηκτη σχέση της διαφάνειας με την δημοκρατική αρχή¹⁰ (Τροβά,2005:σελ.37). Το 1999 ο τότε Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής Jacob Soderman, περιέγραψε την διαφάνεια ως αναπόσπαστο στοιχείο ιδιότητας του ενωσιακού πολίτη αφού ρυθμίζει τις σχέσεις πολιτών με τους κανόνες δικαίου και τα όργανά τους πραγματώνοντας στην ουσία το ίδιο το Κράτος Δικαίου (Τροβά, 2005:σελ34). Η διαφάνεια ως αίτημα υπερνικά την πληροφορία και άπτεται των δημοκρατικών θεσμών. Έτσι, με τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2001 αναδύεται η διαφάνεια ως παράγοντας ορθής διακυβέρνησης με ζητούμενο την δημιουργία δημοσίων πολιτικών συνδεδεμένες με την κοινωνία των πολιτών, την αποτελεσματικότητα, την λειτουργικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών. Εξάλλου, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η συνοχή και η αποτελεσματικότητα συνιστούν αρχές που ικανοποιούνται μέσω της δημιουργίας ανεξάρτητων ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών και τις διέπουν στην οργάνωση και λειτουργία τους. Άμεση συνέπεια που προκύπτει από τα πεπραγμένα των αρχών αυτών είναι να ενισχύεται σε μεγάλο βαθμό η αξιοπιστία της Ένωσης.

Στην Ελλάδα από συνταγματικής σκοπιάς, η διαφάνεια είναι ουσιαστική προϋπόθεση της δημοκρατικής αρχής η οποία ενισχύει με την αρχή της δημοσιότητας την ουσιαστική νομιμοποίηση του πολιτικού γίνεσθαι, το οποίο πρακτικά σημαίνει πληροφόρηση και δημοσιότητα, αφού, δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες να πληροφορηθούν τα συντελούμενα στην πολιτεία (Τσάτσος,1993). Η διαφάνεια δηλαδή, πραγματώνεται όχι μόνο με το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία αλλά και με την καθιέρωση της σε θεσμικό και διαδικαστικό επίπεδο (Δετσαρίδης,2009). Έτσι, στη χώρα μας το αίτημα για διαφάνεια εκφράστηκε έντονα στην αναθεώρηση του 2001 με πλείστες διατάξεις εξυπηρετώντας το και εξαίροντας το. Χαρακτηριστική διάταξη συνιστά το άρθρο 10Σ. περί του δικαιώματος της αναφοράς που αφορά στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σε συμφωνία με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας καθώς επίσης και το άρθρο 5^Α Σ. σχετικά με την πληροφόρηση και την Κοινωνία της Πληροφορίας και σε άλλες διατάξεις όπως στο άρθρο 14.9Σ περί διασφάλισης της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην

¹⁰ Απόφαση 6/12/2001 C-353/99P, Heidi Hautala

ενημέρωση όπως και στο άρθρο 29.2Σ περί εγγυήσεων διαφάνειας ως προς τις εκλογικές δαπάνες των κομμάτων. Ακριβώς λοιπόν, με πυξίδα το αίτημα για διαφάνεια ο συντακτικός νομοθέτης κατοχύρωσε τις Ανεξάρτητες Αρχές ώστε να προαχθεί η αξιοκρατία, η αντικειμενικότητα και η ισότητα στη διοικητική δράση ιδιαίτερα στην προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων όπως στο άρθρο 103Σ. παρ.9 για τη συγκρότηση του Συνηγόρου του Πολίτη ή ακόμη στο άρθρο 103Σ. παρ.5 *«Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής»*, αλλά και στο άρθρο 101^ΑΣ. που κατοχυρώνονται συνταγματικά οι Ανεξάρτητες Αρχές (προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, επιλογή από τη διάσκεψη των Προέδρων) και με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο 3051/2002 όπου μέσα από την αμερόληπτη συγκρότησή τους με πρόσωπα εγνωσμένου κύρους δίνονται τα εχέγγυα διαφάνειας, στοιχεία απαραίτητα ώστε να θωρακίζουν το πολιτικό μας σύστημα(Δετσαρίδης,2009).

Έτσι, οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμοί που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά προκειμένου να εξυπηρετήσουν το μείζον διακύβευμα της εποχής, χρησιμοποιούν τις ετήσιες εκθέσεις ως εργαλείο διαφάνειας, ανοικτότητας του έργου τους ενώ διαπνέονται από τις παραπάνω αρχές σε όλο το εύρος των αρμοδιοτήτων τους. Στις ετήσιες εκθέσεις λοιπόν, αποτυπώνονται με λεπτομερή, ευκρινή και αντικειμενικό λόγο τα πεδία κοινωνικής, οικονομικής, πολιτικής, διοικητικής δράσης των ΑΑ μέσω αναφορών, καταγγελιών, αποφάσεων, γνωμοδοτήσεων (ανάλογα με τις αρμοδιότητες της κάθε αρχής πχ ελεγκτικές, διαμεσολαβητικές, κανονιστικές) εκεί δηλαδή που η κάθε Αρχή εντύφησε το προηγούμενο έτος ανταποκρινόμενη από τη μια στα αιτήματα των διοικουμένων και από την άλλη, απαντώντας στις κοινωνικοοικονομικές ανάγκες της εποχής μέσω υποθέσεων που προξένησαν έντονα το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης,. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο αναγνώστης δύναται να αποκτή πρόσβαση στην πληροφορία και να ενημερώνεται με διαφανή και αξιόπιστο τρόπο για τα πεπραγμένα κάθε Αρχής. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου ότι στα εισαγωγικά σημειώματα των περισσότερων ετησίων εκθέσεων γίνεται αναφορά στη φύση της ετήσιας έκθεσης που σκοπός της είναι, μέσω της παρουσίασης της δραστηριότητας της Αρχής, να διασφαλίζεται η διαφάνεια, η λογοδοσία, ο δημοκρατικός έλεγχος της λειτουργίας και των αποφάσεων της. Οι εκθέσεις των ΑΑ γνωστοποιούν στο ευρύ κοινό το ρόλο τους και αποτελούν ταυτόχρονα κριτήριο

αξιολόγησης ενώ απαντούν στο συνεχώς εντεινόμενο αίτημα για διαφάνεια της κοινωνίας των πολιτών (Παραράς,2006).

2.3 Η έκθεση ως εργαλείο δημοσιότητας- ενημέρωσης της κοινής γνώμης

Οι ετήσιες εκθέσεις βρίσκονται αναρτημένες στις ιστοσελίδες των φορέων ώστε ο κάθε ενδιαφερόμενος να έχει τη δυνατότητα ενημέρωσης και πληροφόρησης, να έχει δηλαδή ολοκληρωμένη και άρτια πρόσβαση στην πληροφορία σχετικά με την ετήσια δραστηριότητα τους. Επίσης, πραγματοποιείται συνήθως ειδική εκδήλωση παρουσίασης της έκθεσης με συνεντεύξεις τύπου όπου κάθε ενδιαφερόμενος συντάκτης μπορεί να λάβει ενημέρωση και να υποβάλλει ερωτήσεις σχετικά με τα πεπραγμένα της Αρχής ή του Ελεγκτικού Σώματος. Κατόπιν, σε εφημερίδες και ειδησεογραφικούς δικτυακούς τόπους παρατίθενται στοιχεία των εκθέσεων σε πεδία που η κοινή γνώμη έχει επιδείξει ενδιαφέρον το τελευταίο διάστημα και μάλιστα γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις συμπερασματικές παρατηρήσεις των εκθέσεων. Επίσης οι υποθέσεις που προβάλλονται μέσω την ετησίων εκθέσεων μπορούν να εγείρουν δημόσιες συζητήσεις σε φόρα και μέσα κοινωνικής δικτύωσης σχετικά με υποθέσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Για παράδειγμα τα πορίσματα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αρκετές φορές έχουν προκαλέσει έντονα τον δημόσιο διάλογο σε ειδησεογραφικές ενημερωτικές εκπομπές και έχουν γίνει η αφορμή για έντονες αντιπαραθέσεις μεταξύ του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος/συνασπισμού και των αντιπολιτευόμενων κομμάτων.

Η δημοσιότητα που λαβαίνει η ετήσια έκθεση μπορεί να χρησιμοποιηθεί και ως μέσο από την Ανεξάρτητη Αρχή επικοινωνίας με το ευρύ κοινό για τα συντελούμενα που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η ετήσια έκθεση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης του 2016. Από την εισαγωγή ακόμα, το μείζον θέμα που η Αρχή αποφάσισε να επικοινωνήσει με την κοινή γνώμη είναι η για πρώτη φορά από το 1989 ελλιπής σύνθεση του, ενώ ο συντάκτης της έκθεσης τρόπον τινά «καταγγέλλει» πως τους τελευταίους δύο μήνες (επί της συγγραφής της έκθεσης) αμφισβητήθηκε η ουσία των αρμοδιοτήτων της αρχής¹¹. Μάλιστα, παρουσιάζεται λεπτομερής καταγραφή των γεγονότων περί της παύσης των μελών της αρχής με το νόμο 4339/2015 όπου με το άρθρο 55 παρ.10 καταργήθηκε προηγούμενη διάταξη του άρθρου 110 του νόμου 4055/2012 με αποτέλεσμα η αρχή να λειτουργεί με ένα εν ενεργεία μέλος.

¹¹ http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/list_docs?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=716aa0d6d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link6

Τα μέλη της Αρχής λαβαίνουν θέση αντίθεσης τους με το Ν. 4339/2015 αμφισβητώντας ευθέως τη νομιμότητα της διάταξης θέτοντας μάλιστα το ερώτημα εάν είναι συνταγματικά επιτρεπτό νέος νόμος να τερματίζει πρόωρα την θητεία των μελών της Αρχής ενώ παρουσιάζονται αποσπάσματα από συνεντεύξεις τύπου που έγιναν εξ' αφορμής των συνεπειών που δημιουργεί στη σύσταση των μελών ο Ν.4339/2015 και παρατίθεται λεπτομερώς στην έκθεση η γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους της Γενικής Ενημέρωσης και Επικοινωνίας στα ερωτήματα που υπέβαλε και υπέγραψε το εναπομείναν μέλος της Αρχής. Τέλος, γίνεται αναφορά στην αδυναμία άσκησης των κυρωτικών αρμοδιοτήτων της αρχής λόγω μη λειτουργίας της Ολομέλειας.

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι η ετήσια έκθεση μπορεί να γίνει ο βασικός διάυλος επικοινωνιακής διαχείρισης της Αρχής ώστε να λάβει γνώση η κοινή γνώμη των ενδεχόμενων αντιθέσεων της με αποφάσεις της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας που κατά την κρίση των μελών της Αρχής εγείρουν σοβαρά ζητήματα νομιμότητας. Από το συγκεκριμένο παράδειγμα διαφαίνεται πως η ετήσια έκθεση μπορεί να δράσει καταλυτικά στην ολιστική ενημέρωση του κάθε πολίτη ενώ ταυτόχρονα να υποκινήσει εκ νέου συζητήσεις μεταξύ θεωρητικών επιστημόνων για την θέση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο πολιτικό σύστημα και τη γενικότερη συζήτηση περί ανεξαρτησίας και ελέγχου αυτών. Πάντως, η αναγνώριση της συνταγματικής αποστολής των ΑΑ από το πολιτικό σύστημα και την κοινωνία των πολιτών όταν συνοδεύεται από διάθεση εποικοδομητικής συνεργασίας και δημιουργικής διαβούλευσης συγκροτούν την έννοια της θεσμικής ευπρέπειας και συνιστούν έκφανση του πολιτικού μας πολιτισμού (Παπαδημητρίου,2008).

2.4 Η έκθεση ως εργαλείο ουσιαστικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών-κοινωνικός έλεγχος

Η δημοκρατική νομιμοποίηση των ΑΑ ελλείπει της πολιτικής ευθύνης απασχόλησε έντονα τη θεωρία και τη νομολογία¹². Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 καλέστηκε να απαντήσει στην προβληματική αυτή, επειδή οι ΑΑ είναι μεν όργανα εκτός κυβερνητικής εποπτείας και απουσίας ιεραρχίας θα έπρεπε δε ταυτόχρονα να υπάγονται στο Σύνταγμα και στην αρχή της νομιμότητας και κατ' επέκταση στη δημοκρατική αρχή, «δεν μπορούν να υπάρχουν σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα θύλακες εκτός κοινοβουλευτικού και άρα δημοκρατικού ελέγχου» (Βενιζέλος,2008:σελ.617).

¹² Ενδεικτικά απόφαση ΣτΕ (Ε'Τμ.) 944/1999

Καταρχάς, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που αναλύθηκε παραπάνω αλλά και ο καταλυτικός ρόλος της ετήσιας έκθεσης στην όλη διαδικασία του ελέγχου των ΑΑ, διασφαλίζουν σύμφωνα με τον αναθεωρητικό νομοθέτη τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ΑΑ. Κατά δεύτερον, η εκλογή των μελών των πέντε Συνταγματικά κατοχυρωμένων από την Διάσκεψη των Προέδρων, στο οποίο εκπροσωπούνται καταρχήν όλα τα κόμματα¹³, με ομοφωνία ή με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων, εγγυάται την έμμεση νομιμοποίηση από τον λαό. Ακόμη, ο δικαστικός έλεγχος (αποφάσεις «εν ονόματι του ελληνικού λαού») των ΑΑ στο άρθρο 2 παρ.8 του ν.3051/2002 ορίζει ότι κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ΑΑ μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές, σε ακολουθία και υπαγωγή με το άρθρο 95 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος. Ο συντακτικός νομοθέτης προνόησε να περιβάλλει τις ΑΑ με θεσμικές εγγυήσεις ώστε να απαντήσει στο ερώτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ΑΑ.

Η ετήσια έκθεση όμως, πέρα από εργαλείο θεσμικής εγγύησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου, με την τεχνική, απολογιστική και λεπτομερή απεικόνιση του έργου των ΑΑ μπορεί να θεωρηθεί ένας από τους κύριους παράγοντες ουσιαστικής νομιμοποίησης των ΑΑ προς την κοινωνία, την λεγόμενη νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας, «νόμιμη είναι η εξουσία που αποδέχεται ή καθιερώνει τη δική της διαδικασία νομιμοποίησης»(Luhmann,1999:σελ.78-100), οι ίδιες οι διαδικασίες γίνονται στοιχεία ουσιαστικής νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος (Θεοδωράτος,2008:σελ.170). Η επανάληψη στην τήρηση των διαδικασιών και η ύπαρξη τους, η άσκηση δηλαδή των κανονιστικών, γνωμοδοτικών, ελεγκτικών αρμοδιοτήτων των ΑΑ ενισχύουν το αίσθημα της ασφάλειας του διοικούμενου και συνιστούν εγγυήσεις της επιτυχούς εκτέλεσης του έργου τους. Άρα οι ΑΑ αντλούν την ουσιαστική νομιμοποίησή τους στην κοινωνία των πολιτών, εκτός των άλλων, και μέσα από την υλοποίηση των διαδικασιών που επιτελούν. Η ετήσια καταγραφή αυτών των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων που παρήγαγαν με μορφή αποφάσεων, γνωμοδοτήσεων, νομοθετικών παρεμβάσεων βρίσκονται καταγεγραμμένες στις ετήσιες εκθέσεις των ΑΑ. Έτσι, η ετήσια έκθεση γίνεται το μέσο και ο τρόπος της διαδικαστικής νομιμοποίησης του θεσμού των ΑΑ. Η αξιοποίηση της εξειδικευμένης γνώσης, η διαφάνεια των διαδικασιών, η διαβούλευση με αντικρουόμενα συμφέροντα συνιστούν εγγυήσεις «διαδικαστικού χαρακτήρα»(Σπανού,2008). Τα αποτελέσματα αυτών των διαδικασιών αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις που

¹³ ΚτΒ άρθρο 13

συνιστούν το μέσο λογοδοσίας μεταξύ αρχής και διοικούμενου και το μέτρο αποτελεσματικότητας του έργου τους. Ο τότε Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή για το νομοσχέδιο του ΣτΠ τόνισε ότι *«το νομοσχέδιο για τον ΣτΠ καθιερώνει έναν εσωτερικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης και επιδιώκει την προστασία των Δικαιωμάτων, αλλά και των νόμιμων συμφερόντων των πολιτών, δημιουργώντας ένα θεσμό κοινωνικού ελέγχου»*, (Μπεσίλα, 1997:σελ.13). Στη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε με τη σημερινή Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας έμφαση δόθηκε στη σημασία της ουσιαστικής νομιμοποίησης των ΑΑ η οποία τελικά συνάγεται από τον λεγόμενο «κοινωνικό έλεγχο» και τον αντίκτυπο που παράγει το έργο τους στις σχέσεις διοικουμένων και διοίκησης, στην προστασία ατομικών δικαιωμάτων αλλά και δικαιωμάτων γ' γενιάς καθώς και στα οικονομικά πεδία της αγοράς με το πέρασμα των χρόνων. Η κοινωνία είναι αυτή, σύμφωνα με τα λεγόμενα της Προέδρου που τελικά αξιολογεί τις ΑΑ. Έτσι, η επικοινωνία που επιτυγχάνεται μέσω της ετήσιας καταγραφής των πεπραγμένων τους και της καταγραφής της αποτελεσματικότητας τους στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους στις ετήσιες εκθέσεις, δίνει το ουσιαστικό στίγμα για τη δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης, αποδοχής και κύρους μεταξύ των πολιτών και του παραγόμενου έργου των ΑΑ.

2.5 Η έκθεση ως εργαλείο Ανοικτής Διακυβέρνησης

Για τις Ανεξάρτητες Αρχές η ετήσια έκθεση συνιστά μεταξύ άλλων το βασικό εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου και κατ' επέκταση λογοδοσίας του έργου τους. Για τη ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. οι ετήσιες εκθέσεις συνιστούν αναφορικό πυλώνα της Ανοικτής Διακυβέρνησης. Είναι δράση η έκθεση, όπως χαρακτηριστικά τόνισε ο κος Σελίμης στη συνέντευξη μαζί του, στο πλαίσιο της δημόσιας ακεραιότητας, λογοδοσίας και διαφάνειας του δημόσιου τομέα. Η Ανοικτή Διακυβέρνηση χρησιμοποιώντας τις πολιτικές της Ανοικτότητας και της συμμετοχής των πολιτών αφορά μία δυναμική κατάσταση βελτίωσης του κανονιστικού πλαισίου στον δημόσιο τομέα, και μια διαρκή διαδικασία δημιουργίας και λειτουργίας υποδομών (Τασιόπουλος¹⁴, 2017). Η Ανοικτή Διακυβέρνηση ως δημόσια πολιτική εδράζεται στην διαφάνεια και την καταπολέμηση της διαφθοράς, στην αποτελεσματικότητα και στη λογοδοσία του κράτους με την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης. Με την προώθηση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα και στην

¹⁴ <http://www.indeepanalysis.gr/nomika-themata/anoikth-diakyvernhsh-kai-dhmokratia>

αλληλεπίδραση του με τους stakeholders επαναπροσδιορίζεται η εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση και δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μακρόχρονη βιώσιμη ανάπτυξη¹⁵.

Έτσι, οι ετήσιες εκθέσεις των ελεγκτικών φορέων και συγκεκριμένα της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. επικοινωνούν τη δημόσια ακεραιότητα μέσω των καταγεγραμμένων δράσεων για τήρηση των διατάξεων και παρουσιάζουν την προσπάθεια ανάπτυξης κουλτούρας ηθικής και δεοντολογίας μέσω των ανάλογων κωδίκων ενώ δημιουργούν ένα προηγούμενο αυτοδέσμευσης για τις λειτουργίες της υπηρεσίας μέσω ήπιων δεσμευτικών κανόνων (soft law). Εξάλλου σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ με τον οποίο συνεργάζεται στενά η ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. η ακεραιότητα συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο της καλής διακυβέρνησης αφού αναφέρεται στις προσπάθειες που απαιτούνται για να εκσυγχρονιστούν τα διεθνή πρότυπα ώστε να μπορούν να παρέχουν την κατάλληλη καθοδήγηση δημιουργώντας μία δυναμική διαδικασία καθημερινότητας¹⁶ στις σχέσεις διοίκησης και διοικουμένων. Επίσης, σύμφωνα με τις απόψεις του κ. Σελίμη η ετήσια έκθεση αποτυπώνει τις «καλές πρακτικές» που υιοθετούνται από το εξωτερικό μέσω της σύμβασης της ελληνικής κυβέρνησης με τον ΟΟΣΑ ενώ προκειμένου να εξυπηρετηθεί η στοχοθεσία του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης τη Διαφθοράς σε περιβάλλον ανοικτής διακυβέρνησης η ετήσια έκθεση περιλαμβάνει και τις προγραμματισμένες μελλοντικές δράσεις της ΓΕ.Γ.ΚΑΔ.

2.6 Η έκθεση ως ποιοτικός δείκτης καταπολέμησης της διαφθοράς-κακοδιοίκησης

Η διαφθορά αφορά πρόσωπα που κατέχουν δημόσια αξιώματα και κινούνται εκτός πλαισίου αρμοδιοτήτων τους με σκοπό το όφελος από ιδιωτικά συμφέροντα. Ως αποτέλεσμα καταργείται ο διαχωρισμός μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου συμφέροντος και διαβρώνονται εν γένει οι αξίες της κοινωνίας (Ράικος, 2006). Μία ενδιαφέρουσα τυπολογία είναι αυτή της θεσμικής και λειτουργικής διαφθοράς. Η θεσμική διαφθορά αφορά στο προσωπικό θεσμικών οργάνων που μπορούν να ασκήσουν επιρροή στις θεσμικές διαδικασίες, στις δημόσιες πολιτικές ενώ η λειτουργική διαφθορά αφορά ειδικότερες διαδικασίες και δραστηριότητες (Δημόπουλος, 2005). Η διάσταση του φαινομένου της διαφθοράς σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και η διαφορετική μορφή που λαβαίνει με το πέρασμα των ετών καταγράφεται λεπτομερειακά στις ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ¹⁷ και ΣΕΕΔΔ.

¹⁵ http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/CGB_GOVpublicsectorintegrity.pdf

¹⁶ <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-sector-integrity-reviews.htm>

¹⁷ https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/19/EktheshGEDD2003.pdf

Η έννοια της κακοδιοίκησης συναντάται συνήθως στην διοικητική πρακτική αφού τέτοια φαινόμενα μπορεί να μην ταυτίζονται σε όλες τις περιπτώσεις με την ευθεία παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Έτσι αφενός υπάρχουν παραβάσεις που μπορεί να μην έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις διοικητικές διαδικασίες και αφετέρου ο νόμος να μην προβλέπει όλες τις προϋποθέσεις για την ορθή διοικητική συμπεριφορά απέναντι στον πολίτη. Εξάλλου στην πρώτη ετήσια έκθεση του ΣτΠ(1999) στην εισαγωγή¹⁸, δίνεται η έννοια της χρηστής, εύρυθμης διοίκησης περιγράφοντας τους κανόνες βέλτιστης πρακτικής της διοικητικής δράσης ώστε οι διοικούμενοι να αντιμετωπίζονται από τη διοίκηση με προσήκοντα, δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο.

Ο ασκούμενος προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος από τα ελεγκτικά σώματα στο πλαίσιο των ελεγκτικών και πειθαρχικών αρμοδιοτήτων τους καταγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις όχι μόνο σε γραφήματα τα οποία αποτυπώνουν τα ποσοτικά δεδομένα της χρονιάς ανάλογα με την ειδική κατηγορία ελέγχου πχ στο ΓΕΔΔ, έλεγχοι και επιθεωρήσεις, προανακριτικό έργο, Ε.Δ.Ε., έλεγχοι περιουσιακής κατάστασης, αλλά και σε ποιοτικά δεδομένα που αφορούν το θεματικό αντικείμενο της έρευνας και μάλιστα με καταγραφή χαρακτηριστικών περιπτώσεων πχ σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και για ποια υπόθεση αυτές ελέγχθηκαν. Έτσι σε χρονική ανασκόπηση των καταγεγραμμένων υποθέσεων μπορεί κανείς να συμπεράνει χαρακτηριστικές, επαναλαμβανόμενες περιπτώσεις φορέων που υποπίπτουν σε έλεγχο αλλά και ποιες αιτιολογίες υπήρξαν για τον έλεγχο τους.

Επιπροσθέτως, στις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ στο πλαίσιο των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων καταγράφονται οι παραπομπές σε εισαγγελική αρχή και πειθαρχικό έλεγχο ανά περίπτωση ενώ ανά κύκλο δραστηριότητας αναδεικνύονται χαρακτηριστικές περιπτώσεις κακοδιοίκησης και οι προτεινόμενες λύσεις. Κατ' αυτό τον τρόπο δίδεται ολοκληρωμένη εικόνα τομέων και φορέων της δημόσιας διοίκησης που πάσχουν, εμφανίζοντας συχνά και επαναλαμβανόμενα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Έτσι ο ΣτΠ συνιστά παρατηρητήριο της κακοδιοίκησης αφού διαγνώσκει σφαιρικά τις παθολογίες της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον στις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ ανευρίσκονται νομοθετικές ρυθμίσεις που παρήχθησαν ως αποτέλεσμα νομοθετικών προτάσεων της Αρχής με σκοπό τον εξορθολογισμό ή την λεπτομερή ρύθμιση υπάρχοντος νομικού πλαισίου και οι οποίες βρίσκονται καταγεγραμμένες σε παρελθούσες ετήσιες εκθέσεις.

¹⁸ https://www.synigoros.gr/resources/docs/538_14-17.pdf

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι τα μέτρα και οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται κατά της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης με στόχο την πρόληψη, την καταστολή και την εκπαίδευση των πολιτών αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις. Η προσπάθεια για απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, η πρόσβαση στα έγγραφα, η χρηστή διοίκηση συνιστούν συντονισμένες προσπάθειες πρόληψης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς από τον ΣτΠ που αποτυπώνονται με ακρίβεια στις ετήσιες εκθέσεις. Η αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών στην προσπάθεια για καταστολή τέτοιων φαινομένων είναι διάχυτη στις ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ και άλλων ελεγκτικών σωμάτων. Η εργαλειακή δύναμη τελικά των ετησίων εκθέσεων είναι μεγάλη αφού μπορούν να δώσουν ενδελεχή και επιμελή ανάλυση των συντονισμένων προσπαθειών για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

3.1 Ο θεσμός του Ombudsman-σύντομη ανασκόπηση

Ο πρώτος Διαμεσολαβητής (Ombudsman) δημιουργείται το 1809 στη Σουηδία με αρμοδιότητες θεσμοθετημένες από το Σύνταγμα. Εννοιολογικά «Ombudsman» σημαίνει αντιπρόσωπος, εκπρόσωπος, πληρεξούσιος, αυτός που λειτουργεί ως μεσολαβητής. Η δράση του ήταν πλήρως ανεξάρτητη με κύριο καθήκον να εξασφαλίζει ότι η δράση της δημόσιας διοίκησης υπακούει στην αρχή της νομιμότητας και στην εφαρμογή του νόμου. Στα πλαίσια της δράσης του μπορούσε να εκφράζει συστάσεις ή κριτικές παρατηρήσεις προς τον δημόσιο λειτουργό στον οποίο απευθυνόταν η καταγγελία του διοικούμενου ενώ πρότεινε το κατάλληλο μέτρο για επίλυση του προβλήματος κακοδιοίκησης. Επίσης είχε τη δυνατότητα να προβεί στη δίωξη των δημοσίων λειτουργών για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις (Βρετού, 2008:σελ.21). Το 1919 δημιουργείται στην Φιλανδία ο θεσμός Ombudsman με κύριο χαρακτηριστικό την ανεξαρτησία του από την εκτελεστική εξουσία ενώ το 1953 ιδρύεται και τελικά λειτουργεί το 1955 το γραφείο του Δανού Ombudsman ασκώντας τις αρμοδιότητες του χρησιμοποιώντας ηθική πίεση και πειθώ (Βρετού, 2008). Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων και των υποχρεώσεων του ο Ombudsman υποβάλλει ετήσια έκθεση στο κοινοβούλιο και συνιστά τον ετήσιο απολογισμό του. Η Έκθεση τίθεται στο κοινοβούλιο προς ψήφιση αφού διεξαχθεί έλεγχος από την First Law Committee, ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή (Δρόσος, 2003). Στη Γαλλία το 1973, συστήνεται ο θεσμός του Mediateur με κύρια αιτία την ανάγκη προστασίας των νέων ατομικών ελευθεριών. Ο Mediateur ενεργεί ανακρίσεις μετά από αίτηση φυσικών προσώπων οι οποίες υποβάλλονται διαμέσου βουλευτή ή γερουσιαστή και έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε υποδείξεις στα αρμόδια διοικητικά όργανα. Το 1967 ψηφίζεται στη Μεγάλη Βρετανία η πράξη «The Parliamentary Commissioner Act» με την οποία υλοποιείται η καθιέρωση του θεσμού του Ombudsman (Μπεσίλα, 1997). Ο Parliamentary Commissioner for Administration δεν εκλέγεται από το Κοινοβούλιο όπως στις σκανδιναβικές χώρες αλλά διορίζεται με βασιλικό διάταγμα κατόπιν εισήγησης του Πρωθυπουργού με τη συναίνεση της Αντιπολίτευσης. Τα παράπονα των πολιτών υποβάλλονται μέσω βουλευτή ο οποίος κρίνει τη διαβίβαση ή μη της αναφοράς προς τον Κοινοβουλευτικό Επίτροπο (Δρόσος, 2003). Τα τελευταία χρόνια ο θεσμός έχει εξαπλωθεί σε όλες τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (Σλοβενία, Κροατία, Ρωσία, Λιθουανία) και δρουν ως εθνικοί, περιφερειακοί, τοπικοί ή ειδικοί ανά υπηρεσία ή

¹⁹ <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/23174>

κατηγορίας θεμάτων Ombudsmen (Μπεσίλα,2004). Χαρακτηριστικές υποεθνικές εκδοχές του θεσμού είναι ο θεσμός του Ombudsman για τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αγγλία και την Ουαλία με την πράξη «Local Government Act 1974,Part III» (Μπεσίλα,1997) καθώς επίσης και στην Ιταλία ο θεσμός του National Coordination Body of Regional and Autonomous Provinces Ombudsmen. Είναι σαφές ότι ο θεσμός του Ombudsman συναντάται σε διαφορετικά πολιτικά και διοικητικά συστήματα ενώ εκτός του διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού ρόλου του στη σχέση διοίκησης και διοικούμενου, έχει διαχυθεί και επεκταθεί στον ιδιωτικό και κοινωνικό τομέα ιδιαίτερα στις ΗΠΑ(Μακρυδημήτρης,1999).

3.2 Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Σε υπερεθνικό και ενωσιακό επίπεδο απαντάται ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ο πρώτος ευρωπαϊός διαμεσολαβητής Jacob Soderman, κατά τη τελετή ανάληψης των καθηκόντων του το 1995 ανέφερε στο λόγο του: «...η κύρια αποστολή του Ombudsman θα πρέπει να επικεντρώνεται στην παροχή βοήθειας προς τους Ευρωπαίους πολίτες και σε όσους άλλους δικαιούνται να αναφέρονται στο θεσμό, με κύριο σκοπό την πλήρη απόλαυση των δικαιωμάτων τους. Με τον τρόπο αυτό, ο θεσμός, μπορεί να προσδώσει στην Κοινοτική διοίκηση ένα περισσότερο ανθρώπινο πρόσωπο...»(Βρετού,2008:σελ.33).Η επιτροπή Adonnino Committee, ad hoc επιτροπή για την Ευρώπη των πολιτών, παρουσίασε μία έκθεση που αφορούσε την προώθηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και συνείδησης και στο πλαίσιο αυτό την ίδρυση, Κοινοτικού τότε, Διαμεσολαβητή. Ο θεσμός αυτός κατά τα μέλη της επιτροπής θα ενεργοποιούσε και θα υλοποιούσε την άμεση δημοκρατική συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών. Τελικά τον Μάιο του 1990, με πρωτοβουλία της Ισπανικής κυβέρνησης απεστάλη επιστολή προς τα υπόλοιπα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προκειμένου να προβλεφθεί σχετική ρύθμιση για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια στο κείμενο της Συνθήκης για την ΕΕ συνοδευόμενη με έναν κατάλογο από ιδιαίτερα δικαιώματα για τους πολίτες της Ένωσης αλλά και μέτρα προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Έτσι, το όργανο που προτάθηκε για την προστασία αυτών των δικαιωμάτων ήταν ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής που αναγνωρίστηκε σε πολιτικό επίπεδο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης (Δεκέμβριος,1990) και θεσμοθετήθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) με αποστολή την ενίσχυση της προστασίας των εννόμων συμφερόντων των ευρωπαϊών πολιτών έναντι παρατυπιών των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών κατά την άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων τους(Βρετού,2008). Ο Ευρωπαϊός

Διαμεσολαβητής δεν ενεργεί μόνο κατασταλτικά, αλλά και προληπτικά, με την διατύπωση και δημοσιοποίηση συστάσεων και γνώμων ώστε να μειωθεί η εμφάνιση επανάληψης σε παρόμοια περιστατικά κακοδιοίκησης, να βελτιωθεί η λειτουργία των κοινοτικών οργάνων στο μέλλον, οι απαντήσεις των κοινοτικών οργάνων προς κάθε ενδιαφερόμενο να διακρίνονται από διαφάνεια, εγκυρότητα και αιτιολόγηση με απώτερο στόχο την εμπέδωση αρχών χρηστής διοικητικής συμπεριφοράς και την απόκτηση της λεγόμενης «θεσμικής μνήμης» και καλών πρακτικών από τα κοινοτικά όργανα. Εξάλλου, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής υπήρξε ο συντάκτης ειδικής έκθεσης (1997) που αποτέλεσε το προσχέδιο για το τελικό κείμενο του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, τον οποίο οφείλουν να τηρούν τα όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δρα ως εναλλακτικός εξωδικαστικός μηχανισμός διόρθωσης των διαφόρων μορφών κακοδιοίκησης. Η αποστολή, οι όροι άσκησης των καθηκόντων του, ο διορισμός και η παύση, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις καθορίζονται όπως προβλέπονται στο άρθρο 195 ΣΕΚ (Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας), στην Απόφαση 94/262 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις Εκτελεστικές Διατάξεις που υιοθετήθηκαν το 1997 και ισχύουν σήμερα με τις τροποποιήσεις τους. Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής ορίζεται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ώστε να ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση του, σύμφωνα με το άρθρο 159 του κανονισμού του ΕΚ. Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής καταθέτει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις δραστηριοποιήσεις του στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του ενώ μπορεί να υποβάλλει και ειδικές εκθέσεις με θέμα που άπτεται των ενδιαφερόντων του.

3.2.1 Ετήσιες εκθέσεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 1995 και 2016-σχόλιο

Στην ιστοσελίδα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή μπορεί κανείς να ανατρέξει στις ετήσιες εκθέσεις από το 1995 ως σήμερα²⁰. Η πρώτη ετήσια έκθεση περιλαμβάνει αναλυτικά την αποστολή και το έργο που καλείται να υπηρετήσει ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. Τονίζονται ιδιαίτερα οι έννοιες της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης, κύρια αιτήματα και ζητούμενα εξάλλου της περιόδου εκείνης, από το σύνολο των Ευρωπαϊκών οργάνων και επιτροπών. Επίσης, δίδεται έμφαση στην αποτελεσματικότητα που θα έχει η διαμεσολάβηση μεταξύ ευρωπαίων πολιτών και κοινοτικών οργάνων προκειμένου να υιοθετηθούν καλές πρακτικές από την αγαστή συνεργασία του διαμεσολαβητή με τις ευρωπαϊκές διοικητικές αρχές. Επίσης, αποσαφηνίζονται τα όρια δράσης και οι

²⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces>

«εξουσίες» για διενέργεια έρευνας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή καθώς και η διαδικασία που μπορεί να ακολουθήσει κάθε Ευρωπαίος πολίτης προκειμένου να προχωρήσει σε καταγγελία. Στο β' μέρος γίνεται λεπτομερής ανασκόπηση των πεπραγμένων του προηγούμενου έτους με στατιστικά στοιχεία και αναφορές σε περιπτώσεις καταγγελιών με την αντίστοιχη λύση που δόθηκε στο συγκεκριμένο πρόβλημα κακοδιοίκησης. Η ετήσια έκθεση του 2016 έχει διαφορετική δομή αφού συνιστά αξιολογικό εργαλείο των πεπραγμένων του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και μέρος του ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου «με ορίζοντα το 2019» που πρότείνει στην αρχή της θητείας της η Emily O'Reilly. Έτσι καθορίστηκαν βασικοί δείκτες επίδοσης (ΒΔΕ) σε σχέση με τους στόχους και καταρτίστηκε πίνακας επιδόσεων σε εξαμηνιαία και ετήσια βάση. Η καταγραφή των αποτελεσμάτων έγινε στην Ετήσια Έκθεση Δραστηριοτήτων (ΕΕΔ) γεγονός που συνέβαλε στην επιτυχή εσωτερική διαχείριση ενώ εξυπηρέτησε τη λογοδοσία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Οι ΒΔΕ αναθεωρούνται προκειμένου να περιληφθούν νέοι στόχοι και προτεραιότητες του τρέχοντος στρατηγικού σχεδιασμού ύστερα από εκτενή εσωτερική διαβούλευση. Αξιοσημείωτο είναι πως ο στρατηγικός σχεδιασμός εντάσσεται σε δημόσια διαβούλευση, διαδικασία που έγινε και ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2017 στο μέσο δηλαδή της θητείας της Emily O'Reilly. Στην ετήσια έκθεση του 2016 πάντως γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η Διαμεσολαβήτρια ενήργησε με πολλούς τρόπους όπως τη δημοσίευση προτάσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας στο πλαίσιο του τριμερούς διαλόγου επί των νομοθετικών προτάσεων της ΕΕ μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ, παρουσία της Επιτροπής. Εισηγήθηκε δηλαδή, μεταξύ άλλων, την δημοσίευση των ημερομηνιών διεξαγωγής καθώς και την παρουσίαση συνοπτικής ημερήσιας διάταξης των συνεδριάσεων ενώ επίσης κίνησε στρατηγική έρευνα για τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πιθανότητα σύγκρουσης συμφερόντων των ειδικών συμβούλων, εμπειρογνομόνων, αλλά και με τις δραστηριότητες των ομάδων πίεσης στην ΕΕ ώστε να επιτυγχάνεται ισόρροπη εκπροσώπηση συμφερόντων στις εκατοντάδες ομάδες εμπειρογνομόνων. Τελικά, με τις παραπάνω πρωτοβουλίες η ευρωπαϊά διαμεσολαβήτρια υπηρετεί τον κύριο σκοπό ίδρυσης του οργάνου, την προστασία των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών μέσω της ανάδειξης της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης ως βασικές αρχές στη διαμόρφωση δημοσίας πολιτικής και διοικητικής δράσης των κοινοτικών οργάνων.

3.3 Συνήγορος του Πολίτη

Με την εξάπλωση του θεσμού του Ombudsman στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών και τη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα όφειλε ως ενεργό κράτος-μέλος να προχωρήσει στην ίδρυση ανάλογου θεσμού, αυτού του Συνηγόρου του Πολίτη. Στις διεθνείς σχέσεις ο τίτλος αποδίδεται με τον όρο “THE GREEK OMBUDSMAN” ή “LE MEDiateUR DE LA REPUBLIQUE HELLENIQUE”. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής εξάλλου, μετά την ανάληψη των καθηκόντων του, ζήτησε συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά όργανα, θέτοντας έντονα τη συζήτηση για τη δημιουργία αντιστοίχου Ombudsman στην ελληνική επικράτεια (Μπεσίλα, 2004). Στην αιτιολογική έκθεση²¹ που συνόδευε το σχέδιο νόμου για τον Συνήγορο του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης γινόταν σαφές ότι η ίδρυση του ΣτΠ εντάσσεται στην γενικότερη προσπάθεια αναμόρφωσης και αναβάθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που θα χαρακτηρίζεται από λιτότητα και αποτελεσματικότητα. Η συγκρότηση ενός θεσμού που θα βρίσκεται εκτός της δημόσιας διοίκησης και θα προστατεύει τα δικαιώματα του διοικούμενου από τυχόν αυθαιρεσίες της διοίκησης, θα ανταποκρίνεται στα αιτήματα για σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της δίκαιης και χρηστής διακυβέρνησης, θα προσδώσει ουσιαστικότερο νόημα στο δικαίωμα της αναφοράς προς τη διοίκηση, θα άρει την μυστικότητα των δημοσίων εγγράφων και θα επενεργεί άμεσα με τρόπο ευέλικτο, ταχύ και προσαρμοσμένο στις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε ατομικής περίπτωσης εκτός φορμαλισμών κρίθηκε πιο επίκαιρη παρά ποτέ. Φαίνεται πως, οι υπόλοιπες μορφές ελέγχου παρουσιάζουν αδυναμίες. Ο διοικητικός έλεγχος δεν χαίρει εμπιστοσύνης από τους πολίτες λόγω της ταύτισης ελεγχόμενου και ελέγχοντος οργάνου, ο κοινοβουλευτικός αδυνατεί να καλύψει όλες τις εκφάνσεις της κακοδιοίκησης και ο δικαστικός κρίνεται ως δαπανηρός και χρονοβόρος για τον μέσο και αδύναμο οικονομικά μέσο πολίτη (Δρόσος, 2003).

3.3.1 Νομοθετικό πλαίσιο-νομική μορφή

Έτσι, με τον Ν.2477/1997 θεσπίστηκε ο ΣτΠ ενώ η λειτουργία του ξεκίνησε τις 01/10/1998. Ακολούθησε ο Ν.2623/1998 που προέβλεπε θέματα προσωπικού και αποδοχών του Συνηγόρου και Βοηθών Συνηγόρων του Πολίτη και το ΠΔ273/99 για τον κανονισμό λειτουργίας του. Στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

²¹ http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212

κατοχυρώθηκαν συνταγματικά οι γνωστές πέντε Ανεξάρτητες Αρχές στο 101^A όπου και καθορίζεται ο τρόπος επιλογής των μελών τους, κατοχυρώνεται η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους και η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί του έργου τους. Στο άρθρο 103παρ.9 προβλέπεται και κατοχυρώνεται ρητά η Αρχή του ΣτΠ. Επίσης το νομοθετικό πλαίσιο συμπληρώνεται με τον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν3051/2002 και με τον Ν3094/2003 εκτελεστικό της διάταξης 103παρ.9 του Συντάγματος που εισάγει την καινοτομία του Συνηγόρου του Παιδιού (διαμεσολάβηση μεταξύ ιδιωτών και όχι μόνο μεταξύ δημοσίου και ιδιωτών) αλλά και τη διαμεσολάβηση μεταξύ διοικουμένου και Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου. Το 2004 εντάχθηκε στον Συνήγορο ο θεσμός του Συνηγόρου της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ενώ με τον Ν. 3304/2005 για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής αποστολή του Συνηγόρου ορίζεται, και η προώθηση της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ βάσει του Ν. 3488/2006 ορίζεται ο Συνήγορος φορέας παρακολούθησης της εφαρμογής στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση στην απασχόληση, ανέλιξη στις συνθήκες εργασίας (Λαζαράκος,2010). Με τον Ν. 3769/2009 ορίζεται ο Συνήγορος φορέας παρακολούθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών για τις δημόσιες υπηρεσίες και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα ενώ για τον ιδιωτικό τομέα ο Συνήγορος του Καταναλωτή. Σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2006/54/EK, ο Ν. 3896/2010 καθορίζει τον Συνήγορο του Πολίτη ως φορέα παρακολούθησης και προώθησης της εφαρμογής στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα της αρχής των ίσων ευκαιριών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόλησης, τις συνθήκες, τους όρους εργασίας και την αμοιβή, καθώς και τα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 της Οδηγίας 2006/54/EK. Επίσης σε εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2010/41/EE ο Ν. 4097/2012 ορίζει τον συνήγορο φορέα παρακολούθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών κατά την άσκηση αυτοτελούς επαγγελματικής δραστηριότητας. Τέλος, με τον 4443/2016 ο Συνήγορος ορίζεται ως φορέας παρακολούθησης και προώθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου. Ως ανεξάρτητη αρχή δεν εντάσσεται στο σχήμα της κλασικής διοικητικής ιεραρχίας της εκτελεστικής εξουσίας, δεν υπόκειται σε κανενός είδους κυβερνητικό έλεγχο ή εποπτεία και δεν εκδίδει

εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Αρχή ενός μέλους της οποίας και προΐσταται. Το πρόσωπο του ΣτΠ επιλέγεται από τη διάσκεψη των προέδρων της Βουλής με ομοφωνία ή ειδική πλειοψηφία των 4/5 όπως προβλέπεται για όλα τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών. Παράλληλα, με πρόταση του ΣτΠ ορίζονται έξι βοηθοί συνήγοροι οι οποίοι επικουρούν το ΣτΠ και αναλαμβάνουν καθένας από αυτούς ένα τομέα δραστηριότητας –Κύκλος- της Αρχής. Η θητεία τους είναι τετραετής ενώ ο συνήγορος δεν επιτρέπεται να επιλέγεται για περισσότερες από δύο θητείες διαδοχικές ή μη (άρθρο3 Ν3051/2002). Το πρόσωπο του Συνηγόρου και οι βοηθοί συνήγοροι είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και διαθέτουν προσωπική ανεξαρτησία (άρθρο3παρ.3 του Ν 3051/2002) ενώ ο θεσμός του Συνηγόρου έχει λειτουργική ανεξαρτησία (άρθρο2παρ.1 του Ν 3051/2002). Η θωράκιση του θεσμού συμπληρώνεται με την ασυλία και το ακαταδίωκτο του Συνηγόρου και των Βοηθών Συνηγόρου κατά την άσκηση του έργου τους (άρθρο1παρ.2 του Ν 3094/2003). Τα παραπάνω δεν καλύπτουν το επιστημονικό προσωπικό του Συνηγόρου, το οποίο και διεξάγει την έρευνα στο πλαίσιο της υποβολής των αναφορών των διοικουμένων.

3.3.2 Αποστολή-αρμοδιότητες

Κεντρική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη ορίζεται (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.»* εξετάζει ατομικές διοικητικές πράξεις απλές και εκτελεστές, διερευνά τη διοικητική δράση με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας, την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας και την αποτελεσματικότητα, τυχόν παραλείψεις της Διοίκησης όταν αυτές παράγουν έννομα αποτελέσματα ή συνιστούν παραβιάσεις νόμιμης ενέργειας και εξετάζει υλικές ενέργειες των οργάνων της Διοίκησης (Φυτράκης,2010).Πιο συγκεκριμένα ο ΣτΠ ασχολείται με περιπτώσεις που η δημόσια διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση, προσβάλλει δικαίωμα ή συμφέρον διοικούμενου που προστατεύεται από το νόμο, αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που προκύπτει από το νόμο ή από ατομική διοικητική πράξη και παραβιάζεται αρχή της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης μέσω του δικαιώματος άσκησης πρόσβασης στα έγγραφα. Ο ΣτΠ με την ήπια ελεγκτική δράση του και την απουσία κυρωτικών αρμοδιοτήτων χρησιμοποιεί τη λογική της πειθούς και

του θετικού αθροίσματος και αποσκοπεί στη δικαιοκρατική επίλυση των διαφορών υπηρετώντας τελικά τις αρχές του Κράτους Δικαίου (Διαμαντούρος,2003). Η λογική του θετικού αθροίσματος στην οικονομική επιστήμη αντιπαρατίθεται στη λογική του μηδενικού αθροίσματος όπου η μία πλευρά κερδίζει ενώ η άλλη χάνει, είναι δηλαδή μία win-win έκβαση της υπόθεσης η οποία έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την κυρίαρχη λογική της ελληνικής κοινωνίας όπου επικρατεί η «λογική της καταγγελίας» (Ετήσια Έκθεση ΣτΠ,1999).Ο ΣτΠ διαμεσολαβεί με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο πολίτης. Η διαμεσολάβηση εξάλλου είναι η πιο χαρακτηριστική και διακριτή του αρμοδιότητα σε σύγκριση με τις αρμοδιότητες των άλλων συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΑ. Ο ΣτΠ ακολουθεί το ευρωπαϊκό και διεθνές παράδειγμα των Ombudsman και οι πράξεις που εκδίδει είναι μη εκτελεστές και είναι όργανο το οποίο δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις. Έτσι ο διαμεσολαβητικός του ρόλος ανατρέπει τα αυστηρά στεγανά της δεσμευτικής ισχύς των κανόνων και εγκαθιδρύει με γνώμονα την αρχή της επιείκειας, της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου έναν καινοτόμο, για τα ελληνικά δεδομένα, τρόπο, επίλυσης διαφορών μεταξύ διοικούμενου και διοίκησης.

3.3.3 Κύκλοι δραστηριότητας

Η δραστηριότητα του ΣτΠ εξειδικεύεται για διοικητικούς λόγους στους παρακάτω θεματικούς κύκλους :

- Δικαιώματα του ανθρώπου: περιλαμβάνει υποθέσεις που συνδέονται με την προσβολή άσκησης ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, κατοχυρωμένα στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις από πράξεις ή παραλείψεις υπηρεσιών που καλύπτουν όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα περιλαμβάνει ζητήματα όπως αυτά που αφορούν τη θρησκευτική ή προσωπική ελευθερία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων, την ανώτατη εκπαίδευση, την οικονομική ελευθερία, ζητήματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, πρόληψη βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής ή ταπεινωτικής μεταχείρισης και τον εξωτερικό έλεγχο της επιστροφής αλλοδαπών.
- Κοινωνική προστασία: στα πλαίσια αυτού του κύκλου ερευνώνται υποθέσεις που άπτονται των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών στο χώρο κυρίως της κοινωνικής διοίκησης, όπως του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και φορέων που εποπτεύονται από τα εν λόγω Υπουργεία. Αφορά επίσης την προστασία ευάλωτων ομάδων όπως οι ηλικιωμένοι και τα

άτομα με αναπηρία, ενώ εδώ εντάσσεται και ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

- Ποιότητα ζωής: Σε αυτόν τον κύκλο εξετάζονται υποθέσεις όπως αυτές που συνδέονται με την παραβίαση περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, πρόσβασης των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.
- Σχέσεις κράτους-πολίτη: Αυτός ο κύκλος έχει αρμοδιότητα ένα ευρύ φάσμα υποθέσεων και υπηρεσιών όπως τα θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, εργασίας και απασχόλησης, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων εκτός ΑΣΕΠ, ενώ εστιάζει στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.
- Δικαιώματα του παιδιού: Αρμοδιότητα αυτού του κύκλου είναι η προάσπιση και η προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο ΣτΠ δέχεται αναφορές από κάθε άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα ή συγγενή μέχρι β' βαθμού για περιπτώσεις παραβιάσεων από δημόσιες υπηρεσίες, ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα.
- Ίση μεταχείριση: Αυτός ο κύκλος είναι υπεύθυνος για αναφορές που αφορούν την παρακολούθηση της εφαρμογής στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης (όροι και συνθήκες εργασίας, πρόσβαση στην εργασία, επαγγελματική εκπαίδευση κ.α.) ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου.

3.4 Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη

3.4.1 Νομοθετικό πλαίσιο

Ο ΣτΠ υποχρεούται από τον ιδρυτικό του νόμο Ν.2477/1997, να συντάσσει κάθε χρόνο ετήσια έκθεση στην οποία θα εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζοντας τις σημαντικότερες υποθέσεις, διατυπώνοντας προτάσεις για την βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και όποιες αναγκαίες νομοθετικές προτάσεις κρίνει προς ρύθμιση της διοικητικής δράσης από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία για τη διευκόλυνση των

διοικουμένων. Η έκθεση του ΣτΠ υποβάλλεται κάθε Μάρτιο στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών. Ο ΣτΠ μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και να κοινοποιεί στον αρμόδιο Υπουργό, ειδικές και συνοπτικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια τους έτους. Η ετήσια έκθεση του ΣτΠ συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Στο συγκεκριμένο σημείο πρέπει να αποσαφηνιστεί πως τον κοινοβουλευτικό έλεγχο του ΣτΠ μέσω της ετήσιας έκθεσης ασκεί σύμφωνα με το άρθρο 138 του ΚτΒ παρ.1 η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Στο προεδρικό διάταγμα Π.Δ. 273/1999 και συγκεκριμένα στο άρθρο²² εξειδικεύεται το έργο της Αρχής και ο τρόπος διαμεσολάβησης του ΣτΠ μέσω των αναφορών των πολιτών. Στο άρθρο 7 ορίζεται η σύνταξη ετήσιας έκθεσης βάσει της ετήσιας καταγραφής και εφαρμογής του άρθρου 3 ενώ ορίζεται πως κάθε κύκλος δραστηριότητας με ευθύνη του βοηθού συνηγόρου συντάσσει τετραμηνιαίες εκθέσεις δραστηριότητας και ετήσια έκθεση τον Ιανουάριο κάθε έτους για το προηγούμενο. Επίσης, προστίθεται η πληροφορία για έκδοση της ετήσιας έκθεσης τον Ιανουάριο κάθε έτους σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου και δίδεται η κατεύθυνση δημοσιοποίησης της έκθεσης με κάθε πρόσφορο τρόπο. Τέλος, προστίθεται η δυνατότητα υποβολής έκθεσης στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής για θέματα εξαιρετικής σοβαρότητας, ιδίως για θέματα που ο ΣτΠ αποφάσισε αυτεπάγγελτη έρευνα. Στο Ν.3094/2003²³ στο άρθρο 3(αρμοδιότητες) αναφέρεται επίσης η δυνατότητα δημοσίευσης ειδικών εκθέσεων για την εφαρμογή και προώθηση της ίσης μεταχείρισης λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού λόγω της εφαρμογής του άρθρου 20 παρ.3 του Ν.3304/2005. Στο Ν.4443/2016 αντικαθίσταται το άρθρο 3 του Ν.3094/2003 με το άρθρο 19 που επαναπροσδιορίζει τις αρμοδιότητες του ΣτΠ, σε ποια πεδία έχει αρμοδιότητα, σε ποια όχι, και με ποιον τρόπο, ενώ ειδικά για τις ετήσιες εκθέσεις, επανέρχεται η υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης όπως οριζόταν στον ιδρυτικό του νόμο (βλ. παραπάνω) αλλά παραλείπεται το εδάφιο περί συζήτησης σε ειδική συνεδρίαση στην Ολομέλεια αφού αυτό ρυθμίζεται από τον κανονισμό της Βουλής στο άρθρο 138 και πραγματοποιείται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας.

²² https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.273_1999

²³ https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.3094_2003

3.4.2 Διαδικασία εκπόνησης ετήσιας έκθεσης-αναδρομή 1998-2017

Ο ΣτΠ εκπόνησε την πρώτη ετήσια έκθεση το 1999 για τα πεπραγμένα του 1998, δηλαδή, για τους τρεις πρώτους μήνες λειτουργίας του από 01^η Οκτωβρίου έως 31^η Δεκεμβρίου 1998. Έκτοτε κάθε χρόνο κατά τους φθινοπωρινούς μήνες ορίζεται η συντακτική ομάδα προκειμένου να προχωρήσει στις απαιτούμενες διαδικασίες ώστε η ετήσια έκθεση να ολοκληρωθεί και να κατατεθεί αρχές Μαρτίου στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής όπως ορίζει ο νόμος. Ύστερα από συζήτηση που πραγματοποιήθηκε με το επιστημονικό προσωπικό του ΣτΠ που έχει οριστεί υπεύθυνο για το συντονισμό των επιμέρους διαδικασιών συλλογής και επεξεργασίας του υλικού και την επιτυχή τελικά εκπόνηση της ετήσιας έκθεσης του 2017 στους επόμενους μήνες, έγινε ανασκόπηση της διαδικασίας που ακολουθεί ο ΣτΠ στο τρόπο οργάνωσης της συντακτικής ομάδας και των δραστηριοτήτων που αυτή ακολουθεί από το 1998 ως σήμερα.

Κατά τα λεγόμενα του επιστημονικού προσωπικού υπήρξαν τρεις διακριτές φάσεις ως προς τη διαδικασία εκπόνησης, η πρώτη από το 1998 ως το 2011, η δεύτερη από το 2011 ως το 2016 και η τρίτη από το 2017 και εις το εξής. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο ίδιος ο ΣτΠ είχε και έχει τον πρώτο και τελευταίο λόγο για τη διαδικασία, το περιεχόμενο και το πνεύμα που θα διέπει κάθε ετήσια έκθεση ενώ σαφέστατα δεν υπάρχει κάποιου είδους τυποποίηση στο τρόπο και τη μέθοδο που θα παρουσιαστούν τα πεπραγμένα της Αρχής, στοιχείο που τονίσθηκε από τον κ. Ποττάκη. Επίσης, η συντακτική ομάδα δεν παραμένει ίδια για διάστημα πολλών ετών, ανανεώνεται, με την προϋπόθεση όμως, ότι ένα τουλάχιστον μέλος είναι αρκετά παλαιότερο ώστε να προσφέρει στη συντακτική ομάδα την απαραίτητη εμπειρία και τεχνογνωσία από την ενασχόληση του τα προηγούμενα έτη με την διαδικασία εκπόνησης της ετήσιας έκθεσης.

Από το 1998 ως το 2011 οριζόταν από τον ΣτΠ και την ανάλογη προθυμία που επεδείκνυαν μέλη του επιστημονικού προσωπικού, ένας συντονιστής και δύο συντάκτες όπου αρμοδιότητα είχαν να συγκεντρώνουν το έργο που θα τους κατέθεταν όλοι οι βοηθοί συνηγόρου ως υπεύθυνοι για τον κύκλο δραστηριότητας τους. Έτσι κάθε μέλος επιστημονικού προσωπικού, ο λεγόμενος χειριστής, κρατούσε σε αρχείο αναφορές και υποθέσεις προκειμένου να προχωρήσει σε κατάλληλη διαλογή με ελεύθερα κριτήρια και να τα παραδώσει στο βοηθό συνήγορο ως τον άμεσα προϊστάμενο του. Ο βοηθός συνηγόρου με σκοπό να παρουσιάσει όσο το δυνατό πιο αντιπροσωπευτικά το ετήσιο έργο του κύκλου του επεξεργαζόταν τα παραδοτέα από το υφιστάμενο επιστημονικό προσωπικό και παράλληλα παρουσίαζε στο συντονιστή τυχόν νομοθετικές παρεμβάσεις

που θα έπρεπε να εισακουστούν από τα αρμόδια Υπουργεία ώστε να μειωθούν σημαντικά οι αναφορές πολιτών για το συγκεκριμένο θέμα και να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα η δημόσια διοίκηση. Ο συντονιστής αναλάμβανε τα διαδικαστικά ζητήματα διεκπεραίωσης της έκθεσης όπως την εύρεση γραφιστικής εταιρίας, τον τρόπο επικοινωνίας της έκθεσης, το γενικότερο editing της έκδοσης ενώ οι δύο συντάκτες έπρεπε να ομογενοποιήσουν τα επιμέρους παραδοτέα κείμενα από τους βοηθούς συνηγόρου ως προς το στυλ, τη γλώσσα γραφής, τη γενικότερη ροή του κειμένου προκειμένου να αποτυπωθεί με ακρίβεια το έργο κάθε κύκλου.

Από το 2011 ως το 2016 έγινε μια τομή στη διαδικασία εκπόνησης αλλά και στην ουσία του περιεχομένου της έκθεσης, η τελευταία όμως, θα αναλυθεί αργότερα. Έτσι, παρέμεινε η συντακτική ομάδα ως είχε, δηλαδή αποτελούμενη από τον ένα συντονιστή και τους 2 editors, αλλά ο κάθε κύκλος τώρα εκπροσωπούταν από δύο μέλη επιστημονικού προσωπικού, τους λεγόμενους χειριστές, χωρίς να είναι απαραίτητο ο ένας από αυτούς να είναι ο βοηθός συνηγόρου ως επικεφαλής του κύκλου. Έτσι τα δύο αυτά μέλη ήταν υπεύθυνα για τη συλλογή των δεδομένων από όλο το επιστημονικό προσωπικό του κάθε κύκλου και στη συνέχεια παρέδιδαν αρχικά «τίτλους θεματικών» στη συντακτική ομάδα. Αυτό εξυπηρετούσε την καινοτομία που εφαρμόστηκε από το 2011 και μετά όπου στην ετήσια έκθεση δεν παρουσιάζεται πια διακριτά το έργο κάθε κύκλου αλλά βασικές θεματικές ενότητες από όλα τα πεδία δράσης που απασχόλησαν το ΣτΠ στο προηγούμενο έτος, προσδίδοντας κατ' αυτό τον τρόπο πιο θεματοκεντρικό χαρακτήρα στα πεπραγμένα της Αρχής. Επίσης καταγράφηκαν γενικές οδηγίες, μια προσπάθεια συστηματοποίησης ώστε να βοηθιέται το επιστημονικό προσωπικό στη διαλογή του αρχείου του, στο υλικό επιλογής που θα κατέθετε στους δύο εκπροσώπους του κύκλου για να δίδεται πληρέστερη και λεπτομερέστερη εικόνα των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες. Οι γενικές οδηγίες αφορούν ένα ποσοτικό ή ποιοτικό πρόβλημα, δηλαδή είτε να αφορά μεγάλο αριθμό διοικουμένων είτε να κρίνεται ως εξαιρετικά σοβαρό και να χρήζει άμεσης αντιμετώπισης, να χαρακτηρίζεται από μεγάλη επιτυχία ή αντίστοιχα από παταγώδη αποτυχία στη διαμεσολάβηση που πραγματοποίησε ο ΣτΠ, να είναι μια «ώριμη» υπόθεση να έχουν προχωρήσει δηλαδή αρκετά οι διαδικασίες σε βάθος χρόνου, και τέλος το πρόβλημα να μην αφορά απαραίτητα τη χρονιά που πέρασε αλλά να έκλεισε η υπόθεση μέσα στη χρονιά είτε επιτυχώς είτε ανεπιτυχώς. Όπως τόνισε η κα Σπανού στόχος ήταν το πρόβλημα που θα αποτυπωθεί να είναι οξύ και να απασχολεί έντονα την επικαιρότητα όπως για παράδειγμα το έτος 2013

τα θέματα ιατροφαρμακευτικής κάλυψης των ασφαλισμένων. Ο τρόπος εργασίας της συντακτικής ομάδας αποτελείται από έναν συντονιστή και δύο συντάκτες παρέμεινε ο ίδιος.

Από το 2017 και εις το εξής τα μέλη της συντακτικής ομάδας δήλωσαν ότι αναλαμβάνουν εκτός των συντονιστικών καθηκόντων και επιτελικού ρόλου κατά τη συλλογή και επεξεργασία του υλικού. Ο κος Ποττάκης περιέγραψε τη διαδικασία ως εξής: Η κεντρική συντακτική ομάδα που αποτελείται από δέκα άτομα επικουρείται στο έργο της από 2 συναδέλφους εκπροσώπους του κάθε κύκλου. Η διάχυση της πληροφορίας παραμένει bottom-up ανάλογα με τα κριτήρια επιλογής που αναφέρθηκαν παραπάνω και πραγματοποιείται ένα πρώτο φιλτράρισμα από τον ίδιο το χειριστή στην ομάδα του. Οι δύο εκπρόσωποι κάθε κύκλου φιλτράρουν σε δεύτερο επίπεδο το παραδοτέο του χειριστή και στη συνέχεια πραγματοποιείται τρίτο φιλτράρισμα από την κεντρική συντακτική ομάδα στα παραδοτέα των εκπροσώπων. Έτσι η συντακτική ομάδα αποκτά χαρακτηριστικά ιθύνοντα νου στην διαδικασία αφού μπορεί να επεξεργαστεί το υλικό σε επίπεδο ποιότητας, να εκφράσει άποψη σχετικά με τις επιμέρους θεματικές ενώ κύρια και πρώτα απ' όλα φέτος θα επιλέξει ένα θέμα, μια μεγαθεματική, ύστερα από επεξεργασία του παραδοτέου υλικού και της διαδικασίας φιλτραρίσματος, που θα άπτεται διακυκλικής αντιμετώπισης. Μετά την κατάληξη στην επιλογή του θέματος θα προχωρήσει σε εισήγηση στον ίδιο το ΣτΠ ώστε με τη σύμφωνη γνώμη του να προχωρήσει στην ανάλογη επεξεργασία. Η φετινή καινοτομία στη διαδικασία εκπόνησης της έκθεσης σαφέστατα εξυπηρετεί την ανάδειξη του ΣτΠ ως quality και equality body, στοιχεία που θα αναλυθούν παρακάτω.

3.4.3 Ετήσιες εκθέσεις 1998-2016, παρατηρήσεις

Μεθοδολογικά, μελετήθηκαν οι ετήσιες εκθέσεις από το 1998 ως σήμερα²⁴ και σε επίπεδο πρωτογενούς έρευνας καταγράφονται παρατηρήσεις που αφορούν στη δομή των περιεχομένων, τον τρόπο συγγραφής (ύφος του λόγου), αποτύπωση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ μέσω των δράσεων του σε διαφορετικά επίπεδα ενώ δίδονται και κάποιες παρατηρήσεις που αφορούν στη στατιστική απεικόνιση των δεδομένων της Αρχής όπως αυτά αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις.

Όπως τονίστηκε στη συζήτηση που υπήρξε με τον κο Ποττάκη ο τρόπος με τον οποίο η Αρχή θα προχωρήσει στη διαδικασία εκπόνησης της έκθεσης, η αποτύπωση των

²⁴ <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

πεπραγμένων στην έκθεση αλλά και γιατί τελικά επιλέχθηκαν οι συγκεκριμένες δράσεις προς αποτύπωση, δηλαδή η ολοκληρωμένη εικόνα του απολογισμού της χρονιάς, χρήζει βαθμού απόλυτης ελευθερίας και έρχεται ως αποτέλεσμα συνεργασίας του ίδιου του ΣτΠ με την κεντρική συντακτική ομάδα. Πάντως γίνεται εμφανές ότι ο κάθε ΣτΠ, ως μονοπρόσωπη αρχή, στα 19 χρόνια λειτουργίας του θεσμού αφήνει το δικό του στίγμα στο ύφος συγγραφής της έκθεσης αλλά και στη δομή και τα περιεχόμενά της.

Η σύνθεση των περιεχομένων και η δομή της έκθεσης παρουσιάζουν σημεία ομοιότητας στο πέρασμα των ετών αλλά και ουσιαστικές, καινοτόμες αλλαγές που ειδικά από το 2016 και μετά, έχουν στόχο την επικοινωνία της έκθεσης στο σύνολο της κοινωνίας. Σε κάθε ετήσια έκθεση μέχρι και την τελευταία παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο και η λειτουργία της Αρχής όσον αφορά την οργάνωση και τη στελέχωσή της. Μέχρι όμως το 2011 τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονταν στα πρώτα μέρη της έκθεσης, από το 2011 και μετά βρίσκονται στο τέλος των ετησίων εκθέσεων. Προφανώς η συντακτική ομάδα θέλησε να δώσει έμφαση στους τομείς διαμεσολάβησης του Συνηγόρου στην απολογιστική καταγραφή της χρονιάς, στις παρεμβάσεις δηλαδή που κρίθηκαν σημαντικές για τα δεδομένα της χρονιάς εκείνης και όχι να επαναλαμβάνει το υπάρχον νομικό πλαίσιο στην αρχή της έκθεσης. Αξιοσημείωτο είναι πως τα μέλη της κεντρικής συντακτικής ομάδας πρότειναν για φέτος να υπάρχει απλώς μία αναφορά στο νομοθετικό πλαίσιο με παραπομπή σε προηγούμενες εκθέσεις ώστε το κείμενο να γίνει περισσότερο καίριο και ελκυστικότερο σε όλο το κοινωνικό φάσμα.

Σε όλες τις εκθέσεις υπάρχουν καταγεγραμμένες νομοθετικές, λειτουργικές και οργανωτικές προτάσεις προς κάθε αρμόδιο Υπουργείο ως αποτέλεσμα των πεδίων που απασχόλησαν το ΣτΠ μέσω των αναφορών των πολιτών. Στο συγκεκριμένο σημείο πάντως, από το 2008 στην ετήσια έκθεση αναφέρονται όχι μόνο οι νομοθετικές προτάσεις αλλά και αυτές που κατά την περασμένη χρονιά έγιναν τελικά νομοθετήματα κατανεμημένες μάλιστα ανά αρμόδιο Υπουργείο. Η συντακτική ομάδα αναφέρθηκε στο συγκεκριμένο σημείο τονίζοντας την αδυναμία πρόσβασης του ΣτΠ σε νομολογία των δικαστηρίων προκειμένου να χρησιμοποιηθεί ως ανατροφοδότηση σε νέες, παρόμοιες αναφορές ως διαπραγματευτικό χαρτί στη διαμεσολάβηση που πράττει ο ΣτΠ. Η συγκέντρωση εξάλλου των νομοθετικών προτάσεων που έγιναν τελικά νόμοι γίνεται με τυχαίο τρόπο είτε από το επιστημονικό προσωπικό που επωμίζεται αυτό το ρόλο, να παρακολουθεί δηλαδή τη νέα νομοθεσία που αφορά στο κύκλο του, είτε πολλές φορές γίνεται από τους ίδιους τους πολίτες που ενημερώνουν το επιστημονικό προσωπικό που

στο παρελθόν είχαν συνεργαστεί. Η κα Σπανού στο συγκεκριμένο ερώτημα επιβεβαίωσε τη δυσκολία εντοπισμού των νομοθετικών ρυθμίσεων που οφείλονται στην πρωτοβουλία του ΣτΠ και συμπλήρωσε πως ορισμένες φορές γίνεται αναφορά στις αιτιολογικές εκθέσεις που συνοδεύουν το νόμο σχετικά με την νομοθετική πρόταση του ΣτΠ. Επίσης η κα Σπανού στάθηκε στη σημαντική ανατροφοδότηση που υπήρξε από ομάδα εργασίας του Υπουργείου Οικονομικών. Η ομάδα αυτή εξέταζε με προσοχή τις νομοθετικές προτάσεις της Αρχής και αφού εξέταζε τη δυνατότητα υλοποίησης τους βάσει των δικών τους κριτηρίων ενημέρωνε για τα αποτελέσματά της το ΣτΠ. Η συντακτική ομάδα εξέφρασε τον προβληματισμό της στο γενικότερο ζήτημα της ανατροφοδότησης, στοιχείο που αντανakλάται τελικά και στα πεπραγμένα της Αρχής στις ετήσιες εκθέσεις.

Άλλο σημείο ομοιότητας είναι η καταγραφή διεθνών δραστηριοτήτων του ΣτΠ σε ξεχωριστό κεφάλαιο της έκθεσης μέχρι το 2011 και η αξιοποίηση των θεσμικών δυνατοτήτων της Αρχής (πχ σύνταξη ειδικών εκθέσεων) μέχρι το 2003. Από εκεί και μετά αναφέρονται μεν οι διεθνείς επαφές της Αρχής αλλά χωρίς ειδική μνεία ενώ γίνεται αναφορά στις ειδικές εκθέσεις αφού αυτές απαντούν σε καίρια πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα της χρονιάς αλλά σε σημεία που εξυπηρετούν τη ροή του κειμένου και τη συναφή επιχειρηματολογία. Ο κος Ποττάκης εξέφρασε την επιθυμία οι διεθνείς δραστηριότητες του ΣτΠ να παραλειφθούν, αφού δεν προσφέρουν στοιχεία άμεσης πληροφόρησης για τα κακώς κείμενα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της αντιμετώπισης τους από την Αρχή ενώ εξυπηρετούν μόνο λόγους αυτοπροβολής του ίδιου του Συνηγόρου.

Μέχρι το 2011 ο απολογισμός του έργου γινόταν με τη χρήση των διοικητικών κύκλων, δηλαδή κάθε κύκλος παρουσίαζε τα πεπραγμένα του στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του. Από το 2011 και μετά αυτή η πρακτική εγκαταλείφθηκε και τη θέση της πήρε η καταγραφή του απολογισμού του έργου σύμφωνα με τις προβληματικές που απασχόλησαν ιδιαίτερα το επιστημονικό προσωπικό της Αρχής. Έτσι, σαφέστατα η έκθεση έπαψε να έχει αυτοαναφορικό χαρακτήρα ενώ οι συντάκτες σε συνεργασία με τον ίδιο τον ΣτΠ δίδουν την ευκαιρία για πληροφόρηση και ενημέρωση των πεπραγμένων σε μεγάλη μερίδα του κοινωνικού συνόλου. Η κα Σπανού εξέφρασε την άποψη ότι από τη μια η συγκεκριμένη καινοτομία αναδεικνύει τη συλλογική λειτουργία της Αρχής και από την άλλη δεν δυσχεραίνει τον αναγνώστη αφού η ανάλυση ενός συγκεκριμένου θέματος δεν βρίσκεται διάσπαρτα μέσα στο κείμενο, κατατμημένο ανά κύκλο. Η κα Σπανού τόνισε ότι το συγκεκριμένο συνιστά και φυσική εξέλιξη ενός θεσμού που με το

πέραςμα των ετών και την αποδοχή του από την κοινή γνώμη ωριμάζει και εξελίσσεται. Ο κος Ποττάκης τόνισε χαρακτηριστικά ότι κανένας πολίτης δεν υποχρεούται να «γνωρίζει» τους κύκλους δραστηριότητας της Αρχής αλλά ενδεχομένως να ενδιαφέρεται να ενημερωθεί για ζητήματα κοινωνικής προστασίας ή κοινωνικής αλληλεγγύης και για την αντιμετώπιση τους συλλογικά από το ΣτΠ. Ο κος Ποττάκης και η συντακτική ομάδα γνωστοποίησαν πως για τον απολογισμό του έργου της Αρχής για το 2017 προσανατολίζονται σε μία ακόμα ριζική αλλαγή στη δομή της έκθεσης. Φέτος, θα αναλυθεί εκτενώς στην έκθεση ένα θέμα που άπτεται διακυκλικής αντιμετώπισης. Για παράδειγμα, αναφέρθηκε η θεματοκεντρική ΑΜΕΑ. Η μεγαθεματική της αναπηρίας άπτεται των αρμοδιοτήτων όλων των κύκλων όπως η προσβασιμότητα που ανήκει στον κύκλο Ποιότητας Ζωής, η φορολογία των ΑΜΕΑ που ανήκει στις αρμοδιότητες του κύκλου Σχέσης Κράτους-Πολίτη, ο πρόσφυγας ΑΜΕΑ που ανήκει στο κύκλο Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η συλλογιστική αυτή προκύπτει από την ανάγκη ανάδειξης του χαρακτήρα του ΣτΠ ως quality body και equality body. Ο διαχωρισμός των κύκλων εξυπηρετεί μόνο διοικητικά την λειτουργία της Αρχής και δεν μεταφράζεται σε διαφοροποιήσεις παντός είδους μεταξύ των κύκλων και κατ' επέκταση του επιστημονικού προσωπικού που απαρτίζει τον κάθε κύκλο.

Στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Αρχής οι εκθέσεις χαρακτηρίζονται από λόγο σε μορφή δοκιμίου ενώ αναλύονται διεξοδικά νομικές έννοιες όπως για παράδειγμα το δικαίωμα της αναφοράς (Έκθεση,1998) ή η αρχή της επιείκειας (Έκθεση,1999) πριν παρατεθούν οι δράσεις του ΣτΠ προς εξυπηρέτηση αυτών των αρχών μέσω συγκεκριμένων αναφορών. Το ίδιο παρατηρείται και στα εισαγωγικά σημειώματα των εκθέσεων, ενώ δίδεται ιδιαίτερη σημασία στην αποστολή και στο τρόπο διαμεσολάβησης του συνηγόρου. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου πως στο πρώτο εισαγωγικό σημείωμα αναλύεται εκτενώς η αντιμετώπιση των πολιτών από τη διοίκηση με τρόπο προσήκοντα, δίκαιο και αμερόληπτο. Αυτή η λογική που διαπνέει τις ετήσιες εκθέσεις των πρώτων χρόνων ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκε για να οριοθετήσει η Αρχή το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της σε επικοινωνιακό επίπεδο με την πολιτική ηγεσία, τη δημόσια διοίκηση και το σύνολο των διοικουμένων καθώς και για να προσδώσει το απαραίτητο κύρος στο έργο της ώστε ο νεοπαγής τότε θεσμός να εδραιώσει τη θέση του στο πολιτικό σύστημα μέσω της διαμεσολάβησης, έναν καινοτόμο για τα δεδομένα της εποχής τρόπο επίλυσης διαφορών μεταξύ διοικουμένων και διοίκησης. Στη συνέχεια από το 2003 και μετά το ύφος γραφής αλλάζει και εκφράζεται η ανάγκη η έκθεση να απευθύνεται σε κάθε

πολίτη αφού η Αρχή εξυπηρετεί σε πρωτογενές επίπεδο την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του κάθε πολίτη και δευτερευόντως, μακροπρόθεσμα, συμβάλλει στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης απευθυνόμενη με νομοθετικές παρεμβάσεις και παρατηρήσεις στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Χαρακτηριστικό είναι εξάλλου το απόσπασμα από την εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης του 2002: «...είναι ογκώδης, βαρύς και δύσπεπτος τόμος (η έκθεση),... όμως ως έργο απολογιστικό μιας ΑΑ επιφορτισμένης να προασπίζει τα συνταγματικά δικαιώματα, η ετήσια έκθεση θα πρέπει να απευθύνεται στον πολίτη που υφίσταται καθημερινά το κόστος, ψυχικό και οικονομικό του χαμηλού επιπέδου υπηρεσιών». Έτσι τα κείμενα γίνονται πιο στοχευμένα αποτυπώνοντας τα πεπραγμένα του κύκλου και την πορεία των αναφορών, ενώ με το πέρασμα των ετών χωρίς να χάνεται το κύρος και η σοβαρότητα του θεσμού τα κείμενα της έκθεσης χαρακτηρίζονται ως πιο ευανάγνωστα και προσβάσιμα από όλα τα κοινωνικά στρώματα. Ο κος Ποττάκης και η συντακτική ομάδα εστίασαν αρκετά σε αυτή την παράμετρο. Τόνισαν πως στόχος της φετινής έκθεσης είναι το ύφος της γλώσσας να μην χαρακτηρίζεται αυστηρό και τεχνοκρατικό, τεχνικό αλλά να είναι απλό, λιτό και ουσιώδες και τελικά να γίνεται ελκυστικό από οποιονδήποτε πολίτη. Η γλώσσα, το περιεχόμενο και η δομή πρέπει να εξυπηρετούν τη λογική της κοινωνικής λογοδοσίας όπως εξέφρασε χαρακτηριστικά ο κος Ποττάκης, η έκθεση δηλαδή να συνιστά αποτύπωση των μείζονων προβλημάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ με στόχο ο κάθε ενδιαφερόμενος να δύναται να εξάγει συμπεράσματα σχετικά με τα διαφορετικά πεδία παρέμβασης και διαμεσολάβησης της Αρχής.

Από το 1998 καταγράφεται συστηματικά ο αριθμός των αναφορών ανά έτος. Έτσι, έχουν κατατεθεί συνολικά 207.614 αναφορές με μέσο όρο τις 10.000 μέχρι το 2008, τη διετία που ακολούθησε οι αναφορές αυξήθηκαν κατά 3.000 περίπου γεγονός που ερμηνεύθηκε από τον ΣτΠ στα αντίστοιχα εισαγωγικά σημειώματα²⁵ αφενός λόγω της εμπιστοσύνης στο έργο του θεσμού και της αποτελεσματικότητας του, αφετέρου, στην επιδείνωση των συνθηκών λειτουργίας της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Στη συνέχεια και για την επόμενη διετία παρατηρήθηκε ο επαναπροσδιορισμός των αναφορών περίπου στις 10.000 που δικαιολογείται από τον ΣτΠ ως συνέπεια της κρίσης σε οικονομικά κυρίως πεδία που η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα ενώ τη διετία 2013-2014 παρατηρείται ρεκόρ αναφορών που αγγίζει περίπου τις 16.500. Στο χρονικό αυτό σημείο αναφέρονται οι επιπτώσεις της παρατεταμένης λιτότητας, της συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους, της

²⁵ https://www.synigoros.gr/resources/docs/18549_4_synigoros_2009_01.pdf

λειτουργικής υποβάθμισης της διοικητικής λειτουργίας που προστίθενται στις ήδη υπάρχουσες αδυναμίες της διοίκησης και συνιστούν τελικά τις αιτίες της αύξησης του αριθμού των αναφορών σε ποσοστό που αγγίζει το 30%. Στα 19 χρόνια λειτουργίας του θεσμού ο αριθμός των αναφορών τείνει περίπου στις 11.000 αναφορές ανά έτος. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το υψηλό ποσοστό αναφορών στο σύνολο των κατατεθειμένων αλλά που δεν εμπίπτουν τελικά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ. Το 1998 στους τρεις μήνες λειτουργίας είχαν κατατεθεί μόλις 1.430 με ποσοστό εκτός αρμοδιότητας περίπου στο 5%. Από το 1999 το ποσοστό βαίνει αυξανόμενο από 24% σε 30% μέχρι το 2009 οπότε και τα τελευταία οκτώ χρόνια κυμαίνεται κοντά στο 45%. Το αρκετά υψηλό αυτό ποσοστό ερμηνεύεται ενδεχομένως από μία διάχυτη παρανόηση σχετικά με τις αρμοδιότητες του ΣτΠ (πχ αναρμόδιος θεσμός για υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου) αλλά και επιτείνεται κατά τη διάρκεια της κρίσης ως θεσμός διαφυγής των επίπονων επιπτώσεων της στην καθημερινότητα των διοικουμένων. Η επιτυχής έκβαση των βάσιμων αναφορών κυμαίνεται σε υψηλά ποσοστά από συστάσεως της Αρχής της τάξης του 50% και πάνω ενώ την τελευταία τετραετία αγγίζει και ξεπερνά το 75% με ρεκόρ επίλυσης το 2016, 83,39%. Η αποτελεσματικότητα της Αρχής ασκώντας τον διαμεσολαβητικό της ρόλο είναι παραπάνω από εμφανής ενώ η «θεσμική μνήμη» που δημιουργήθηκε στο πέρασμα των ετών στη σχέση της με τη δημόσια διοίκηση αλλά και στις παρεμβάσεις μεταξύ ιδιωτών, όπου προβλέπει ο νόμος, λειτουργούν καταλυτικά στην επιτυχή κατάληξη της πορείας των βάσιμων αναφορών. Ένα άλλο αξιοσημείωτο σημείο είναι το ποσοστό επί του συνόλου των αναφορών που αφορούν ανά 10.000 κατοίκους, ανά Περιφέρεια. Αυτό κυμαίνεται διαχρονικά περίπου στο 50% σταθερά για την περιφέρεια Αττικής ένα ποσοστό που αντιπροσωπεύει το 45-55% των αναφορών, δίνοντας περίπου 20 αναφορές ανά 10.000 κατοίκους, έπεται συνήθως η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου με περίπου 10 αναφορές ανά 10.000 κατοίκους ενώ ακολουθεί η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας κτλ. Από σύστασης της Αρχής πραγματοποιούνται δράσεις στην περιφέρεια προκειμένου ο ΣτΠ να επικοινωνήσει το έργο του και να αναλάβει υποθέσεις από διοικουμένους εκτός περιφέρειας Αττικής. Μάλιστα την πρώτη πενταετία γίνεται ειδική μνεία στις εκθέσεις υπό τον τίτλο «Παράλληλες Δραστηριότητες» όπου εκεί αναφέρονται οι δράσεις της Αρχής εκτός Αττικής. Όμως, φαίνεται, ότι οι δράσεις αυτές πιθανόν δεν καλύπτουν τις ανάγκες των κατοίκων της περιφέρειας εφόσον κάθε χρόνο το 50% κατά μέσο όρο των αναφορών αφορά στους κατοίκους της Αττικής. Πάντως, στη συζήτηση που πραγματοποιήθηκε με τον συντακτική ομάδα αναφέρθηκε πως μέλημα του κου Ποττάκη είναι τη φετινή χρονιά

επιστημονικό προσωπικό του ΣτΠ να παραστεί σε πολλές επαρχιακές πόλεις ώστε να καλυφθεί το ενδεχόμενο κενό γνωρίζοντας το σοβαρό αντίκρισμα που θα έχουν οι επιτυχείς παρεμβάσεις του ΣτΠ στις τοπικές κοινωνίες. Τέλος, όσον αφορά το στατιστικό μέρος της έκθεσης εκφράστηκε η επιθυμία από τον κ. Ποττάκη να παραλειφθούν τα γραφήματα σχετικά με την κατανομή των αναφορών ανά κύκλο που παρουσιάζονταν κάθε χρόνο αφού κάτι τέτοιο θα ενδιαφέρει λιγότερο τον αναγνώστη ενώ δίδεται έτσι αυτοαναφορικός χαρακτήρας στην έκθεση, γεγονός που δεν συνάδει με τη λογική που προωθεί η Αρχή, του quality και equality body.

Τελευταία παρατήρηση που αξίζει να επισημανθεί από τη μελέτη των ετησίων εκθέσεων, είναι η περιγραφική απεικόνιση της κοινωνικής και πολιτικής κατάστασης κάθε χρονιάς μέσα από τον απολογισμό των πεπραγμένων του ΣτΠ. Τα εισαγωγικά σημειώματα, γραμμένα από τον εκάστοτε Συνήγορο αποτυπώνουν με γλαφυρό τρόπο τις προβληματικές της κάθε χρονιάς στο κοινωνικοπολιτικό γίνεσθαι και δίνουν τον τόνο για τον λεπτομερή και καίριο απολογισμό που ακολουθεί στη συνέχεια με την ανάλυση των πεπραγμένων της Αρχής.

3.5 Συμπεράσματα για τη μελέτη περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη

Από την παραπάνω ανάλυση γίνεται φανερό πως η αξιολόγηση του έργου του ΣτΠ συντίθεται από δύο πυλώνες, της κοινωνικής αποδοχής και του κοινοβουλευτικού ελέγχου που τελικά εξυπηρετούν τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στα πεπραγμένα της ΑΑ.

Η εξελικτική πορεία που παρατηρείται κατά τη διαδικασία εκπόνησης της ετήσιας έκθεσης αλλά και στη δομή, το περιεχόμενο, το ύφος γραφής μαρτυρούν την εγρήγορση της Αρχής για αποτελεσματικότητα, αποδοχή και επικοινωνία του έργου της με την κοινωνία. Ήδη από το 1998 ο ΣτΠ εξέφραζε την ανάγκη για ανατροφοδότηση με την ειδική αναφορά κεφαλαίου «Στάση απέναντι στον ΣτΠ» όπου καταγράφεται η στάση της Διοίκησης και των πολιτών απέναντι στον νεοπαγή τότε θεσμό. Σε συνέχεια της εξέλιξης αυτής το 2016 η έκθεση επεξεργάστηκε με 4^ο φίλτρο, τη δημιουργία μικρού τεύχους 45 σελίδων εύχρηστου στην ανάγνωση μεταφρασμένου στα Αγγλικά ώστε η Αρχή να επικοινωνήσει το έργο της με κάθε ενδιαφερόμενο που επισκέπτεται τον οικείο ιστότοπο. Από το 2017 μάλιστα, σύμφωνα με τα λεγόμενα του κ. Ποττάκη, η ειδική αυτή έκδοση θα διατίθεται και στα ελληνικά ώστε να διευκολύνεται η μελέτη του παραγόμενου έργου

από τον καθένα και τελικά η Αρχή να απολαμβάνει χρόνο με το χρόνο ουσιαστικής νομιμοποίησης.

Αναφορικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο που πραγματοποιείται με σταθμικό εργαλείο την ετήσια έκθεση ως μορφή λογοδοσίας, τον μόνο αλλά και παράλληλα τον μοναδικό τρόπο να εισακουστεί η ΑΑ στο θεσμικό της διαμεσολαβητή τη Βουλή των Ελλήνων, ο κος Ποττάκης εξέφρασε την επιθυμία να μην παρατηρείται σημαντική καθυστέρηση μεταξύ του χρονικού σημείου που η έκθεση κατατίθεται στον ΠτΒ και του σημείου που πραγματοποιείται η ακρόαση από την Επιτροπή. Έτσι διασφαλίζεται ικανοποιητικά ότι η συζήτηση θα είναι ουσιαστική επί των καταγεγραμμένων πεπραγμένων στην έκθεση αφού θα περιστρέφεται γύρω από θέματα της υπάρχουσας επικαιρότητας και όχι άλλων θεμάτων που ανέκυψαν εντωμεταξύ στην πορεία του χρόνου. Η ετήσια έκθεση συνιστά τελικά μία ολοκληρωμένη και λεπτομερώς επεξεργασμένη πρόταση προς όφελος του συνόλου των πολιτών για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους, για την ίση μεταχείριση, για την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης που μπορεί να την εκμεταλλευτεί η εκτελεστική εξουσία προς όφελος όλων, όπως χαρακτηριστικά τόνισε η κα Σπανού.

Οι περίπου 210.000 αναφορές που έχουν κατατεθεί στο ΣτΠ και το διάχυτο κλίμα εμπιστοσύνης στο έργο της Αρχής από την κοινή γνώμη καθώς και το μικρό ποσοστό άρνησης της διοίκησης για συμμόρφωση με τη γνωμοδότηση της διαμεσολάβησης της Αρχής (λιγότερο από 10% σε 19 χρόνια λειτουργίας του θεσμού) αποδεικνύουν σε μεγάλο βαθμό την σπουδαιότητα του έργου της Ανεξάρτητης Αρχής

Τελικά, ο ΣτΠ συνιστά ένα δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ της απομακρυσμένης πολλές φορές πολιτικής ηγεσίας από την κοινωνία όπως τόνισε ο κος Ποττάκης, ένα κανάλι μεταφοράς των υπαρχουσών, καθημερινών και πραγματικών αναγκών των πολιτών προς την εξουσία που αποτυπώνεται με επιμέλεια και συνέπεια στις ετήσιες εκθέσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΟ ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

4.1 Μπορεί να αξιολογηθεί το έργο Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων μέσω των ετησίων εκθέσεων;

Η απουσία κανόνων και φόρμας τυποποίησης στη διαδικασία εκπόνησης, στη δομή, στα περιεχόμενα και στη θεματολογία, η εν γένει ελευθερία επιλογής που έχει κάθε ΑΑ και Ελεγκτικό Σώμα προκειμένου να αποτυπώσει τον απολογισμό της χρονιάς στην ετήσια έκθεση θα μπορούσε να οδηγήσει σε βιαστικά συμπεράσματα αρνητικής χροιάς στο ερώτημα περί αξιολόγησης του έργου των φορέων και ΑΑ μέσω των εκθέσεων. Εφόσον δηλαδή, καθίσταται υποκειμενική κρίση της εκάστοτε ομάδας εργασίας σε συνεργασία με τα μέλη της ΑΑ ή την μονοπρόσωπη αρχή στην περίπτωση του ΣτΠ ή το γραφείου συντονισμού πχ για τη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., ποιες δράσεις και θεματικές θα καταγραφούν στις ετήσιες εκθέσεις, εύκολα θα μπορούσε κανείς να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί η ετήσια έκθεση ως εργαλείο αξιολόγησης του έργου του φορέα ή της Αρχής. Όμως, η θέση αυτή, καθιστά την απάντηση στείρα και μονόπλευρη αφού δεν λαβαίνει υπόψη σημαίνοντες παράγοντες που αξίζει να αναφερθούν ώστε να δοθεί μία ολιστική προσέγγιση στο ζητούμενο.

Η ενδελεχής μελέτη των ετησίων εκθέσεων ΑΑ κι φορέων που προηγήθηκε, αναδεικνύει τελικά μία κάποια μορφή τυποποίησης στη δομή, τα περιεχόμενα, την θεματολογία που ακολουθείται στο πέρας των ετών. Όλες οι εκθέσεις αναφέρονται στο νομοθετικό πλαίσιο, τις αρμοδιότητες και την αποστολή ΑΑ ή φορέα. Αυτό δεν γίνεται τυχαία αφού ο κάθε ενδιαφερόμενος λαβαίνει γνώση της νομοθεσίας που διέπει τον κάθε φορέα ή ΑΑ δηλαδή, τον τρόπο που γίνεται η επιλογή των μελών, του επιστημονικού προσωπικού, του πεδίου αρμοδιοτήτων και της φύσης τους. Έτσι, δίδεται η δυνατότητα για σύγκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων και πεπραγμένων της χρονιάς που πέρασε. Μπορεί δηλαδή κανείς να κρίνει αν ο φορέας κινήθηκε συγκεκριμένα εντός πλαισίου αρμοδιότητας με κατάλληλη αντιστοίχιση των πεδίων δράσης του. Για παράδειγμα η ΑΠΔΠΧ στο πλαίσιο ρυθμιστικών της αρμοδιοτήτων εκδίδει άδειες σε υπηρεσίες, συγκεκριμένα σε Στρατολογική Υπηρεσία για να χορηγήσει κατάλληλα έγγραφα σε διοικούμενο ώστε να τα χρησιμοποιήσει σε δίκη ασφαλιστικών μέτρων ρύθμισης επιμέλειας τέκνου. Οι στατιστικές απεικονίσεις σε κάθε ετήσια έκθεση που μελετήθηκε, χαρακτηρίζονται από περιοδικότητα και ακρίβεια ενώ ταυτόχρονα προσδίδουν τα απαραίτητα εκείνα ποσοτικά στοιχεία ώστε να αξιολογηθεί η Αρχή ή ο Φορέας στην αποτελεσματικότητα του και στις

παρεμβάσεις του σε όλο το πλέγμα των αρμοδιοτήτων του καθώς και στο βαθμό αποδοχής που έχει τελικά στην κοινή γνώμη. Ο απόλυτος αριθμός διοικουμένων που εξυπηρετήθηκαν αλλά και το είδος της μεσολάβησης που αφορά σε μεγάλο αριθμό πολιτών ή/και η σοβαρότητα του θέματος μπορούν να ενισχύσουν την επιχειρηματολογία της άποψης ότι τελικά η ετήσια έκθεση συνιστά αξιολογικό εργαλείο του παραγόμενου έργου της Αρχής ή του Φορέα.

Περαιτέρω, μία διαχρονική ανασκόπηση στα εισαγωγικά σημειώματα αλλά και στα περιεχόμενα των εκθέσεων αποδίδει με πιστότητα και συνέπεια το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό κλίμα της εποχής μέσω ακριβώς της καταγραφής κυρώσεων ή/και γνωμοδοτήσεων σε ζητήματα που ταλανίζουν τους πολίτες διαχρονικά αλλά και σε συγκεκριμένο βαθμό έντασης συγκεκριμένες χρονικές περιόδους. Η αντιστοίχιση του περιεχομένου των εκθέσεων με τη θεματολογία που απασχολούσε και απασχολεί τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και το δημόσιο διάλογο κατά καιρούς είναι ένας ακόμη παράγοντας που πρέπει να εξετασθεί πριν κάποιος καταλήξει σε αξιολογικές κρίσεις για τη χρησιμότητα του εργαλείου της ετήσιας έκθεσης ως μέσο αξιολόγησης του έργου του φορέα ή της Αρχής.

Η επιλογή του ΓΕΔΔ και των μελών των ΑΑ με πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με συγκεκριμένη και εκ των προτέρων καθοριζόμενη θέση, ειδικά για τις Συνταγματικά κατοχυρωμένες με ανάδειξη των μελών από ευρεία πλειοψηφία της Διάσκεψης των Προέδρων, καθώς και η στελέχωση των ΑΑ με ανθρώπινο δυναμικό υψηλής επιστημονικής κατάρτισης συνιστούν εγγυήσεις που ενισχύουν την επιτυχία του τελικού αποτελέσματος με την λεπτομερή, αναλυτική και επικαιροποιημένη απεικόνιση των δράσεων των ΑΑ μέσω των ετησίων εκθέσεων. Ειδικά για τις ΑΑ όπου η βασική αιτία θέσπισή τους κατά τις αιτιολογικές εκθέσεις και τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας της λαϊκής αντιπροσωπείας είναι, η επί της ουσίας εξυπηρέτηση των αρχών του Κράτους Δικαίου και η ανάγκη για λογοδοσία απέναντι στη νομοθετική εξουσία και εμμέσως στη λαϊκή κυριαρχία μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου που γεννάται από τη θέσπιση εγγυήσεων διοικητικής, κανονιστικής, λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών τους, η ετήσια έκθεση λαμβάνει χαρακτήρα απολογιστικό και αξιολογικό του έργου τους.

Παρόλα τα παραπάνω η μελέτη που πραγματοποιήθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια ανέδειξε τρωτά σημεία που χρήζουν καλύτερευσης ώστε η ετήσια έκθεση να αναδειχθεί

ως εργαλείο αξιολόγησης, κατά ένα μέτρο, του έργου των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων. Ακολουθούν προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση.

4.2 Προτάσεις

Α. Όσον αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο παρατηρήθηκε από την ανάλυση σε προηγούμενα κεφάλαια ότι πάσχει σε διάφορα επίπεδα, από τον τρόπο με το οποίο ασκείται-συνήθως γίνεται πεδίο αντεγκλήσεων μεταξύ κομματικών παρατάξεων- μέχρι την αντικειμενική αδυναμία λόγω φόρτου εργασίας της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας να καλεί σε ακρόαση το σύνολο των Ανεξαρτήτων Αρχών σε εύλογο χρονικό διάστημα από την κατάθεση της έκθεσης στον ΠτΒ ώστε το ενδιαφέρον της συζήτησης να είναι εστιασμένο στις θεματικές της Έκθεσης και όχι σε τυχόν προβλήματα που προκύπτουν λόγω επικαιρότητας. Έτσι προτείνονται εναλλακτικά τα εξής:

- ✓ Μετά την υποβολή της έκθεσης, το θέμα να εγγράφεται σε ειδική ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας ώστε να γίνεται συζήτηση σε βάθος για τις επιλογές, τις πρακτικές, τις δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές(Παπαδημητρίου,2008).
- ✓ Η πρόβλεψη σύστασης μιας Ειδικής Επιτροπής στον ΚτΒ ειδικής για να ασκεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ΑΑ ή μιας Υποεπιτροπής της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας με σαφώς προσδιορισμένο ρόλο σε είδος και περιεχόμενο σχετικά με τη λογοδοσία των ΑΑ(Ψαρούδα-Μπενάκη,2008).
- ✓ Να συνεχισθεί και να ενταθεί σε συχνότητα η δυνατότητα ακρόασης των επικεφαλής των ΑΑ από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σε επίκαιρα ζητήματα που απασχολούν τη δημοσιότητα ώστε να αναδεικνύεται η συνεργασία μεταξύ λαϊκής αντιπροσωπείας και Αρχής(Παραράς,2006). Η διαδικασία αυτή θα συμβάλλει στην εκπόνηση από τη μια περισσότερων ειδικών εκθέσεων από τις Αρχές και από την άλλη θα προσδίδει στις ετήσιες εκθέσεις πιο επικαιροποιημένο και στοχευμένο χαρακτήρα σε θέματα που άπτονται των ενδιαφερόντων της κοινής γνώμης.
- ✓ Η πρόσκληση σε ακρόαση της ΑΑ από την Επιτροπή για τις ετήσιες εκθέσεις να πραγματοποιείται σε κοντινό χρονικό διάστημα από την υποβολή της Έκθεσης όπως τόνισε ο κος Ποττάκης, ώστε η συζήτηση να επικεντρώνεται στα καταγεγραμμένα πεπραγμένα της Αρχής και να μην αποπροσανατολίζεται στο σύνολο της από τυχόν θέματα επικαιρότητας.

Πάντως, απαραίτητη προϋπόθεση για να εφαρμοστούν τα παραπάνω, είναι ο απεγκλωβισμός από την κομματική γραμμή, η ανάδειξη πολιτικής και όχι κομματικής κουλτούρας όπως εξέφρασε και η Πρόεδρος της Επιτροπής κα Χριστοδουλοπούλου ώστε να χρησιμεύει τελικά η ετήσια έκθεση ως κείμενο αναφοράς για μια συζήτηση σε βάθος και ουσία και όχι να γίνεται πεδίο αντιπαράθεσης μεταξύ της εκάστοτε Κυβέρνησης και αντιπολιτευόμενων κομμάτων.

Β. Στην επιχειρηματολογία περί της ελεύθερης επιλογής θεματικών που παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση είτε από ΑΑ είτε από Ελεγκτικά Σώματα με αποτέλεσμα τη δυσκολία αξιολόγησης του έργου τους αλλά και για να επιλύονται αποτελεσματικά εσωτερικά, λειτουργικά ζητήματα προτείνεται:

- ✓ Η ύπαρξη στρατηγικού σχεδίου με καθορισμό στόχων, σκοπών και δράσεων στις ετήσιες εκθέσεις θα δώσουν τα απαραίτητα στοιχεία ακρίβειας και συνέχειας στο έργο τους ενώ πρώτα και πάνω από όλα θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν δείκτες αξιολόγησης για τα καταγεγραμμένα στις ετήσιες εκθέσεις ώστε οι ΑΑ και τα Ελεγκτικά Σώματα να αυτοαξιολογούνται ώστε να βελτιώνουν συγκεκριμένες δράσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.
- ✓ Επίσης η χρησιμοποίηση εργαλείων management όπως η swot analysis θα συνεισφέρει στην υπάρχουσα επιχειρηματολογία για λειτουργικά, εσωτερικά ζητήματα όπως τη στελέχωση με την αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού σε διοικητικό επίπεδο αλλά και σε επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό.

Η επιλογή των δράσεων των ΑΑ και Ελεγκτικών Σωμάτων που παρουσιάζονται στις ετήσιες εκθέσεις δεν θα επαφίεται μόνο στο κύρος των μελών τους και το υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας και επιστημονικής κατάρτισης του προσωπικού. Το στρατηγικό σχέδιο θα δρα εγγυητικά και επικουρικά στην επιλογή θεματολογίας και τρόπων μεσολάβησης που χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς στις ετήσιες εκθέσεις ενώ θα συμβάλλει σημαντικά στη δυνατότητα παρακολούθησης χρόνιων προβλημάτων κακοδιοίκησης με αξιολογικούς δείκτες στο πέρασμα του χρόνου.

Γ. Σχετικά με την έρευνα που προηγήθηκε στα Πρακτικά της Βουλής αλλά και την ενημέρωση που υπήρξε από μέλη του διοικητικού προσωπικού της Βουλής προτείνεται:

- ✓ Η επιμελής καταγραφή πορισμάτων από την ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σχετικά με την ακρόαση του ΓΕΔΔ που αφορά στις ετήσιες εκθέσεις.

- ✓ Η εφαρμογή των οριζόμενων στον ιδρυτικό νόμου του ΓΕΔΔ για συζήτηση στην Ολομέλεια.

Η απουσία συζήτησης στην Ολομέλεια παρόλο την υποχρέωση που ορίζει ο νόμος, αφαιρεί τη δυνατότητα από το Κοινοβούλιο διενέργειας εποικοδομητικού διαλόγου σχετικά με τα πεπραγμένα της έκθεσης του συντονιστικού οργάνου της χώρας ορισμένου βάσει αρμοδιοτήτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που συνιστά εξάλλου, μία από τις κυριότερες αιτίες διάβρωσης της δημόσιας διοίκησης και ανασταλτικό παράγοντα ανάπτυξης της χώρας. Η ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ προβάλλεται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και γίνεται η αφορμή για πολλές συζητήσεις σε φόρα και κοινωνικά δίκτυα απασχολώντας έντονα την κοινή γνώμη. Για αυτούς ακριβώς τους λόγους είναι απαραίτητη η πραγματοποίηση σε βάθος συζήτησης στην Ολομέλεια κάθε χρόνο ώστε η λαϊκή αντιπροσωπεία να μεταφέρει στην πολιτική ηγεσία απόψεις και προβληματισμούς σχετικά με την αποτελεσματικότητα του έργου του θεσμού αλλά και την βαθμιαία εξέλιξη στην αντιμετώπιση προβλημάτων κακοδιοίκησης και διαφθοράς όπως αυτά καταγράφονται στις ετήσιες εκθέσεις.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία πραγματοποιήθηκε τη συμβολή των ετησίων εκθέσεων Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων στην αξιολόγηση του έργου τους με μελέτη περίπτωσης τον Συνήγορο του Πολίτη.

Η εμπειρική παρατήρηση των ετησίων εκθέσεων με ανάλυση παραδειγμάτων Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων, θεσμών δηλαδή που υποχρεώνει ο νομοθέτης στην εκπόνηση ετησίων εκθέσεων, προσέφερε μία ευκρινή εικόνα στοιχείων ομοιότητας που αφορούν στη δομή και τα περιεχόμενα αλλά και τυχόν εξελικτικά στοιχεία που παρατηρούνται σε αυτές με το πέρασμα του χρόνου. Η έρευνα στα Πρακτικά της Βουλής απεικόνισε την πραγματική εικόνα σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των Ανεξαρτήτων Αρχών. Στη συνέχεια αναδύθηκε η σημασία της ετήσιας έκθεσης και η χρησιμότητα της όχι μόνο ως εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου αλλά και ως παράγοντα ουσιαστικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών, ως ποιοτικό δείκτη καταπολέμησης της διαφθοράς και φαινομένων κακοδιοίκησης, ως δράση στα πλαίσια της Ανοικτής Διακυβέρνησης, ως εργαλείο δημοσιότητας των προβλημάτων της Αρχής και ως εργαλείο εξυπηρέτησης της αρχής της διαφάνειας. Η έρευνα εστίασε στη συνέχεια στη μελέτη περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη όπου μία ενδελεχής και σε βάθος παρατήρηση πρόσφερε πολύτιμα στοιχεία σχετικά με την ετήσια έκθεση ως παράγοντα κατά ένα μέτρο αξιολόγησης του έργου της Αρχής. Τέλος, δόθηκε μια συνολική αποτίμηση της έρευνας με τη μορφή συμπερασμάτων και προτάσεων ώστε να αναδειχθεί η σημασία της ετήσιας έκθεσης ως ένα αξιόπιστο εργαλείο αξιολόγησης του έργου των Ανεξαρτήτων Αρχών και Ελεγκτικών Σωμάτων.

Εν κατακλείδι, η προηγηθείσα μελέτη απέδειξε πως η ετήσια έκθεση συνιστά ένα πολύτιμο μέσο όχι μόνο για απολογισμό των πεπραγμένων του έτους αλλά και στοιχείο προσεκτικής παρακολούθησης και μέτρο εξέλιξης του εκάστοτε θεσμού στο πλαίσιο των εκ του νόμου αρμοδιοτήτων. Για αυτό ακριβώς ο νομοθέτης, θα μπορούσε να προβλέψει την υποχρέωση εκπόνησης ετησίων εκθέσεων από το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης εν στενή και εν ευρεία εννοία ώστε να βρίσκεται καταγεγραμμένο το παραγόμενο έργο μαρτυρώντας τη συνέχεια και εξέλιξη κάθε θεσμικού οργάνου. Σημαντικότερο όλων, όμως, θα ήταν η εξυπηρέτηση τελικά διπλού στόχου μέσω της εκπόνησης ετησίων εκθέσεων. Αφενός, το όργανο θα επικοινωνεί το έργο του με ρητό και ορισμένο, λεπτομερειακά καταγεγραμμένο τρόπο στην πολιτική ηγεσία, γεγονός που θα συνέβαλε στη χάραξη εστιασμένης δημόσιας πολιτικής, και αφετέρου, η αποτυπωμένη δράση του

κάθε οργάνου στο πλαίσιο των εκ του νόμου αρμοδιοτήτων του, θα συνεισέφερε στην ακριβή και ενδεδειγμένη ενημέρωση της κοινής γνώμης εξυπηρετώντας τελικά την κοινωνική λογοδοσία, μέσο και μέτρο στάθμισης της ποιότητας της Δημοκρατίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

A. Βιβλία

- Βενιζέλος, Ε. (2008). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα: Εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Βενιζέλος, Ε.(2003). Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, στο: Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ.13-23. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Βρετού, Β. (2008). *Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Συνήγορος του Πολίτη και ο ρόλος τους στην προστασία του Περιβάλλοντος*, Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Γουργουράκης, Γ. (2008). Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, στο: Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, σελ.69-74. Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Δετσαρίδης, Χ. (2009). Ανεξάρτητες Αρχές: ασπίδα κατά της διαφθοράς-μέσο διαφάνειας, στο: Μακρυδημήτρης, Αντ. , Μαρούδας, Λ. ,Πραβίτα, Μ-Ηλ. (επιμ.) *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών. 2^ο συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, 11-13 Οκτωβρίου 2007*, σελ. 51-64. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Δημόπουλος, Χ. (2005). *Η Διαφθορά*, Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Διαμαντούρος, Ν. (2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο: Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ.81-85. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Θεοδωράτος, Η. (2008). *Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου*, Πάτρα: Εκδ. Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
- Καμτσίδου, Ι. (2003). Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, στο: Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ.141-147. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

- Κωνσταντίνου, Ν. (2015). «Συνήγορος του Πολίτη», «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης» και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συγκριτική αποτίμηση της δράσης τους στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο: Μακρυδημήτρης, Αντ. , Μαρούδας, Λ. ,Πραβίτα, Μ-Ηλ. (επιμ.) στο: *Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το «Μνημόνιο» Εποχή. 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 28-30 Νοεμβρίου 2013*, σελ.155-175. Αθήνα: Εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο
- Λαζαράκος, Γ. (2010). *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Luhman, N. (1999). *Νομιμοποίηση μέσω Διαδικασίας*, Αθήνα: Εκδ. Κριτική
- Μακρυδημήτρης, Α.(1999). «Το έλατο στην άμμο» ή ο Ombudsman στην Ελλάδα στο: Μακρυδημήτρης, Α., Μουζέλης, Ν. (πρόλογος) *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σελ.339-399. Αθήνα: Εκδ. Θεμέλιο
- Μαυρομούστακου, Η. (2012). *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης*, Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Μήτρου, Λ. (2003). Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων στο: Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ.51-66. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Μπενάκη-Ψαρούδα, Α. (2008). Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο πολιτειακό σύστημα, στο: Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, σελ.11-19. Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε. (2004). *Ο έλεγχος της Διοίκησης. Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν.3051/2002) και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Παπαδημητρίου, Γ. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση, στο: Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, σελ.45-51. Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Ράικος, Δ. (2006). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Σπανού, Κ. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;, στο Κοντιάδης, Ξ. και Ανθόπουλος, Χ. (επιμ.) *Κρίση του πολιτικού συστήματος*, σελ.216-225. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση

- Τροβά, Ε. (2005). *Εξουσίες και Διαφάνεια*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Τσάτσος, Δ. (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β΄, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Τσουκαλάς, Κ. (2013). *Μορφές συνέχειας και ασυνέχειας. Από την ιστορική εθνεγερσία στην οικουμενική δυσφορία*, Αθήνα: Εκδ. Θεμέλιο
- Φραγκάκης Ν. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές, γιατί; στο: Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, σελ.21-25. Αθήνα: Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Φυτράκης, Ε. (2010). *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία- Νομοθεσία- Νομολογία*, Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη

Β. Άρθρα

- Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε.(1997). «Ο νόμος 2477/1997 για τον Συνήγορο του Πολίτη δεν ενισχύει την κοινωνία των πολιτών και δεν κατοχυρώνει επαρκώς την ανεξαρτησία του θεσμού» *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, 7, σελ.12-16
- Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε.(1997). «Ο κοινοβουλευτικός επίτροπος διοίκησης (Parliamentary Ombudsman) και οι επίτροποι της τοπικής αυτοδιοίκησης (Local Ombudsmen) ως ελεγκτικοί θεσμοί της κακοδιοίκησης στη Μεγάλη Βρετανία» *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, 9, σελ.38-48
- Μπότσης, Φ.Ι. (2007). «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξαρτήτων Αρχών» *Εφημ Διοικητικού Δικαίου*, 3, σελ.361-367
- Παραράς, Α.Π. (2006). «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα» *Εφημ Διοικητικού Δικαίου*, 1, σελ.123-132
- Φλογαΐτης, Σ.Ι.(2006). «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα» *Εφημ. Διοικητικού Δικαίου*, 1, σελ.110-115

Γ. Διαδικτυακές πηγές

- Δρόσος, Σ. (2003). « *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ελλάδα και του Μεσολαβητή της Δημοκρατίας στη Γαλλία*», διαθέσιμο στο: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/23174>, τελευταία επίσκεψη στις 23/10/2017

- Τασσιόπουλος, Σ.(2017). «Ανοικτή Διακυβέρνηση και Δημοκρατία», διαθέσιμο στο: <http://www.indepanalysis.gr/nomika-themata/anoikth-diakyvernshsh-kai-dhmokratia>, τελευταία επίσκεψη στις 23/10/2017
- OECD, (2012). «Public sector integrity: Providing services efficiently», διαθέσιμο στο: http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/CGB_GOVpublicsectorintegrity.pdf τελευταία επίσκεψη στις 23/10/2017

Δ. Νομοθεσία-νομολογία

- Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/86/01/08
- Κανονισμός της Βουλής
- Νόμος 3051/2002 *Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις* ΦΕΚ(220/Α/20.09.2002)
- Νόμος 3074/2002 *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις* ΦΕΚ(296/Α/04.12.2002)
- Νόμος 2190/1994 *Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης* ΦΕΚ(28/Α/03.03.1994)
- Νόμος 2472/1997 *Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα* ΦΕΚ(50/Α/10.04.1997)
- Νόμος 4320/2015 *Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις* ΦΕΚ(29/Α/19.03.2015)
- Νόμος 4339/2015 *Αδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης-Ίδρυση συνδεδεμένης με την ΕΡΤ ΑΕ ανώνυμης εταιρίας για την ανάπτυξη δικτύου επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής-Ρύθμιση θεμάτων Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων-Εθνική Επικοινωνιακή Πολιτική, Οργάνωση της Επικοινωνιακής Διπλωματίας-Σύσταση Εθνικού Κέντρου Οπτικοακουστικών Μέσων και Επικοινωνίας και Μητρώου Επιχειρήσεων Ηλεκτρονικών Μέσων Ενημέρωσης* ΦΕΚ(133/Α/29.10.2015)
- Νόμος 4055/2012 *Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής* ΦΕΚ(51/Α/12.03.2012)
- Νόμος 2477/1997 *Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης* ΦΕΚ(59/Α/18.04.1997)

- Νόμος 2623/1998 *Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων, οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών, εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και άλλες διατάξεις* ΦΕΚ(139/Α/25.06.1998)
- Νόμος 3094/2003 *Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις* ΦΕΚ(10/Α/22.01.2003)
- Νόμος 3304/2005 *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού* ΦΕΚ(16/Α/2005)
- Νόμος 4443/2016 *Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία και της Οδηγίας 2014/54/ΕΚ περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων* ΦΕΚ(232/Α/09.12.2016)
- Νόμος 3488/2006 *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, στους όρους και στις συνθήκες εργασίας και άλλες συναφείς διατάξεις* ΦΕΚ(191/Α/11.09.2006)
- Νόμος 3769/2009 *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών και άλλες διατάξεις* ΦΕΚ(105/Α/01.07.2009)
- Νόμος 3896/2010 *Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης* ΦΕΚ(207/Α/08.12.2010)
- Νόμος 4097/2012 *Εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών κατά την άσκηση αυτοτελούς επαγγελματικής δραστηριότητας* ΦΕΚ(235/Α/03.12.2012)
- Κανονισμός 883/2013/ΕΕ
- Οδηγία 2006/54/ΕΚ
- Οδηγία 1995/46/ΕΚ
- Οδηγία 2010/41/ΕΕ
- ΣτΕ Ολ. 1849/08
- ΣτΕ Ολ. 944/99
- Απόφαση 94/262 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ε. Λοιπές πηγές

- Ετήσιες Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη 1998-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις ΑΣΕΠ 2002-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις ΑΠΔΠΧ 1999-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις ΕΣΡ 2002-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις ΓΕΔΔ 2003-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. 2015-2016
- Ετήσιες Εκθέσεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 1999, 2016



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
NSRF



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr