



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ
**Η «ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ» ΩΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπουσα: Μαρία Λιαδή

Σπουδάστρια: Χριστίνα Μπαϊρα

ΑΘΗΝΑ – 2017

Η «Θεσμική Διαμεσολάβηση» ως εναλλακτική διαδικασία επίλυσης διοικητικών διαφορών

Σπουδάστρια: Χριστίνα Μπαΐρα

Επιβλέπουσα: Μαρία Λιαδή

ΑΘΗΝΑ

2017

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία μελετώνται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η διαμεσολάβηση μπορεί να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό και συμβατό με το δημόσιο δίκαιο μέσο εναλλακτικής επίλυσης διοικητικών διαφορών. Στόχος της εργασίας είναι η διαμόρφωση μιας πρότασης για την εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην Ελλάδα. Αρχικά, αναλύονται οι βασικές αρχές και τα πλεονεκτήματα της διαμεσολάβησης και οι νομοθετικές προβλέψεις για την διαμεσολάβηση στο ιδιωτικό δίκαιο σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Εν συνεχεία, περιγράφονται οι λόγοι υιοθέτησης τρόπων εξώδικης επίλυσης των διοικητικών διαφορών και οι προσπάθειες του έλληνα νομοθέτη προς αυτή την κατεύθυνση, ενώ αξιολογείται το παράδειγμα της άτυπης διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη. Η εργασία εστιάζει στους νομικούς περιορισμούς που θέτουν στην θεσμική διαμεσολάβηση οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, το δημόσιο συμφέρον και η εξουσία διάθεσης. Επιπλέον, εμπόδια στην εφαρμογή του θεσμού εντοπίζονται στην κουλτούρα δικαστικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών. Ακολουθώντας, μέσα από τη συγκριτική μελέτη της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην Ολλανδία και τη Γαλλία αντλούνται βέλτιστες πρακτικές και κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό του θεσμού στην Ελλάδα. Υπό το πρίσμα των ειδικών κανόνων του δημοσίου δικαίου, η εργασία προτείνει τη νομοθετική ρύθμιση της θεσμικής διαμεσολάβησης και τη σταδιακή υπαγωγή συγκεκριμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών σε αυτή. Σύμφωνα με την πρόταση, ο συντονισμός και η υποστήριξη της διαδικασίας, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του θεσμού και η επικύρωση της συμφωνίας των μερών θα πρέπει να ανατεθούν σε μια δημόσια αρχή.

Λέξεις-κλειδιά: διαμεσολάβηση, διοικητικές διαφορές, εναλλακτική επίλυση διαφορών, εξουσία διάθεσης, δημόσιο συμφέρον, Συνήγορος του Πολίτη

Abstract

This paper examines the conditions under which mediation can be an effective and compatible with public law means of alternative dispute resolution of administrative disputes. The aim of the paper is to formulate a proposal for the introduction of institutional mediation in administrative disputes in Greece. Firstly, the basic principles and merits of mediation and the legislative provisions on mediation in private law at European and national level are analyzed. What is subsequently described are the reasons lying behind adopting ways of extrajudicial settlement of administrative disputes and the efforts of the Greek legislator in this direction, while the example of informal mediation by the Greek Ombudsman is also evaluated. The paper focuses on the legal constraints imposed on institutional mediation by the fundamental principles of administrative law, the public interest and the power of disposal. In addition, obstacles to the implementation of the institution are identified in the culture of judicial resolution of administrative disputes. The comparative study of mediation in administrative disputes in the Netherlands and France, then, draws on best practices and guidelines for the design of the institution in Greece. In the light of the specific rules of public law, this paper proposes the regulation of institutional mediation and the gradual inclusion of specific categories of administrative disputes in it. According to the proposal, a public authority should be entrusted with the coordination and support of the process, the assessment of the effectiveness of the institution and the ratification of the parties' agreement.

Keywords: mediation, administrative disputes, alternative dispute resolution, power of disposal, public interest, Ombudsman

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια της παρούσας εργασίας, κ. Μαρία Λιαδή, για την εποικοδομητική συνεργασία, την ουσιαστική καθοδήγηση και την ψυχολογική υποστήριξη καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής της. Επίσης, ευχαριστώ ιδιαίτερα τον Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, ο οποίος μου παραχώρησε συνέντευξη σχετικά με τις προτάσεις της Αρχής για την εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης στο ελληνικό δίκαιο και μου έδωσε τη δυνατότητα πρόσβασης στη βιβλιοθήκη του Συνηγόρου του Πολίτη.

Περιεχόμενα

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
1. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΩΝ.....	11
1.1. Χαρακτηριστικά της διαμεσολάβησης	11
1.2. Πλεονεκτήματα της διαμεσολάβησης έναντι των άλλων μέσων εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών	13
1.3. Το παράδειγμα της διαμεσολάβησης στο ιδιωτικό δίκαιο.....	14
1.3.1. Η Οδηγία 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις	14
1.3.2. Η διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές διαφορές στο ελληνικό δίκαιο: ο νόμος 3898/2010	17
2. Η ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ.....	22
2.1. Η αναγκαιότητα θέσπισης εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης των διοικητικών διαφορών.....	22
2.2. Η προώθηση των εναλλακτικών μέσων επίλυσης των διοικητικών διαφορών σε υπερεθνικό επίπεδο	24
2.3. Μορφές εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών στο ελληνικό δίκαιο	25
2.4. Η εμπειρία της άτυπης διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη στις διαφορές κράτους- πολίτη.....	29
3. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ.....	32
3.1. Η ανισότητα των μερών, η αρχή της νομιμότητας και το δημόσιο συμφέρον.....	32
3.2. Η εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς	34
3.3. Η αρχή της ισότητας και τα έννομα συμφέροντα τρίτων	38

3.4. Κουλτούρα δικαστικής επίλυσης των διοικητικών προβλημάτων	40
4. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ	43
4.1. Τάσεις υιοθέτησης της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην Ευρώπη	44
4.2. Η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στην Ολλανδία	46
4.3. Η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στη Γαλλία.....	49
5. ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	53
5.1. Νομοθετική ρύθμιση και φορέας συντονισμού	53
5.2. Πεδίο εφαρμογής	54
5.3. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης.....	58
5.4. Η συμφωνία των μερών	61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	64
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	67

ΕΣΔΔΑ, Χριστίνα Μπαϊρα, ©, 2017- Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος (ανά σειρά)

Δήλωση

«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

Χριστίνα Μπαϊρα

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Δ.Ε.Δ.	Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΠολΔ	Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ	Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
EJCL	Electronic Journal of Comparative Law
EWHC	High Court of Justice (England and Wales)
NALL	Netherlands Administrative Law Library
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
Tex. L. Rev	Texas Law Review

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαμεσολάβηση αποτελεί ένα μέσο εναλλακτικής διευθέτησης διαφορών αγγλοσαξονικής προέλευσης το οποίο γεννήθηκε και άνθισε στο ιδιωτικό δίκαιο. Τα τελευταία χρόνια έχει ανοίξει στην Ευρώπη ένας διάλογος σχετικά με την αξιοποίηση αυτής της διαδικασίας για την επίλυση των διοικητικών διαφορών¹. Στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του 3^{ου} Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018 του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης², υιοθετήθηκε δέσμευση για θέσπιση της θεσμικής διαμεσολάβησης³ στις διαφορές των πολιτών με τη διοίκηση με στόχο το άνοιγμα διαύλων θεσμικού διαλόγου μεταξύ τους. Το εγχείρημα αυτό παρουσιάζει δυσκολίες καθώς πρόκειται για τη μεταφορά μιας ευέλικτης και ρευστής διαδικασίας με βασικό χαρακτηριστικό την εκούσια συμμετοχή από το πεδίο της ιδιωτικής αυτονομίας στο κατεξοχήν ρυθμισμένο, και μάλιστα από κανόνες δημόσιας τάξης, πεδίο του δημοσίου δικαίου. Μέχρι σήμερα δεν έχει υποβληθεί η σχετική νομοθετική πρόταση ενώ η θεσμική διαμεσολάβηση δεν έχει τύχει επεξεργασίας από την ελληνική νομική θεωρία.

Η παρούσα εργασία διερευνά τους όρους, με τους οποίους θα μπορούσε να εισαχθεί στη χώρα μας η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές και επιχειρεί να προτείνει το περιεχόμενο της σχετικής νομοθετικής ρύθμισης. Στο πρώτο κεφάλαιο, αφού εξετάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά και τα πλεονεκτήματα της διαμεσολάβησης, μελετάται το παράδειγμα θέσπισής της στο ιδιωτικό δίκαιο, και συγκεκριμένα οι προβλέψεις της ενωσιακής Οδηγίας για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές υποθέσεις και του νόμου που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη. Ακολούθως, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα υιοθέτησης εξωδικαστικών τρόπων διευθέτησης των διοικητικών διαφορών και γίνεται αναφορά στα μέσα εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών που προβλέπονται στο ελληνικό διοικητικό

¹ Ως διοικητική διαφορά νοείται «κάθε διατάραξη μιας έννομης κατάστασης που προκαλείται από πράξη ή παράλειψη ενός οργάνου, δημόσιου νομικού προσώπου, η οποία δηλαδή καταλογίζεται στο νομικό αυτό πρόσωπο και αφορά ή δημιουργεί σχέση διεπόμενη από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου» (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 29)

² Σήμερα την σχετική αρμοδιότητα έχει το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

³ Ο όρος «θεσμική διαμεσολάβηση» υποδηλώνει μια διαρθρωμένη διαδικασία που διέπεται από συγκεκριμένους κανόνες και αρχές και χρησιμοποιείται για λόγους συστηματικούς, προκειμένου να διακρίνεται από την άτυπη διαμεσολάβηση του θεσμού του Ombudsman μεταξύ κράτους και πολιτών

δίκαιο καθώς και στην εμπειρία της άτυπης διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι περιορισμοί που τίθενται στην θεσμική διαμεσολάβηση από τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου και η έρευνα επικεντρώνεται στο ζήτημα της εξουσίας διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς που αποτελεί προϋπόθεση της συμμετοχής των μερών στη διαμεσολάβηση. Επίσης, ερευνώνται τα προσκόμματα που μπορεί να ορθώσει στην πρακτική εφαρμογή της διαμεσολάβησης η νομική και διοικητική κουλτούρα της χώρας μας. Στο τέταρτο κεφάλαιο προβαίνουμε σε μια συγκριτική επισκόπηση της καθιέρωσης της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην έννομη τάξη άλλων ευρωπαϊκών χωρών, εστιάζοντας στα ιδιαίτερα παραδείγματα της Ολλανδίας και της Γαλλίας. Στο τελευταίο κεφάλαιο, παρουσιάζεται μια πρόταση νομοθετικής εισαγωγής της θεσμικής διαμεσολάβησης στην Ελλάδα με την περιγραφή των επιμέρους προβλέψεων για τον φορέα συντονισμού, το πεδίο εφαρμογής, τη διαμεσολαβητική διαδικασία και τη συμφωνία των μερών.

Για την εκπόνηση της εργασίας αξιοποιήθηκε ελληνική, αγγλική και γαλλική βιβλιογραφία και αρθρογραφία, μελετήθηκε η σχετική ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία και νομολογία καθώς και άλλες πρωτογενείς πηγές (ειδικές εκθέσεις, στατιστικές μελέτες), ενώ αντλήθηκαν στοιχεία από επίσημους διαδικτυακούς τόπους θεσμών. Επίσης, πραγματοποιήθηκε συνέντευξη με τον Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, σχετικά με το ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει η Αρχή στη θεσμική διαμεσολάβηση και με την ειδική επιστήμονα του Κύκλου Κοινωνικής Προστασία του Συνηγόρου, κ. Ειρήνη Κυριακάκη, με θέμα τη διαμεσολάβηση στις διαφορές μεταξύ ασθενούς και ιατρού.

1. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

1.1. Χαρακτηριστικά της διαμεσολάβησης

Αν και δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός της διαμεσολάβησης, αυτή μπορεί να περιγραφεί ως μια διαρθρωμένη διαδικασία επίλυσης διαφορών που διεξάγεται εντός πλαισίων εμπιστευτικότητας και στην οποία ένα τρίτο ουδέτερο πρόσωπο, ο διαμεσολαβητής, βοηθάει τα μέρη της διαφοράς να καταλήξουν εκουσίως στη διευθέτηση του προβλήματός τους (Θεοχάρης, 2015: 73).

Ουσιαστικό στοιχείο της διαμεσολάβησης είναι ο εθελοντικός χαρακτήρας της. Η διαμεσολάβηση θεμελιώνεται στην εκούσια συμμετοχή και αυτονομία των μερών τα οποία διαμορφώνουν με ελεύθερη βούληση τους όρους της συμφωνίας και συναινούν στην επίτευξη του αποτελέσματος. Αυτό το στοιχείο τη διαφοροποιεί από τη διευθέτηση της διαφοράς μέσω της δικαστικής οδού. Ενώ στο επίκεντρο της δικαστικής επίλυσης της διαφοράς τίθεται η εύρεση της αλήθειας και η τήρηση του νόμου, η διαμεσολάβηση αποσκοπεί στον ικανοποίηση των αναγκών των μερών και στην εξεύρεση της βέλτιστης για αυτά λύσης (Cohen, 2009: 1151-1152). Βέβαια, μετά την εκούσια συμφωνία των μερών να συμμετέχουν στη διαδικασία, τα μέρη οφείλουν να ενεργούν καλόπιστα και να συνεργάζονται ενεργά και εποικοδομητικά για την εξεύρεση λύσης (Vandenhende et al., 2016).

Βασικό χαρακτηριστικό της διαμεσολάβησης είναι ο διορισμός ενός τρίτου προσώπου, το οποίο διαθέτει εχέγγυα αντικειμενικότητας και αμεροληψίας. Ως προς τούτο διακρίνεται από τις διαπραγματεύσεις (negotiations) που είναι το μέσο εναλλακτικής επίλυσης, στο οποίο τα μέρη καταβάλλουν προσπάθεια να καταλήξουν σε μια κοινώς αποδεκτή συμφωνία χωρίς την ανάμειξη τρίτου προσώπου (Roberts/ Palmer, 2005: 125). Ο διαμεσολαβητής, χρησιμοποιώντας διάφορες διαπραγματευτικές τακτικές, φέρνει σε επαφή τα μέρη, τα συμβουλεύει και τα ενθαρρύνει, συμβάλλει στο να αναπτυχθεί ένας γόνιμος διάλογος μεταξύ τους και δρα καταλυτικά στην πορεία των διαπραγματεύσεων των μερών με στόχο την επίτευξη συμφωνίας (Vucetic, 2016: 496). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι το τρίτο πρόσωπο δεν διαθέτει εξουσία λήψης απόφασης, χαρακτηριστικό που διαφοροποιεί τη διαμεσολάβηση από τη διαιτησία,

όπου η απόφαση του διαιτητή είναι δεσμευτική για τα εμπλεκόμενα μέρη (De Graaf et al., 2014: 591). Επίσης, σε αντίθεση με ό,τι ισχύει στην περίπτωση του εναλλακτικού μέσου της συμφιλίωσης, ο διαμεσολαβητής δεν υποβάλλει στα μέρη σχέδιο επίλυσης της διαφοράς (Sgubini et al., 2004).

Ο διαμεσολαβητής οφείλει να είναι ουδέτερος κατά τη διαμεσολαβητική διαδικασία προκειμένου να διασφαλίζεται το κύρος της. Για τον λόγο αυτό δεν πρέπει να διατηρεί προηγούμενες ή υφιστάμενες σχέσεις με τα εμπλεκόμενα μέρη κατά την ανάληψη των καθηκόντων του και σε κάθε περίπτωση να γνωστοποιεί σε αυτά περιστατικά που μπορεί να συνιστούν σύγκρουση συμφερόντων (Benjamin, 2001, Alrashdan, 2011). Συναφής είναι και η αξίωση για αμεροληψία του διαμεσολαβητή, στο πλαίσιο της οποίας αυτός πρέπει να χειρίζεται με ισοτιμία τα μέρη και να ενεργεί χωρίς προκατάληψη έναντι του ενός από αυτά (Θεοχάρης, 2015: 100-101). Κατά την κρατούσα στο ευρωπαϊκό περιβάλλον άποψη του «διευκολυντικού» μοντέλου συμπεριφοράς, ο διαμεσολαβητής δεν νομιμοποιείται να κρίνει το δίκαιο των όρων της συμφωνίας αλλά διασφαλίζει την ακεραιότητα της διαδικασίας καθοδηγώντας τα μέρη να βρουν μια κοινά αποδεκτή λύση (Moberly, 1997: 670). Η αντίθετη άποψη, που ακολουθείται στις Η.Π.Α., εδράζεται στο «αξιολογικό» μοντέλο συμπεριφοράς, σύμφωνα με το οποίο ο διαμεσολαβητής μπορεί να παρεμβαίνει στη διαδικασία προτείνοντας λύσεις στα μέρη με γνώμονα την επίτευξη ενός δίκαιου αποτελέσματος (Golann & Corman Aaron, 1997: 29 επ.).

Η εμπιστευτικότητα της διαμεσολάβησης επιτάσσει οι πληροφορίες που δίνει το ένα μέρος κατά τη διαμεσολαβητική διαδικασία να μη μπορούν να αξιοποιηθούν από το άλλο σε μελλοντική δικαστική ή άλλη διαδικασία (Deason, 2005: 563 επ.). Παρά την ανομοιομορφία των νομοθετικών ή νομολογιακών επιταγών σε κάθε έννομη τάξη, η εμπιστευτικότητα αίρεται για λόγους δημόσιας τάξης ή όταν αυτή συγκρούεται με άλλο αγαθό ή δικαίωμα καθώς και στην περίπτωση που οι διάδικοι παράσχουν τη συγκατάθεσή τους (Θεοχάρης, 2015: 91-94).

Η διαμεσολάβηση εκκινείται με συμφωνία των μερών, κατόπιν σύστασης ή παραπομπής του δικαστηρίου ή υποχρεωτικά εκ του νόμου. Στην πρώτη περίπτωση τα μέρη, πριν προσφύγουν στα δικαστήρια ή ακόμα και κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας, επιλέγουν να επιλύσουν τη διαφορά τους μέσω διαμεσολάβησης. Τα μέρη δύναται να συμφωνήσουν την υπαγωγή και μελλοντικών τους διαφορών σε

διαμεσολάβηση, αλλά η σχετική ρήτρα δεν μπορεί να αποκλείσει προσφυγή στη δικαιοσύνη (Καραμπατζός, 2009: 45). Η διαμεσολάβηση κατόπιν σύστασης ή παραπομπής του δικαστηρίου⁴ γεννήθηκε από τους ίδιους τους δικαστικούς λειτουργούς για λόγους αποσυμφόρησης των δικαστηρίων ενώ, αργότερα η σχετική δυνατότητα προβλέφθηκε και νομοθετικά (Αντωνέλος & Πλέσσα, 2014: 16 επ.). Το πλεονέκτημα αυτού του τρόπου ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης είναι ότι εκκινείται με πρωτοβουλία ενός προσώπου που διαθέτει κύρος και, ως εκ τούτου, οι διάδικοι ενθαρρύνονται να προσφύγουν σε διαμεσολάβηση (Θεοχάρης, 2015: 118). Τέλος, η προσφυγή στη διαμεσολάβηση μπορεί να απαιτείται από το νόμο, ως απαραίτητο στάδιο πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη (Wiget, 2012). Πρέπει να σημειωθεί ότι η υποχρεωτικότητα αφορά στη συμμετοχή στη διαμεσολάβηση και όχι στην επίτευξη συμφωνίας και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας (Alexander et al., 2006: 253).

1.2. Πλεονεκτήματα της διαμεσολάβησης έναντι των άλλων μέσων εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών

Η διαμεσολάβηση προσφέρει στα εμπλεκόμενα μέρη μια ευέλικτη και σύντομη διαδικασία επίλυσης της μεταξύ τους διαφοράς. Σε αντίθεση με τη δικαστική διευθέτηση, η οποία θα επιβάρυνε το σύστημα απονομής της δικαιοσύνης, η προσφυγή στη διαμεσολάβηση συνεπάγεται λιγότερο οικονομικό κόστος, ενώ αποφεύγεται η ταλαιπωρία, η αγωνία και οι υπόλοιπες αρνητικές επιπτώσεις μιας μακράς περιόδου εκκρεμοδικίας στην ψυχολογία των διαδίκων (De Graaf et al., Συνήγορος του Πολίτη, 2004).

Το στοιχείο της εκούσιας συμμετοχής στη διαδικασία, της συν-διαμόρφωσης των όρων και της συναίνεσης των μερών στην τελική συμφωνία προσδίδει στη διαμεσολάβηση προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλα μέσα εναλλακτικής επίλυσης διαφορών (De Graaf et al., 2014: 592)⁵. Τα μέρη αντιλαμβάνονται ότι η επίτευξη της συμφωνίας είναι αποκλειστικά δική τους απόφαση και το τελικό αποτέλεσμα της διευθέτησης δημιουργεί αίσθημα ικανοποίησης. Με τον τρόπο αυτό μεγαλώνει ο

⁴ Δικαστική διαμεσολάβηση και σε αγγλική ορολογία court-connected ή court-annexed mediation

⁵ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (2010)

βαθμός της δέσμευσης των μερών από τη συμφωνία και αυξάνονται οι πιθανότητες για εκούσια εκτέλεση της (Θεοχάρης, 2015: 110). Δεδομένου ότι τα μέρη έχουν συναινέσει στο αποτέλεσμα, αποφεύγεται η επίσπευση μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης και η γέννηση νέων διαφορών.

Αλλά ακόμη και στην περίπτωση που η διαμεσολάβηση δεν έχει επιτυχή έκβαση, μειώνεται ο χρόνος ολοκλήρωσης της δικαστικής αντιδικίας, διότι κατά τη διάρκεια της διαμεσολαβητικής διαδικασίας τα μέρη προσδιορίζουν και επικεντρώνονται στα καίρια σημεία της διαφωνίας τους (Θεοχάρης, 2015: 123-124). Πέρα, όμως, από τη διάρκεια της συμφωνίας ενισχύεται και η διάρκεια στις σχέσεις των εμπλεκόμενων μερών. Η διαμεσολάβηση είναι ένα μέσο επίλυσης διαφορών προσανατολισμένο στο μέλλον (future-oriented), καθώς επιτρέπει στα μέρη να συνεχίσουν τη συνεργασία τους (De Graaf et al., 2014: 591) και συμβάλλει στη διατήρηση μιας φιλικής σχέσης μεταξύ τους⁶.

1.3. Το παράδειγμα της διαμεσολάβησης στο ιδιωτικό δίκαιο

1.3.1. Η Οδηγία 2008/52/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις

Η «Οδηγία 2008/52/EK της 21ης Μαΐου 2008 για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (εφεξής Οδηγία) αποτελεί το σημαντικότερο βήμα για την προώθηση του θεσμού της διαμεσολάβησης στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ενίσχυσης της προσφυγής σε μέσα εναλλακτικής επίλυσης διαφορών σε υπερεθνικό επίπεδο. Ήδη από το 1980 η Επιτροπή Διεθνούς Εμπορικού Δικαίου του Ο.Η.Ε. καταγράφει κανόνες συμβιβαστικής επίλυσης διαφορών προτρέποντας τα κράτη να τους υιοθετήσουν (United Nations, 1980). Σε ενωσιακό επίπεδο, οι αρχές οι οποίες πρέπει να διέπουν τα όργανα που επιφορτίζονται με την εξώδικη επίλυση των καταναλωτικών διαφορών τέθηκαν με Σύσταση της Επιτροπής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1998) και εμπλουτίστηκαν με νεώτερη Σύσταση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001). Επίσης, στην Οδηγία 2001/31/EK του Ευρωπαϊκού

⁶ Βλ. Προοίμιο (σκ. 7) της Οδηγίας 2008/52/EK για τη διαμεσολάβηση

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το ηλεκτρονικό εμπόριο ορίστηκε ότι η νομοθεσία των κρατών δεν πρέπει να εμποδίζει τη χρήση μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών που προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο και στην Πράσινη Βίβλο για τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών αστικού και εμπορικού δικαίου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002), επιβεβαιώθηκε ότι αυτοί αποτελούν πολιτική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προωθήθηκε η εναλλακτική επίλυση και σε άλλους τομείς (οικογενειακό δίκαιο, εργασιακές σχέσεις). Ως προϊόν αυτών των διεργασιών και της διαδικασίας εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών, η Οδηγία για τη διαμεσολάβηση υιοθετήθηκε με στόχο την πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε ένα ταχύ και αποδοτικό μέσο εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών τους⁷ και τη διασφάλιση ενός προβλέψιμου νομικού πλαισίου⁸ για τη διαμεσολάβηση στα κράτη-μέλη (Feasley, 2011: 333).

Στο πλαίσιο της Οδηγίας δεν προβλέφθηκε ένα συγκεκριμένο διαμεσολαβητικό μοντέλο αλλά δόθηκε στα κράτη- μέλη η δυνατότητα να επιλέξουν, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητές τους, τον τρόπο ρύθμισης των επιμέρους πτυχών της διαμεσολάβησης. Στο πεδίο εφαρμογής της εντάχθηκαν οι αστικές και εμπορικές διασυνοριακές διαφορές με την εξαίρεση αυτών για τις οποίες τα μέρη δεν έχουν την ελευθερία να αποφασίζουν βάσει του εφαρμοστέου δικαίου⁹, δηλαδή των υποθέσεων για τις οποίες τα μέρη δεν διαθέτουν εξουσία διάθεσης, όπως ιδίως στο οικογενειακό και εργατικό δίκαιο¹⁰. Από το ρυθμιστικό της πεδίο εξαιρέθηκαν, επίσης, ρητά οι διοικητικές διαφορές.¹¹ Η Οδηγία καλύπτει όλους τους τρόπους ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης - με πρωτοβουλία των μερών, κατόπιν προτροπής του δικαστηρίου¹² ή υποχρεωτική εκ του νόμου διαμεσολάβηση¹³ - καθώς και την δικαστική μεσολάβηση, την οποία διενεργεί δικαστικός λειτουργός που δεν έχει επιληφθεί τη σχετική με τη συγκεκριμένη διαφορά δίκη¹⁴. Το ρυθμιστικό πεδίο της Οδηγίας δεν περιλαμβάνει τις απόπειρες συμβιβασμού

⁷ Προοίμιο, σκ. 6 και άρθρο 1 παρ. 1 της Οδηγίας

⁸ Προοίμιο, σκ. 7

⁹ Άρθρο 1 παρ. 2, εδ. α΄

¹⁰ Προοίμιο, σκ. 10

¹¹ Άρθρο 1 παρ. 2, εδ. α΄

¹² Άρθρο 3 περ. α΄ και 5 παρ. 1

¹³ Άρθρο 3 περ. α΄ και 5 παρ. 2

¹⁴ Άρθρο 3 περ. α΄

που γίνονται από το δικαστήριο για την επίλυση της διαφοράς κατά τη διάρκεια της δίκης¹⁵.

Ως διαμεσολαβητής ορίζεται «οποιοσδήποτε τρίτος από τον οποίο ζητείται να αναλάβει διαμεσολάβηση με κατάλληλο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο τρόπο, ανεξαρτήτως της ονομασίας του ή του επαγγέλματός του στο αντίστοιχο κράτος μέλος και ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο ορίστηκε ή ανέλαβε να τελέσει την εν λόγω διαμεσολάβηση»¹⁶. Η Οδηγία δεν θέτει κριτήρια σχετικά με την ανεξαρτησία και την ουδετερότητα του διαμεσολαβητή ούτε προβλέπει τις υποχρεώσεις του. Έτσι, επαφίεται στα κράτη- μέλη να ενθαρρύνουν την εκπόνηση προαιρετικών κωδίκων δεοντολογίας και την τήρησή τους, και να προωθήσουν την εκπαίδευση των διαμεσολαβητών προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η διαμεσολάβηση διεξάγεται με κατάλληλο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο τρόπο¹⁷. Περαιτέρω, σύμφωνα με την Οδηγία, τα κράτη ενθαρρύνουν με κάθε πρόσφορο μέσο την παροχή πληροφόρησης στο ευρύ κοινό για τον τρόπο πρόσβασης σε διαμεσολαβητές και οργανισμούς παροχής υπηρεσιών διαμεσολάβησης, ιδίως στο διαδίκτυο¹⁸.

Ως προς την τήρηση της εμπιστευτικότητας, στην Οδηγία δεν γίνεται αναλυτική αναφορά στα στοιχεία που καλύπτονται από το απόρρητο της διαμεσολάβησης. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι ούτε οι διαμεσολαβητές ούτε όσοι εμπλέκονται διοικητικά στη διαδικασία διαμεσολάβησης μπορούν να υποχρεώνονται να προσκομίσουν σε αστικές και εμπορικές δίκες ή διαιτησίες στοιχεία που προκύπτουν από διαδικασία διαμεσολάβησης ή σχετίζονται με αυτή¹⁹. Ωστόσο, υπάρχει η δυνατότητα μη εφαρμογής του κανόνα αυτού μετά από σχετική συμφωνία των μερών²⁰. Από τη γραμματική διατύπωση του σχετικού άρθρου (άρ. 7) δεν προκύπτει ότι ο όρος της εμπιστευτικότητας δεσμεύει και τα εμπλεκόμενα μέρη, σε κάθε περίπτωση όμως αυτά υπέχουν σχετική υποχρέωση βάσει της μεταξύ τους σύμβασης υπαγωγής της διαφοράς σε διαμεσολάβηση (Θεοχάρης, 2015: 90). Ως εξαιρέσεις από το απόρρητο της διαμεσολάβησης ορίζονται οι περιπτώσεις που επιτακτικοί λόγοι δημόσιας τάξης, όπως εξειδικεύονται από κάθε κράτος- μέλος, επιβάλλουν την άρση του, κυρίως για να

¹⁵ Άρθρο 3 περ. α' Οδηγίας

¹⁶ Άρθρο 3 περ. β'

¹⁷ Άρθρο 4

¹⁸ Άρθρο 9

¹⁹ Άρθρο 7 παρ. 1

²⁰ Άρθρο 7 παρ. 1

εξασφαλιστεί η προστασία των πρωταρχικών συμφερόντων των παιδιών ή να αποφευχθεί ο κίνδυνος να θιγεί η σωματική ή ψυχολογική ακεραιότητα προσώπου²¹ καθώς και οι περιπτώσεις που η κοινολόγηση του περιεχομένου της συμφωνίας είναι απαραίτητη για την εφαρμογή ή εκτέλεσή της²².

Τέλος, προκειμένου να αποκτήσει εκτελεστότητα η συμφωνία στην οποία καταλήγουν τα μέρη προτείνεται η επικύρωσή της η οποία μπορεί να γίνει από δικαστήριο ή άλλη δημόσια αρχή, με δικαστική ή άλλη απόφαση ή με δημόσιο έγγραφο, επαφίεται δηλαδή στο μηχανισμό που θα επιλέξει κάθε κράτος- μέλος²³. Σε κάθε περίπτωση τα κράτη- μέλη πρέπει να δίνουν τη δυνατότητα στα μέρη ή σε ένα εξ αυτών, αλλά με τη ρητή συναίνεση των υπολοίπων, να ζητούν να καταστεί εκτελεστό το περιεχόμενο της συμφωνίας²⁴. Η συμφωνία κηρύσσεται εκτελεστή εκτός αν το περιεχόμενό της αντιβαίνει στο δίκαιο του κράτους- μέλους, στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση, ή δεν προβλέπεται η εκτελεστότητά της σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία του κράτους²⁵.

1.3.2. Η διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές διαφορές στο ελληνικό δίκαιο: ο νόμος 3898/2010

Η Οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 3898/2010, ο οποίος θεσμοθέτησε τη διαμεσολάβηση τόσο για τις διασυνοριακές όσο και για τις εσωτερικές αστικές και εμπορικές διαφορές. Πέρα από ενωσιακή υποχρέωση, η εισαγωγή του θεσμού κρίθηκε επιβεβλημένη για λόγους που συνδέονται τόσο με την επιτάχυνση και αποσυμφόρηση του δικαστικού συστήματος όσο και με τα πλεονεκτήματα που προσφέρει στα εμπλεκόμενα μέρη το εναλλακτικό αυτό μέσο επίλυσης των διαφορών²⁶.

Το πεδίο εφαρμογής του νόμου καταλαμβάνει τις διαφορές ιδιωτικού δικαίου²⁷, δηλαδή αυτές που αφορούν σε αμφισβήτηση ως προς την ύπαρξη, την έκταση ή το περιεχόμενο δικαιωμάτων ή εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου και δύνανται να

²¹ Άρθρο 7 παρ. 1 περ. α΄

²² Άρθρο 7 παρ. 1 περ. β΄

²³ Άρθρο 6 παρ. 1 και 2

²⁴ Άρθρο 6 παρ. 1 εδ. α΄

²⁵ Άρθρο 6 παρ. 1 εδ. β΄

²⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (2010)

²⁷ Άρθρο 2

υπαχθούν στη δικαιοδοσία των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων. Από το πεδίο εφαρμογής του εξαιρούνται οι γνήσιες υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων καθώς σε αυτές απουσιάζει το στοιχείο της διαφοράς. Αντίθετα, υποστηρίζεται ότι οι υπό ευρεία έννοια υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, οι οποίες αποτελούν διαφορές διαπλαστικού χαρακτήρα και εμφανίζουν το στοιχείο της αντιδικίας²⁸, δύναται να υπαχθούν σε διαμεσολάβηση²⁹. Ζήτημα γεννάται, επίσης, σε σχέση με την συμπερίληψη στο πεδίο εφαρμογής του νόμου των διαφορών του δημοσίου που υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, είτε σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο είτε σύμφωνα με το κριτήριο άσκησης δημόσιας εξουσίας (Δαγτόγλου, 2015: 38), όταν δηλαδή το δημόσιο δρα ως *fiscus*. Με το σκεπτικό ότι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας επιτάσσει η διοίκηση να δρα υπό το νόμο και σύμφωνα με αυτόν και αν λάβουμε υπόψη μας τη νομολογιακή αντιμετώπιση της διαιτησίας στις ιδιωτικές διαφορές του δημοσίου, η ορθότερη ερμηνευτική εκδοχή είναι ότι χωρίς ρητή νομοθετική πρόβλεψη οι διαφορές αυτές δεν δύναται να υπαχθούν στις ρυθμίσεις του νόμου για τη διαμεσολάβηση.

Προϋπόθεση για την υπαγωγή των διαφορών στη διαμεσολάβηση τέθηκε η συμφωνία των μερών για την υπαγωγή, η οποία πρέπει να περιβάλλεται από έγγραφο τύπο³⁰, χάριν της νομικής ασφάλειας αλλά και της προστασίας των μερών, ενόψει της υποχρέωσης που αναλαμβάνουν για τη φυσική παρουσία τους στη διαμεσολαβητική προσπάθεια και τη συμμετοχή τους σε αυτή με καλή πίστη³¹. Στην περίπτωση της προσφυγής στη διαμεσολάβηση μετά από πρόταση του δικαστηρίου στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση, η σχετική συμφωνία αποδεικνύεται από τα πρακτικά του δικαστηρίου³².

Για την εγκυρότητα της συμφωνίας υπαγωγής σε διαμεσολάβησης ο νομοθέτης αξιώνει τα μέρη να έχουν εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς³³, ήτοι την εξουσία να επιφέρουν με τη θέλησή τους οποιαδήποτε μεταβολή – μεταβίβαση, αλλοίωση, επιβάρυνση ή απόσβεση - στα δικαιώματά τους (Παπαστερίου, 2009: 275). Η εξουσία διάθεσης υφίσταται κατά κύριο λόγο στα απαλλοτριωτά δικαιώματα τα

²⁸ Όπως για παράδειγμα οι πτωχευτικές υποθέσεις μετά από αίτηση του δανειστή

²⁹ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των μη γνήσιων υποθέσεων εκούσιας δικαιοδοσίας του Ν. 3869/2010 περί ρύθμισης οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων για τις οποίες δόθηκε νομοθετικά η δυνατότητα προσφυγής σε διαμεσολάβηση (αρ. 2 παρ. 1).

³⁰ Άρθρο 2

³¹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (2010)

³² Άρθρο 2

³³ Άρθρο 2

οποία διέπονται από κανόνες ενδοτικού δικαίου, όπως είναι τα εμπράγματα και τα ενοχικά δικαιώματα (Θεοχάρης, 2015: 184). Αντίθετα, έλλειψη εξουσίας διάθεσης υπάρχει για τα δικαιώματα που προέρχονται από διατάξεις αναγκαστικού δικαίου, που θεσπίζονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ανεπίδεκτα ελεύθερης διάθεσης είναι τα προσωποπαγή δικαιώματα που συνδέονται με την προσωπικότητα ή απορρέουν από τις οικογενειακές σχέσεις, ενώ η σχετική εξουσία λείπει σε ορισμένες περιπτώσεις εργατικών διαφορών (Παπαστερίου, 2009: 207, Σκορδάκη, 2012: 174 επ.).

Στο νόμο προβλέπονται όλοι οι τρόποι ενεργοποίησης της διαδικασίας διαμεσολάβησης³⁴. Ειδικότερα, στην περίπτωση υποχρεωτικής εκ του νόμου διαμεσολάβησης αποκλείεται η προσφυγή στα δικαστήρια μέχρι την περάτωσή της³⁵, ενώ αν η διαμεσολάβηση ξεκινήσει μετά από πρόταση του δικαστηρίου και εφόσον τα μέρη συμφωνούν, το δικαστήριο αναβάλλει υποχρεωτικά τη συζήτηση της υπόθεσης σε δικάσιμο μετά την πάροδο τριμήνου αλλά όχι πέραν του εξαμήνου³⁶.

Έννομη συνέπεια της υπαγωγής σε διαμεσολάβηση αποτελεί η διακοπή της παραγραφής των αξιώσεων και της αποσβεστικής προθεσμίας των δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ώστε σε περίπτωση αποτυχίας της διαμεσολάβησης να υπάρχει η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη³⁷. Με αυτή την επιλογή ο νομοθέτης επιδίωξε να ενισχύσει το θεσμό της διαμεσολάβησης, καθώς τα μέρη είναι πιθανόν να μην προσέφευγαν ή να αποχωρούσαν από τη διαδικασία εξαιτίας του κινδύνου απόσβεσης των εν λόγω αξιώσεων³⁸. Με την κατάργηση του λόγου διακοπής, που επέρχεται είτε με τη σύνταξη του πρακτικού αποτυχίας της διαμεσολάβησης είτε με την επίδοση δήλωσης αποχώρησης από τη διαμεσολάβηση³⁹, αρχίζει εκ νέου προθεσμία παραγραφής ή αποσβεστικής προθεσμίας (Γεωργιάδης, 2012: 342).

Κατά τη διαδικασία της διαμεσολάβησης τα μέρη πρέπει να παρίστανται με πληρεξούσιο δικηγόρο⁴⁰ ενώ ο διαμεσολαβητής ορίζεται από αυτά ή από τρίτο πρόσωπο της επιλογής τους⁴¹. Προκειμένου να διασφαλίσει το κύρος της διαδικασίας,

³⁴ Άρθρο 3

³⁵ Άρθρο 3 παρ. 1 περ. δ΄

³⁶ Άρθρο 3 παρ. 2

³⁷ Άρθρο 11

³⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (2010)

³⁹ Άρθρο 11 εδ. β΄

⁴⁰ Άρθρο 8 παρ. 1

⁴¹ Άρθρο 8 παρ. 2

ο νομοθέτης προβαίνει σε ρύθμιση ζητημάτων σχετικά με τους φορείς κατάρτισης⁴² και πιστοποίησης διαμεσολαβητών⁴³ καθώς και η διαπίστευσή τους⁴⁴, παραπέμποντας τις επιμέρους προβλέψεις στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση⁴⁵. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης είναι άτυπη (δεν τηρούνται πρακτικά) και καθορίζεται από τον διαμεσολαβητή σε συνεννόηση με τα μέρη⁴⁶. Ο διαμεσολαβητής μπορεί να επικοινωνεί και να συναντάται με καθένα από τα μέρη, ενώ οι πληροφορίες που αντλεί δεν κοινολογούνται στο άλλο μέρος χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του⁴⁷. Ως προς το απόρρητο της διαδικασίας της διαμεσολάβησης, ο νόμος αξιώνει την έγγραφη δέσμευση όλων των συμμετεχόντων (και του διαμεσολαβητή) πριν από την έναρξή της⁴⁸. Το απόρρητο αυτό μπορεί μετά από σχετική έγγραφη δέσμευση των μερών να καταλαμβάνει και το περιεχόμενο της ίδιας της τελικής συμφωνίας, εκτός αν η κοινολόγηση του περιεχομένου της είναι απαραίτητη για την εκτέλεσή της. Ο νομοθέτης επέλεξε να μην προστατεύσει ρητά το σύνολο των πληροφοριών που ανταλλάσσουν τα μέρη ήδη από το προπαρασκευαστικό στάδιο παραμένοντας στο γενικό πλαίσιο που έθεσε η Οδηγία.

Μετά την ολοκλήρωση της διαμεσολάβησης, είτε τα μέρη καταλήξουν σε συμφωνία είτε διαπιστωθεί αποτυχία της, ο διαμεσολαβητής συντάσσει πρακτικό διαμεσολάβησης το οποίο υπογράφεται από όλους τους συμμετέχοντες. Τα απαραίτητα κατά νόμο στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει είναι το όνομα και το επώνυμο του διαμεσολαβητή, ο τόπος και ο χρόνος της διαμεσολάβησης, τα ονόματα και τα επώνυμα των συμμετεχόντων, η συμφωνία υπαγωγής στη διαμεσολάβηση, η συμφωνία στην οποία κατέληξαν τα μέρη κατά τη διαμεσολάβηση ή η διαπίστωση της αποτυχίας της διαμεσολάβησης, καθώς και η αιτία της διαφοράς⁴⁹. Το πρακτικό αποτελεί ενοχική, υποσχετική, αμφοτεροβαρή σύμβαση η οποία δεσμεύει τα μέρη σε εκπλήρωση των παροχών που το καθένα αναλαμβάνει (Θεοχάρης, 2015: 296). Το πρωτότυπο του πρακτικού κατατίθεται, εφόσον ένα τουλάχιστον των μερών το ζητήσει, με επιμέλεια του διαμεσολαβητή, στη γραμματεία του Μονομελούς Πρωτοδικείου της Περιφέρειας

⁴² Άρθρο 5

⁴³ Άρθρο 6

⁴⁴ Άρθρο 7

⁴⁵ Ήδη με την υπ' αριθμ. πρωτ. 109088 οικ. 12-12-2011 απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων θεσπίστηκε ο Κώδικας Δεοντολογίας Διαπιστευμένων Διαμεσολαβητών ο οποίος βασίστηκε στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Δεοντολογίας για τους Διαμεσολαβητές.

⁴⁶ Άρθρο 8 παρ. 3

⁴⁷ Άρθρο 8 παρ. 3

⁴⁸ Άρθρο 10

⁴⁹ Άρθρο 9 παρ. 1

όπου διεξήχθη η διαμεσολάβηση μαζί με παράβολο υπέρ του Δημοσίου⁵⁰. Πέρα από τη δημοσιότητα, η σημαντικότερη συνέπεια της κατάθεσης του πρακτικού στο δικαστήριο είναι ο εκτελεστός χαρακτήρας που αποκτά, εφόσον περιέχει συμφωνία των μερών για ύπαρξη αξίωσης που μπορεί να εκτελεσθεί αναγκαστικά⁵¹. Έτσι, για την εκτελεσιμότητα του πρακτικού δεν απαιτείται κάποια περαιτέρω νομική ενέργεια, η οποία θα συνεπαγόταν ουσιαστικό έλεγχο, όπως η επικύρωση του από δικαστήριο ή άλλη αρμόδια αρχή, αλλά αρκεί η εξέταση της τυπικής του εγκυρότητας από τον αρμόδιο υπάλληλο που το παραλαμβάνει (Σκορδάκη, 2012: 189).

⁵⁰ Άρθρο 9 παρ. 2

⁵¹ Άρθρο 9 παρ. 3

2. Η ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

2.1. Η αναγκαιότητα θέσπισης εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης των διοικητικών διαφορών

Η υιοθέτηση του θεσμού της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές εντάσσεται στην ευρύτερη συζήτηση για την αναγκαιότητα θέσπισης εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης των διοικητικών διαφορών. Η βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης είναι ένα φαινόμενο που απασχολεί τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη. Στην Ελλάδα αποτελεί ένα διαχρονικό πρόβλημα το οποίο, ιδιαίτερα στον τομέα της διοικητικής δικαιοσύνης, έχει προσλάβει μεγάλες διαστάσεις τα τελευταία χρόνια⁵². Η υπέρβαση του λογικού χρονικού πλαισίου εκδίκασης κάθε είδους υποθέσεων έχει οδηγήσει σε πολλές καταδικαστικές σε βάρος της χώρας μας αποφάσεις του ΕΔΔΑ⁵³, το οποίο με την πλούσια νομολογία του έχει αναδείξει την σημασία της χρονικής συνιστώσας του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ⁵⁴.

Άλλωστε και στο εθνικό επίπεδο, η επίκαιρη απονομή της δικαιοσύνης αποτελεί πτυχή του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας⁵⁵, το οποίο αξιώνει η δικαιοδοτική επίλυση της διαφοράς να λάβει χώρα σε εύλογο κατά τις περιστάσεις χρόνο (Χρυσόγονος, 2006: 442). Αν η εκδίκαση της υπόθεσης δεν τοποθετείται σε ένα ορατό χρονικό ορίζοντα, η δικαιοσύνη παρέμβαση δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική. Είναι πιθανόν να έχει διαμορφωθεί μια πραγματική κατάσταση, η οποία δύσκολα ανατρέπεται, ο ηττημένος διάδικος επιβαρύνεται με τόκους ή προσανυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής, μπορεί να γεννηθούν δικαιώματα τρίτων, δυσχεραίνεται η αναγκαστική εκτέλεση. Όπως εύστοχα επισημαίνει το ΕΔΔΑ, όταν οι καθυστερήσεις υπερβαίνουν κάποια ακραία χρονικά όρια ισοδυναμούν με αρνησιδικία⁵⁶. Ταυτόχρονα,

⁵² Η Ελλάδα βρίσκεται στις πρώτες θέσεις της Ευρώπης σε ό,τι αφορά τις εκκρεμείς υποθέσεις στα πολιτικά δικαστήρια σε σχέση με τον πληθυσμό της, ενώ κατέχει την 1^η θέση στον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων στη διοικητική δικαιοσύνη, βλ. European Commission (2017)

⁵³ Βλ. ενδεικτικά τις πρόσφατες αποφάσεις ΕΔΔΑ Αθανασίου/ Ελλάδας (2010), Αναστασάκης/ Ελλάδας (2011), Νάκα/ Ελλάδας (2012), Φεργαδιώτη- Ριζάκη/ Ελλάδας (2013), Βεντούρης/Ελλάδας (2016)

⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις ΕΔΔΑ, Di Pede et Zappia/ Ιταλίας (1996), Frydlander /Γαλλίας (2000), Pinto de Oliveira/ Πορτογαλίας (2001), Santoni/Γαλλίας (2003)

⁵⁵ Άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος

⁵⁶ ΕΔΔΑ Αθανασίου/Ελλάδας (2010)

η υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης εμφανίζει εκτός από την ατομική και μια αντικειμενική διάσταση καθώς *«υπονομεύει τις γενικές επιδιώξεις της δικαστικής λειτουργίας- εντέλει, την ίδια την ασφάλεια δικαίου»* (Δελλής, 2013: 35) και θέτει εμπόδια στην οικονομική ανάπτυξη (Κάρκαλης, 2015: 99).

Το αίτημα για έγκαιρη επίλυση των διαφορών στη διοικητική δικαιοσύνη είναι επιτακτικό λόγω της ιδιαιτερότητας αλλά και της σπουδαιότητας των τομέων που απασχολούν το δημόσιο δίκαιο για τον κοινωνικό και οικονομικό βίο (δημόσια έσοδα, κοινωνική ασφάλιση, περιβάλλον). Στη διοικητική δίκη ο δικαστής καλείται να προβεί σε δύσκολες σταθμίσεις διαφυλάσσοντας, από τη μία, το δημόσιο συμφέρον και προστατεύοντας, ταυτόχρονα, τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών που μπορεί να πλήττονται από την δημόσια εξουσία. Επιπλέον, στις διοικητικές διαφορές τα προνόμια δημόσιας εξουσίας δημιουργούν σχέσεις ανισότητας μεταξύ των αντιδίκων. Έτσι, το τεκμήριο της νομιμότητας και η εκτελεστικότητα των διοικητικών πράξεων, καθιστούν την έγκαιρη έκφραση της δικαιοδοτικής κρίσης πολύ κρίσιμη για την αποτελεσματική θεραπεία της τυχόν παρανομίας του κράτους (Δελλής, 2013: 8).

Είναι σαφές ότι η βραδύτητα απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα έχει συστημικό χαρακτήρα⁵⁷. Βασική συνιστώσα μίας πολιτικής με στόχο την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης θα ήταν η υιοθέτηση μέσων εξωδικαστικής επίλυσης ορισμένων διαφορών. Η προώθηση και ουσιαστική ενεργοποίηση αυτών των μέσων μπορεί να μειώσει σημαντικά την ροή των υποθέσεων προς τα διοικητικά δικαστήρια και να προσφέρει στους διαδίκους επίλυση της διαφοράς τους σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Τέλος, η εξώδικη επίλυση μιας διαφοράς είναι λιγότερο δαπανηρή από την προσφυγή στα δικαστήρια η οποία καταπονεί οικονομικά τα εμπλεκόμενα μέρη, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που το κόστος της δικαστικής διαμάχης τελικά ξεπερνά κατά πολύ το ύψος της διαφοράς (Συνήγορος του Πολίτη, 2004: 4, 2014: 22-23). Επιπλέον, δεδομένου ότι αποφεύγεται η εμπλοκή σε μακροχρόνιες δικαστικές διαμάχες, η φιλική ή συμβιβαστική επίλυση καλλιεργεί καλές σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών. Η σύντομη και σε πνεύμα συνεργασίας επίλυση των διαφορών μπορεί έτσι να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση (De Graaf et al., 2014: 592) και κατ’

⁵⁷ Όπως παρατήρησε και το ΕΔΔΑ στην απόφαση Αθανασίου/Ελλάδας (2010)

επέκταση την εκτίμησή τους για την αποτελεσματικότητα του συστήματος απονομής τη δικαιοσύνης.

2.2. Η προώθηση των εναλλακτικών μέσων επίλυσης των διοικητικών διαφορών σε υπερεθνικό επίπεδο

Σε αντίθεση με τις χώρες του αγγλοσαξονικού κόσμου, στις οποίες η προσφυγή σε εξωδικαστική επίλυση των διαφορών είναι περισσότερο διαδεδομένη⁵⁸, στις χώρες του ηπειρωτικού δικαίου η αξιοποίηση των εναλλακτικών μέσων υπήρξε για ένα μεγάλο διάστημα περιορισμένη. Στο άνοιγμα του σχετικού διαλόγου συνέβαλε η προώθηση της εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών σε υπερεθνικό επίπεδο. Τα πρώτα σχετικά διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα αφορούν στις διαφορές του ιδιωτικού δικαίου.

Αναφορικά με την προώθηση των εναλλακτικών μέσων επίλυσης των διοικητικών διαφορών, θεμελιακό κείμενο αποτελεί η Σύσταση Rec(2001)9 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία έθεσε και τις εγγυήσεις για την αποφυγή των κινδύνων από τη χρήση τους σε αυτό το είδος των διαφορών. Στη Σύσταση γίνεται ενδεικτική απαρίθμηση των μέσων εναλλακτικής επίλυσης- διοικητικές προσφυγές, συμφιλίωση, διαμεσολάβηση, εξωδικαστικός συμβιβασμός, διαιτησία- από τα οποία ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει το κατάλληλο ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε κατηγορίας διοικητικής διαφοράς⁵⁹. Μάλιστα προτείνεται τα μέσα εναλλακτικής επίλυσης να εισαχθούν στο εθνικό δίκαιο είτε για όλες τις διοικητικές διαφορές είτε για όσες προσφέρονται περισσότερο για τέτοια επίλυση, όπως ιδίως για διαφορές που συνδέονται με ατομικές διοικητικές πράξεις, με συμβάσεις, με την αστική ευθύνη και, γενικότερα, στις χρηματικές διαφορές⁶⁰.

Η εναλλακτική επίλυση των διαφορών προτείνεται ως τρόπος διευκόλυνσης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη⁶¹, αποσυμφόρησης των δικαστηρίων⁶², ενίσχυσης της

⁵⁸ Για λόγους που σχετίζονται με το χαμηλό κόστος και την ευελιξία των διαδικασιών αυτών (Δελλής, 2013: 295)

⁵⁹ Παράρτημα Ι. 2. ii

⁶⁰ Παράρτημα Ι. 2. i

⁶¹ Σημείο 3

⁶² Σημείο 4

καλής σχέσης πολίτη και διοίκησης⁶³ αλλά και ευέλικτης, φθηνότερης, ταχύτερης και απλούστερης επίλυσης της διαφοράς στη βάση της ισονομίας και όχι μόνο των άκαμπτων κανόνων της νομιμότητας⁶⁴. Το μέσο εναλλακτικής επίλυσης μπορεί να τίθεται ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος ή να χρησιμοποιείται κατά την εκκρεμοδικία με προτροπή του δικαστή⁶⁵. Ταυτόχρονα, επισημαίνεται ότι η εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών δεν μπορεί να αποτελέσει όχημα παράκαμψης της αρχής της νομιμότητας⁶⁶ ούτε αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου⁶⁷. Έτσι, πρέπει να διασφαλίζεται η έγκαιρη και επαρκής ενημέρωση των μερών, η ανεξαρτησία και αμεροληψία των διαμεσολαβητών και διαιτητών, η ισότητα των όπλων στη διαδικασία, η διαφάνεια, η αποτελεσματική εκτέλεση των αποφάσεων, η τήρηση εύλογου χρόνου της διαδικασίας, η δυνατότητα αναστολής εκτέλεσης της διοικητικής πράξης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επίλυσης⁶⁸.

Η ανάγκη διεύρυνσης της χρήσης εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης των διοικητικών διαφορών επισημαίνεται και από τον ΟΟΣΑ, ο οποίος προωθεί την διαιτητική επίλυση των διασυνοριακών φορολογικών διαφορών (OECD, 2007).

2.3. Μορφές εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών στο ελληνικό δίκαιο

Καίτοι η εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών προωθείται σε υπερεθνικό επίπεδο, ο έλληνας νομοθέτης την αντιμετωπίζει ακόμα με επιφύλαξη. Παρότι έχουν θεσπιστεί ορισμένα μέσα εξωδικαστικής αντιμετώπισης των διαφορών της διοίκησης με τον πολίτη, φαίνεται ότι λείπει η ένταξή τους σε μια συνολική στρατηγική. Όπως θα καταδειχθεί παρακάτω, οι απόπειρες αυτές ήταν αποσπασματικές και στις περισσότερες περιπτώσεις δεν στέφθηκαν από επιτυχία.

Ένας από τους τρόπους επίλυσης μιας διοικητικής διαφοράς πριν αυτή καταλήξει στο δικαστήριο είναι μέσω της άσκησης διοικητικών προσφυγών, δεδομένου ότι με αυτές ο πολίτης ζητά από τη διοίκηση την επανεξέταση δυσμενούς για αυτόν

⁶³ Σημείο 7

⁶⁴ Σημείο 8

⁶⁵ Παράρτημα II

⁶⁶ Σημείο 10

⁶⁷ Σημείο 11

⁶⁸ Παράρτημα I.3

διοικητικής πράξης. Από τις διοικητικές προσφυγές η ενδικοφανής, η οποία προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, μπορεί να θεωρηθεί εργαλείο εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών δεδομένου ότι επάγεται έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της πράξης, αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος και μπορεί να αποτρέψει τη δικαστική προσβολή της πράξης καθώς συνδέεται στενά με αυτό το στάδιο (Κυβέλος, 2016: 72 επ.). Ο νομοθέτης, στη λογική της αποτροπής γέννησης ένδικων διαφορών, επέλεξε να εντάξει το στάδιο της ενδικοφανούς διαδικασίας πολλά πεδία του διοικητικού δικαίου όπως οι διοικητικές συμβάσεις και η κοινωνική ασφάλιση (Κυβέλος, 2016: 82 επ.) με χαρακτηριστικότερη την καθιέρωση ενδικοφανούς προσφυγής για το σύνολο των φορολογικών διαφορών με το άρθρο 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας⁶⁹. Προκειμένου να καταστούν ένα αποτελεσματικό στάδιο διοικητικού ελέγχου, οι ενδικοφανείς προσφυγές πρέπει να είναι αντικείμενου προσεκτικού σχεδιασμού, ενώ είναι απαραίτητη η υποστήριξη του έργου των οργάνων που αναλαμβάνουν την σχετική αρμοδιότητα. Σε διαφορετική περίπτωση, υπάρχει ο κίνδυνος, αντί να συμβάλλουν στο «φιλτράρισμα» των διαφορών και στην αποσυμφόρηση της δικαιοσύνης, να προστίθενται ως ένα επιπλέον χρονοβόρο προδικαστικό στάδιο το οποίο επιβραδύνει την δικαιοδοτική επίλυση της διαφοράς.

Το ζήτημα της συνταγματικότητας της υπαγωγής των διοικητικών διαφορών σε ένα άλλο μέσο εναλλακτικής επίλυσης, της διαιτησίας, απασχόλησε τη νομολογία. Σύμφωνα με τις αποφάσεις 6/1992 και 24/1993 του ΑΕΔ η διαιτητική επίλυση ακυρωτικής διαφοράς απαγορεύεται ως αντίθετη στο άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος, επιτρέπεται όμως η υπαγωγή διαφορών ουσίας (όπως οι φορολογικές) υπό την προϋπόθεση ρητής νομοθετικής πρόβλεψης (Φορτσάκης, 1998: 70 επ., Σκουρής, 1991: 171-176, Δαγτόγλου, 2014: 22-29). Προνομιακό πεδίο εφαρμογής της διαιτησίας αποτελούν οι διαφορές από την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Σήμερα, ο Ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις εισήγαγε την δυνατότητα διαιτητικής επίλυσης των σχετικών διαφορών⁷⁰. Μια αρκετά προωθημένη πρόβλεψη του νομοθέτη υπήρξε και η θέσπιση διαδικασίας διαιτητικής επίλυσης φορολογικών διαφορών⁷¹, η οποία, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκε στην πράξη⁷². Επρόκειτο για μια

⁶⁹ Ν. 4174/2013

⁷⁰ Άρθρο 176

⁷¹ Άρθρα 31-35 του Ν. 3943/2011

εναλλακτική διαδικασία εξέτασης των διαφορών από καταλογισμό φόρων, τελών, δασμών και συναφών δικαιωμάτων ανεξαρτήτως ποσού ή την επιβολή κυρώσεων ποσού άνω των 150.000 ευρώ από ειδικό Σώμα Φορολογικών Διαιτητών.

Στο πεδίο του φορολογικού δικαίου έγινε απόπειρα εφαρμογής ενός «υβριδικού μηχανισμού διοικητικής προσφυγής και εξωδικαστικού συμβιβασμού» (Δελλής, 2013: 315). Πρόκειται για τη διαδικασία διοικητικής επίλυσης φορολογικών διαφορών που προέβλεπε το άρθρο 70 του προηγούμενου Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος⁷³ σύμφωνα με το οποίο ο Προϊστάμενος της Δ.Ο.Υ. ή ειδικές επιτροπές είχαν τη δυνατότητα ακύρωσης ή μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης. Η αμετάκλητη επίλυση της διαφοράς και η κατάργηση της τυχόν εκκρεμούς δίκης επέρχονταν μετά από πράξη, την οποία συνυπέγραφαν το δημόσιο και ο φορολογούμενος. Για τις φορολογικές διαφορές με μεγαλύτερο αντικείμενο (50.001 μέχρι 300.000 ευρώ) προβλέφθηκε η εξέταση της σχετικής αίτησης υπαγωγής από την Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών⁷⁴, ενώ με το Ν. 4051/2012 η παραπάνω αίτηση έπρεπε υποχρεωτικά να προηγηθεί της άσκησης δικαστικής προσφυγής επί ποινή απαραδέκτου για διαφορές με αντικείμενο που υπερέβαινε τις 300.000 ευρώ. Τέλος, με το άρθρο 71 του Ν. 2238/1994 δόθηκε η δυνατότητα επίλυσης της φορολογικής διαφοράς με δικαστικό συμβιβασμό κατά το στάδιο της διοικητικής δίκης. Η σχετική πρόταση για κατάργηση της δίκης προβλεπόταν να υποβάλλεται από κάθε διάδικο με δήλωσή του που καταχωρείται στα πρακτικά τα οποία έχουν τα αποτελέσματα αμετάκλητης απόφασης. Όλες οι παραπάνω διαδικασίες καταργήθηκαν⁷⁵ καθώς θεσπίστηκε η υποχρέωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών για το σύνολο σχεδόν των διοικητικών πράξεων των φορολογικών αρχών⁷⁶. Η Δ.Ε.Δ. έχει τη δυνατότητα να αποφαινεται μερικά ή ολικά, να τροποποιεί ή και να ακυρώνει την προσβαλλόμενη πράξη αλλά δεν έχει το δικαίωμα να προβαίνει στη μείωση ή διαγραφή του προστίμου και του πρόσθετου φόρου - τόκου.

Η χαρακτηριστικότερη περίπτωση εναλλακτικής επίλυσης διαφορών της διοίκησης με τους πολίτες εντοπίζεται στους Ο.Τ.Α. και πρόκειται για την δυνατότητα

⁷²Μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί το Π.Δ. για τη συγκρότηση και λειτουργία του Σώματος Φορολογικών Διαιτητών

⁷³ Ν. 2238/1994

⁷⁴ Άρθρο 70 Α Ν. 2238/1994 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3943/2011

⁷⁵ Άρθρο 72 παρ. 22 Ν. 4172/2013

⁷⁶ Άρθρο 63 Ν. 4174/2013

δικαστικού ή εξώδικου συμβιβασμού. Συγκεκριμένα, η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου έχει την αρμοδιότητα να αποφασίζει για το δικαστικό και τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο μέχρι του ποσού των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ και να εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο που υπερβαίνει το παραπάνω ποσό⁷⁷. Η παραπάνω απόφαση λαμβάνεται ύστερα από γνωμοδότηση δικηγόρου, η ανυπαρξία της οποίας συνεπάγεται ακυρότητα αυτής⁷⁸. Από τη διαδικασία εξαιρούνται οι διαφορές από μισθολογικές απαιτήσεις κάθε μορφής περιλαμβανομένων και των επιδομάτων, εκτός αν το νομικό ζήτημα έχει κριθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου.

Μάλιστα, στο πλαίσιο της προώθησης των μέσων εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, ο Συνήγορος του Πολίτη επεχείρησε να αναδείξει τη δυνατότητα που παρέχει ο νόμος για τη σύναψη εξώδικου συμβιβασμού στα θέματα αντικειμενικής ευθύνης των Ο.Τ.Α. Δεδομένου ότι οι Δήμοι αξιοποιούσαν με φειδώ τη συγκεκριμένη διαδικασία ενώ υπήρχε και παγιωμένη νομολογία του ΕλΣυν να μην εγκρίνει τα σχετικά εντάλματα πληρωμής για λόγους νομιμότητας (έλλειψη δικαστικής απόφασης), ο Συνήγορος με ειδικές εκθέσεις και συνεχείς παρεμβάσεις ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του υπογράμμισε τα οφέλη του εξωδικαστικού συμβιβασμού (Συνήγορος του Πολίτη, 2004 και 2014). Συνέβαλε έτσι στη μεταστροφή της νομολογίας του ΕλΣυν το οποίο με την υπ' αριθμ. 114/2009 Πράξη του VII Τμήματος ήρε τις αντιρρήσεις που είχε προβάλει κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των Ο.Τ.Α. Παράλληλα, μετά από νέες παρεμβάσεις της Αρχής το Υπουργείο Εσωτερικών επισφράγισε την άρση των δικών του επιφυλάξεων και υπέδειξε στους Δήμους την υποχρέωση, υπό τις προϋποθέσεις του νόμου, να προχωρούν σε εξωδικαστική επίλυση διαφορών, στο πνεύμα των προτάσεων του Συνηγόρου⁷⁹.

⁷⁷ Άρθρο 72 παρ. 1 περ. ιδ' Ν. 3852/2010

⁷⁸ Άρθρο 72 παρ. 2

⁷⁹ Βλ. την υπ' αριθμ. πρωτ. Φ. 1000.2/26683/4-7-2013 επιστολή του Συνηγόρου προς το Υπουργείο Εσωτερικών και το υπ' αριθμ. πρωτ. οικ. 45351/12-11-2013 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών προς τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους Δήμους της χώρας, διαθέσιμα σε: <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.skpnews.194735>

2.4. Η εμπειρία της άτυπης διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη στις διαφορές κράτους- πολίτη

Καίτοι η διαμεσολάβηση είναι ένα μέσο εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών που δεν έχει ακόμη θεσπιστεί στη χώρα μας, η θετική συμβολή της διαμεσολαβητικής διαδικασίας στις διαφορές μεταξύ κράτους και πολιτών αναδεικνύεται στο παράδειγμα του εμπνευσμένου από το σουηδικό θεσμό του Ombudsman (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2004: 113 επ.) Συνηγόρου του Πολίτη⁸⁰. Στο σημείο αυτό πρέπει να διακριθεί η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου από την διαρθρωμένη διαδικασία της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές που μελετάται στην παρούσα εργασία. Στην περίπτωση του Συνηγόρου τα μέρη δεν προσέρχονται με ελεύθερη βούληση στη διαμεσολαβητική διαδικασία, αλλά η λειτουργία της Αρχής ενεργοποιείται μονομερώς, κατόπιν αναφοράς του πολίτη ή αυτεπαγγέλτως⁸¹, ενώ η εξέταση της αναφοράς είναι υποχρεωτική για τον Συνήγορο και η ελεγχόμενη διοίκηση υποχρεούται να συνεργάζεται⁸². Επιπλέον, ο Συνήγορος στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του εκφέρει αιτιολογημένη άποψη επί της νομιμότητας της διοικητικής δράσης⁸³ σε αντίθεση με τον διαμεσολαβητή ο οποίος βοηθά τα μέρη να καταλήξουν σε συμφωνία χωρίς να υποδεικνύει τη λύση της διαφοράς (Vandenhende et al., 2016). Έτσι, η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη μπορεί να χαρακτηριστεί ως άτυπη διαμεσολάβηση. Ωστόσο, δεδομένου ότι ο Συνήγορος εισήγαγε και εφαρμόζει στην Ελλάδα τις τεχνικές διαμεσολάβησης στο πεδίο των διαφορών μεταξύ πολιτών και διοίκησης, είναι σημαντικό να γίνει αναφορά στην εμπειρία της διαμεσολάβησης της Αρχής.

Η θεμελιακή αρμοδιότητα της Αρχής είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης⁸⁴. Ο Συνήγορος δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις και δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες. Για τον

⁸⁰ Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997 και, μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εντάσσεται στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές (αρ. 103 παρ. 9).

⁸¹ Άρθρο 4 παρ. 1 και 2 Ν. 3094/2003

⁸² Άρθρο 4 παρ. 5, 6, 10 και 11

⁸³ Άρθρο 4 παρ. 6

⁸⁴ Άρθρο 1 παρ. 1. Με μια σειρά νομοθετημάτων (Ν. 3304/2005, Ν. 3488/2006, Ν. 3769/2009, Ν. 4097/2012, Ν. 3293/2004 Ν. 3772/2009 Ν. 4228/2014 Ν. 3907/2011, Ν. 4048/2012, Ν. 4249/2014, Ν. 4275/2014, Ν. 4305/2014, Ν. 4325/2015, Ν. 4443/2016) οι αρμοδιότητες αυτές επεκτάθηκαν

λόγο αυτό στοχεύει στην προαγωγή πρακτικών «καλής επίλυσης» των διαφόρων έχοντας ως βασική κατευθυντήρια αρχή την λογική του θετικού αθροίσματος (Vandenhende et al., 2016) και οι παρεμβάσεις του προσανατολίζονται στην ανάδειξη λύσεων, από τις οποίες όλοι βγαίνουν κερδισμένοι (win – win situation)⁸⁵. Δεδομένου ότι έρχεται να ασκήσει τις αρμοδιότητές του στο περιβάλλον της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην οποία διαχρονικά εκδηλώνονται φαινόμενα κακοδιοίκησης, υπάρχει διάσπαρτη και πολυδαίδαλη διοικητική νομοθεσία (Βρετού, 2008: 26), ενώ είναι πολλές οι περιπτώσεις παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, ο διαμεσολαβητικός του ρόλος είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Κατά την έρευνα μιας υπόθεσης, χρησιμοποιούνται όλα τα πρόσφορα μέσα διαμεσολάβησης⁸⁶, τόσο η προφορική/άτυπη όσο και η έγγραφη επικοινωνία με τους πολίτες και τις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ συχνά απαιτείται η αποκρυπτογράφηση των αιτημάτων των πολιτών προκειμένου να εντοπιστούν τα βασικά νομικά ζητήματα που εγείρονται. Η ευελιξία και ταχύτητα της δράσης του Συνηγόρου ανταποκρίνονται στο βασικό αξίωμα της διαμεσολάβησης η απόλαυση των δικαιωμάτων να πραγματοποιείται την κατάλληλη στιγμή (Βρετού, 2008: 24). Μάλιστα έχουν αναπτυχθεί δεξιότητες διαχείρισης της αγανάκτησης των πολιτών που απευθύνονται στην Αρχή και αξιώνουν άμεση επίλυση του προβλήματός τους καθώς και της απροθυμίας των δημοσίων υπηρεσιών να συνεργαστούν. Ταυτόχρονα, αναλαμβάνει και πρωτοβουλίες για την ανάδειξη μέσων εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών (Συνήγορος του Πολίτη, 2014).

Σήμερα, η συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην εξωδικαστική και φιλική επίλυση των διοικητικών διαφορών και στην εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας διαλόγου μεταξύ κράτους- πολίτη είναι αναμφισβήτητη. Είναι ένας θεσμός άμεσος και εύκολα προσβάσιμος στους πολίτες που προωθεί ορθολογικές λύσεις των προβλημάτων χρησιμοποιώντας ένα είδος διαμεσολαβητικής διπλωματίας (Βρετού, 2008: 26-27). Όπως αποτυπώνεται στην ετήσια έκθεση του για το 2016, ο Συνήγορος έχει κερδίσει την αποδοχή των πολιτών ενώ και οι δημόσιες υπηρεσίες λαμβάνουν υπόψη τις απόψεις του⁸⁷. Έτσι, συμβάλλει καθοριστικά στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς

⁸⁵ <https://www.synigoros.gr/>

⁸⁶ Άρθρο 4 παρ. 6 Ν. 3094/2003

⁸⁷ Το 2016 έλαβε 11.915 αναφορές ενώ τα ποσοστά επιτυχούς διαμεσολάβησης ξεπέρασαν το 80% (Συνήγορος του Πολίτη, 2017)

τη διοίκηση αλλά και στον επαναπροσδιορισμό της αντίληψης και της αντιμετώπισης που έχει η διοίκηση απέναντι στους πολίτες.

Λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία της άτυπης διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης στο πεδίο των διοικητικών διαφορών δύναται να έχει θετικό αντίκτυπο στις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες. Η υιοθέτηση της διαμεσολάβησης συνδέεται με την καλή διακυβέρνηση (Vucetic, 2016: 496, Κονας, 2010: 744) και την χρηστή διοίκηση (De Graaf et al., 2014: 592)⁸⁸. Με αυτό το σκεπτικό στο 3^ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018 (Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016) υπήρξε δέσμευση⁸⁹ για την εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη με στόχο την ανοικτή και συμμετοχική διακυβέρνηση και την κοινωνική λογοδοσία. Η θεσμική διαμεσολάβηση, η οποία προωθείται με πρωτοβουλία του Υπουργείου σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη, προτείνεται ως απάντηση στην ανάγκη για διαδικασίες θεσμικού διαλόγου μεταξύ διοικούμενων και δημόσιας διοίκησης οι οποίες απουσιάζουν στο ελληνικό παράδειγμα. Θα μπορούσε, έτσι, να αποτελέσει για τους πολίτες μια νόμιμη οδό προσέγγισης της διοίκησης, σε αντίθεση με αδιαφανείς διαύλους επικοινωνίας και πελατειακούς δεσμούς, συμβάλλοντας στην υιοθέτηση λύσεων πιο κοντά σε αυτούς και τις ανάγκες τους.

⁸⁸ Σημειώνεται ότι η άρνηση των Ο.Τ.Α. να επιλύσουν εξωδικαστικά τις διαφορές τους με τους πολίτες συνιστά κατά τον Συνήγορο του Πολίτη μορφή κακοδιοίκησης (Συνήγορος του Πολίτη, 2014)

⁸⁹ Δέσμευση 4

3. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Η εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές θα πρέπει να υπερκεράσει συγκεκριμένα νομικά προσκόμματα, τα οποία συναρτώνται με τα χαρακτηριστικά του δημοσίου δικαίου και τις θεμελιώδεις διαφορές του με το ιδιωτικό δίκαιο αλλά και εμπόδια σχετιζόμενα με τη διοικητική κουλτούρα, τα οποία μπορούν να περιορίσουν την εφαρμογή της θεσμοθετημένης διαδικασίας στην πράξη. Τα προσκόμματα αυτά θα πρέπει να ληφθούν υπόψη από το νομοθέτη κατά τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της διαμεσολάβησης, τον σχεδιασμό των όρων της διαδικασίας αλλά και την επιλογή των τρόπων προώθησης της εναλλακτικής αυτής διαδικασίας επίλυσης διοικητικών διαφορών.

3.1. Η ανισότητα των μερών, η αρχή της νομιμότητας και το δημόσιο συμφέρον

Στο ιδιωτικό δίκαιο ο θεσμός της διαμεσολάβησης αντλεί τη νομιμότητά του από τις αρχές της ατομικής συναίνεσης (Θεοχάρης, 2015: 73) και της ισότητας των μερών (Κάρκαλης, 2015: 99). Η συμβατική ελευθερία και η ισοτιμία βούλησης των μερών επιτρέπουν τη σύναψη συμφωνίας μετά από διαμεσολάβηση και τη δέσμευση των διαδίκων στο εξής. Στόχος της διαμεσολαβητικής διαδικασίας είναι η επίτευξη λύσεων προσανατολισμένων στα συμφέροντα των μερών και όχι στα εκ του νόμου απορρέοντα δικαιώματά τους και στην εύρεση της αλήθειας.

Αντίθετα, στο πεδίο του δημοσίου δικαίου η σχέση της διοίκησης με τον διοικούμενο αποτελεί μια εξουσιαστική, de facto ασύμμετρη και άνιση σχέση (De Graaf et al., 2014: 595, Vucetic, 2016: 503). Το διοικητικό όργανο δεν βρίσκεται σε θέση ισότιμη με τους ιδιώτες καθώς ασκεί δημόσια εξουσία, διαθέτει δηλαδή την εξουσία μονομερούς επιβολής υποχρεώσεων. Μάλιστα και στην ελληνική περίπτωση ο νομοθέτης έχει αποδώσει στο δημόσιο και στα νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με αυτό διάφορα ουσιαστικά, διαδικαστικά και δικονομικά προνόμια τα οποία στη δίκη

καθιστούν ευνοϊκότερη τη θέση του έναντι του ιδιώτη αντιδίκου του (Κουφογιαννίδης, 2013). Προσερχόμενη σε μια φιλική - διαπραγματευτική διαδικασία, όπως είναι η διαμεσολάβηση, η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να απεκδυθεί των προνομίων δημόσιας εξουσίας που απολαμβάνει και να αμβλύνει τα στοιχεία εξουσίας και καταναγκασμού, τα οποία εμφανίζονται ως εγγενή χαρακτηριστικά της.

Παραπέρα, στη διαμεσολαβητική διαδικασία, όπως και σε κάθε εναλλακτική διαδικασία επίλυσης των διοικητικών διαφορών, το διοικητικό όργανο δεν δρα σε ένα πεδίο αυτονομίας όπως οι ιδιώτες (Vandenhende et al., 2016). Στη δημόσια διοίκηση εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες δικαίου και η δράση της υπάγεται στην αρχή της νομιμότητας (De Graaf et al., 2014: 589). Άλλωστε, και η διοικητική δίκη αποσκοπεί πρώτιστα στη διασφάλιση της νομιμότητας και δευτερευόντως στην επίλυση της διαφοράς (Φορτσάκης, 1998: 71). Η αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί εκδήλωση της αρχής του κράτους δικαίου, αξιώνει η δράση της διοίκησης να ρυθμίζεται από ένα σύνολο κανόνων κάθε έννομης τάξης (γραπτοί κανόνες, γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, νομολογιακοί κανόνες, διοικητικά έθιμα) το οποίο καλείται «μπλοκ της νομιμότητας» και, ταυτόχρονα, θεμελιώνει υποχρέωση της διοίκησης να τηρεί τους κανόνες αυτούς (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 88). Στην ελληνική περίπτωση η αρχή της νομιμότητας βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στα άρθρα 26 παρ. 2, 43, 50, 82, 83 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος⁹⁰ και επιτάσσει στην δημόσια διοίκηση να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 88).

Επιπλέον, η διαμεσολάβηση στις ιδιωτικές διαφορές στοχεύει στην εξυπηρέτηση των ιδιωτικών συμφερόντων των μερών με την εξεύρεση μιας κοινά αποδεκτής λύσης. Αντίθετα, στο πεδίο των διοικητικών διαφορών υπεισέρχεται η έννοια του δημοσίου συμφέροντος στην ικανοποίηση του οποίου αποβλέπει πάντοτε η δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, μονομερής ή συμβατική (Vandenhende et al., 2016, Κονας, 2010: 754). Υποκείμενο του δημοσίου συμφέροντος είναι ο λαός που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος, ενώ η εξειδίκευση της αόριστης νομικής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος επαφίεται στο νομοθέτη ο οποίος, εντός καθορισμένου συνταγματικού πλαισίου, ρυθμίζει την οργάνωση της δημόσιας

⁹⁰ ΣτΕ 2977/1994

διοίκησης και προσδιορίζει τους σκοπούς που αυτή επιδιώκει⁹¹. Περαιτέρω, και τα διοικητικά όργανα προβαίνουν στον ειδικότερο προσδιορισμό του δημοσίου συμφέροντος τόσο κατά την άσκηση της κανονιστικής τους αρμοδιότητας όσο και κατά την έκδοση, άρνηση έκδοσης ή ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όπου καλούνται να το εξειδικεύσουν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 94).

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι υπάρχει κατ' αρχήν μια «εγγενής ασυμβατότητα μεταξύ συμφιλιωτικής επίλυσης και αντικειμενικής τήρησης της νομιμότητας για το γενικό καλό» (Δελλής, 2013: 291) η οποία περιορίζει τις επιλογές για εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών με υπαγωγή τους σε θεσμική διαμεσολάβηση. Τούτο δεν σημαίνει, βέβαια, ότι ο νομοθέτης δεν δύναται να προβλέψει ότι ορισμένη κατηγορία διοικητικών διαφορών μπορεί να υπαχθεί στη διαμεσολάβηση, ώστε η διοίκηση να προσφεύγει στην εναλλακτική διαδικασία δρώντας εντός της νομιμότητας που αξιώνει η διοίκηση να προβαίνει στις ενέργειες που προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες. Εξάλλου, όπως έχει γίνει δεκτό στην περίπτωση της διαιτησίας, η ρητή νομοθετική πρόβλεψη αποτελεί συνταγματική προϋπόθεση της υπαγωγής των διαφορών του δημοσίου σε διαιτησία που απορρέει από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος (Φορτσάκης, 1998: 99, 167).

Η επιλογή αυτή του νομοθέτη μπορεί να θεμελιωθεί στην αναγκαιότητα ταχείας και φιλικής επίλυσης των διαφορών του κράτους με τον πολίτη η οποία όχι απλά δεν προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον αλλά αποτελεί ειδικότερη εκδήλωσή του. Από αυτή την άποψη, η εκτίμηση του νομοθέτη για υπαγωγή ορισμένων διοικητικών διαφορών σε διαμεσολάβηση θα μπορούσε να μην είναι ασύμβατη με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των έννομων σχέσεων δημοσίου δικαίου. Ωστόσο, μόνη η νομοθετική πρόβλεψη, η οποία θα αποδίδει στο διοικητικό όργανο την αρμοδιότητα να συμμετέχει στη διαμεσολάβηση για ορισμένη κατηγορία διοικητικών διαφορών, δεν αρκεί.

3.2. Η εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς

Σημαντικό δογματικό εμπόδιο για την εισαγωγή του θεσμού της διαμεσολάβησης στο πεδίο του διοικητικών διαφορών είναι η εξουσία διάθεσης του εριζόμενου αντικειμένου της διαφοράς (Μπέης, 1994: 87, Κάρκαλης, 2015: 100). Η

⁹¹ ΣτΕ 3818/1997

εξουσία διάθεσης αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της διαμεσολάβησης και στο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο τίθεται ως προϋπόθεση του έγκυρου της συμφωνίας υπαγωγής σε αυτή. Πρόκειται για την εξουσία των εμπλεκόμενων μερών να επιφέρουν με τη θέλησή τους οποιαδήποτε μεταβολή, ήτοι μεταβίβαση, αλλοίωση, επιβάρυνση ή απόσβεση, στα δικαιώματά τους (Παπαστερίου, 2009: 275). Πηγάζει δηλαδή από τη σχέση του δικαιούχου με το ουσιαστικό δικαίωμα. Δεδομένου ότι θεμελιώνεται στην ιδιωτική αυτονομία και στην αρχή της ελεύθερης διάθεσης των περιουσιακών δικαιωμάτων (Τριάντος, 1998: 334), η εξουσία διάθεσης του αντικειμένου στις ιδιωτικές διαφορές απορρέει από τη φύση τους και τεκμαίρεται. Υφίσταται σε όλες τις περιπτώσεις που στο νόμο δεν ορίζεται το αντίθετο με διατάξεις αναγκαστικού δικαίου, δηλαδή κατά κύριο λόγο στα απαλλοτριωτά δικαιώματα, ενώ λείπει στην περίπτωση των έννομων σχέσεων που ενδιαφέρουν άμεσα την δημόσια τάξη και θεσπίζονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Βαθρακοκοίλης, 1996: 695).

Η εξουσία ελεύθερης διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς αποτέλεσε αντικείμενο επεξεργασίας στην περίπτωση του μέσου εναλλακτικής επίλυσης, της διαιτησίας. Κατά την ορθότερη άποψη, συνεπεία της αναγνώρισης του συνταγματικού ερείσματος της διαιτησίας στον εκούσιο χαρακτήρα της, που προϋποθέτει το άρθρο 8 παρ. 1 του Συντάγματος (δικαίωμα του νόμιμου δικαστή), η εξουσία διάθεσης αποτελεί όρο του συνταγματικά επιτρεπτού της υπαγωγής των διαφορών σε διαιτησία (Μπέης, 1994: 87). Τούτο δε καταλαμβάνει τόσο τις ιδιωτικές διαφορές, για τις οποίες άλλωστε η διαιτητική επίλυση ρυθμίζεται ρητά στο άρθρο 867 του ΚΠολΔ, όσο και τις διοικητικές διαφορές, καίτοι δεν έχουν θεσπιστεί για αυτές γενικοί κανόνες. Για τις διοικητικές διαφορές ο περιορισμός αυτός είναι αυτονόητος καθώς αυτές αφορούν κατά κύριο λόγο σε έννομες σχέσεις που ενδιαφέρουν άμεσα την δημόσια τάξη και συνάπτονται με το δημόσιο συμφέρον. Κατά τη δεύτερη εκδοχή, για τη δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να γίνει λόγος για εξουσία ελεύθερης διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς με τον ίδιο τρόπο που γίνεται για τους ιδιώτες, η ελευθερία αυτή αποτελεί με άλλα λόγια προϋπόθεση του επιτρεπτού της διαιτησίας των ιδιωτικών και όχι των διοικητικών διαφορών (Φορτσάκης, 1998: 97). Σύμφωνα με αυτή την άποψη, από την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης προκύπτει ότι ο νόμος αποδίδει στη διοίκηση εξουσία διάθεσης κάθε φορά που προβλέπει διαιτησία για ορισμένη κατηγορία διοικητικών διαφορών (Φορτσάκης, 1998: 98). Εξαιρούνται, βέβαια, οι

ακυρωτικές διαφορές, η διαιτητική επίλυση των οποίων έχει κριθεί νομολογιακά ότι απαγορεύεται ως αντίθετη στο άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος που αναθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα επίλυσής τους στα διοικητικά δικαστήρια⁹².

Ακόμη και αν γίνει δεκτή η δεύτερη εκδοχή για τη διαιτησία στις διοικητικές διαφορές, ότι δηλαδή αρκεί η βούληση του νομοθέτη για υπαγωγή των διαφορών σε αυτή τη διαδικασία, στην περίπτωση της διαμεσολάβησης θα πρέπει να διαφοροποιήσουμε την εκτίμησή μας. Τούτο διότι ενώ στη διαιτησία τα εμπλεκόμενα μέρη δεσμεύονται από την απόφαση του διαιτητή, στη διαμεσολάβηση τα ίδια τα μέρη, σε μια άτυπη διαπραγματευτική διαδικασία και με τη συνδρομή του διαμεσολαβητή, καταλήγουν με τη θέλησή τους στην αμοιβαία συμφωνία. Με άλλα λόγια, στη διαμεσολάβηση θα πρέπει εκ των βασικών χαρακτηριστικών της να υπάρχει ένα πεδίο διαπραγμάτευσης εντός του οποίου θα κινηθεί η απόφαση των μερών. Επομένως, μπορούμε να συνταχθούμε με την άποψη ότι εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς διαθέτουν τα διοικητικά όργανα είτε όταν το δημόσιο βρίσκεται σε θέση ισότιμη με τους ιδιώτες και δεν ασκεί δημόσια εξουσία, ήτοι στις ιδιωτικές διαφορές του δημοσίου που υπάγονται στην δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (Βαθρακοκοίλης, :694) είτε, σε ό,τι αφορά τις διοικητικές διαφορές, όταν ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά διακριτική ευχέρεια (Θεοχάρης, 2015: 185).

Διακριτική ευχέρεια ή εξουσία υπάρχει όταν οι κανόνες δικαίου αφήνουν περιθώρια ελευθερίας δράσης στο διοικητικό όργανο χωρίς να προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργειά του και παραχωρείται με εκφράσεις όπως η διοίκηση «δύνатаι», «δικαιούται», «επιλέγει», «κρίνει», ενεργεί «κατά την κρίση της» (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 154). Για διακριτική ευχέρεια της διοίκησης γίνεται λόγος όταν, σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις, το διοικητικό όργανο μπορεί να εκδώσει διοικητική πράξη, χωρίς να υπέχει υποχρέωση, να καθορίζει το χρονικό σημείο έκδοσής της ή/ και να επιλέξει ανάμεσα σε περισσότερες ρυθμίσεις κατ' εκτίμησή του (Τάχος, 2008: 472). Καταλείπονται δηλαδή στη διοίκηση μεγαλύτερα περιθώρια διαμόρφωσης του περιεχομένου της πράξης της, που της επιτρέπουν να αποφασίσει σε κάθε περίπτωση υπό την έννοια όχι συμφωνίας με τον κανόνα δικαίου που την προβλέπει, αλλά κατά τρόπο συμβατό προς αυτόν (Πρεβεδούρου, 2016). Πρόκειται για αρμοδιότητα νομιμότητας και σκοπιμότητας (Τάχος, 2008: 472). Εφόσον συντρέχουν οι όροι του

⁹² ΣτΕ 3441/1988

πραγματικού του εφαρμοστέου κανόνα, η διοίκηση έχει τη δυνατότητα να προβεί σε μια γκάμα επιλογών, δεδομένου ότι ο κανόνας δεν συνδέει με το πραγματικό του μία μόνον έννομη συνέπεια (Πρεβεδούρου, 2016).

Δεδομένου, λοιπόν, ότι η διακριτική ευχέρεια είναι η νομική δυνατότητα της διοίκησης να επιλέγει ανάμεσα σε διάφορες εξίσου νόμιμες λύσεις, το διοικητικό όργανο έχει την αρμοδιότητα να προβεί σε κρίσιμες εκτιμήσεις και σταθμίσεις, ερμηνεύοντας και εξειδικεύοντας το δημόσιο συμφέρον και υιοθετώντας λύσεις που ταιριάζουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Η απονομή περιθωρίου εκτίμησης και ελιγμών στη διοίκηση είναι, άλλωστε, αναγκαία, διότι η αποτελεσματική λειτουργία της δεν έγκειται στη μηχανική εφαρμογή άκαμπτων κανόνων αλλά στην εκτίμηση, ενόψει των συγκεκριμένων συνθηκών, της λύσης που ταιριάζει σε κάθε περίπτωση τηρουμένων των επιταγών του δικαίου (Πρεβεδούρου, 2016). Από την άποψη αυτή, η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης είναι περισσότερο συμβατή με την έννοια που προσλαμβάνει η εξουσία διάθεσης στο ιδιωτικό δίκαιο, η οποία προσδιορίζεται ως η εξουσία του δικαιούχου ενός δικαιώματος να επιφέρει οποιαδήποτε μεταβολή σε αυτό.

Αντίθετα, όταν το διοικητικό όργανο διαθέτει δέσμια αρμοδιότητα, δηλαδή ο νόμος του επιβάλλει ορισμένη διοικητική δράση (Τάχος, 2008: 471), δεν υπάρχει πεδίο διαπραγμάτευσης για τα εμπλεκόμενα μέρη. Στην περίπτωση αυτή ο κανόνας δικαίου υποδεικνύει στη διοίκηση κατά τρόπο επιτακτικό τη συμπεριφορά που πρέπει να υιοθετήσει και δεν της αφήνει περιθώρια εκτίμησης. Εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τον νόμο πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή του, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει διοικητική πράξη που περιέχει ρύθμιση, την οποία προκαθορίζει ο κανόνας αυτός (Πρεβεδούρου, 2016). Επομένως, δεν αρκεί απλώς η πρόβλεψη του νομοθέτη για υπαγωγή ορισμένης κατηγορίας διαφορών σε διαμεσολάβηση. Θα πρέπει αυτός να αποδίδει στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια ώστε τα μέρη να προσφεύγουν σε μια ουσιαστική και αποτελεσματική διαμεσολαβητική διαδικασία για τις υποθέσεις αυτές.

Βέβαια, η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης δεν ασκείται αυθαίρετα αλλά υπόκειται στο πλαίσιο της νομιμότητας, η οποία της χορηγεί την εξουσία εκτίμησης. Καταρχάς η αρμοδιότητα αυτή του διοικητικού οργάνου πρέπει να κινείται εντός των ορίων που θέτουν οι κανόνες οι οποίοι προβλέπουν τη διακριτική ευχέρεια και προσδιορίζουν σε τι ακριβώς συνίσταται αλλά και ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος για

την εξυπηρέτηση του οποίου αποδόθηκε η διακριτική ευχέρεια (Πρεβεδούρου, 2016). Επίσης, τα άκρα νόμιμα όρια εντός των οποίων πρέπει να ασκείται η διακριτική ευχέρεια καθορίζονται και από τις γενικές συνταγματικές αρχές της ισότητας⁹³, της αναλογικότητας⁹⁴ και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου καθώς και από τη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης που διέπει το σύγχρονο διοικητικό δίκαιο (Τάχος, 2008: 473).

Με τον τρόπο αυτό στη θεσμική διαμεσολάβηση το διοικητικό όργανο προσέρχεται στη διαβουλευτική διαδικασία δεσμευόμενο από κανόνες και γενικές αρχές μια «ήπιας και ουσιαστικής νομιμότητας» (Μανιτάκης, 2016) εμπλουτίζοντας, καθώς το εξειδικεύει, το δημόσιο συμφέρον ώστε να περιλαμβάνει την ταχεία και ευέλικτη επίλυση των διοικητικών διαφορών, την καλλιέργεια μιας σχέσης εμπιστοσύνης με τον πολίτη και την ορθολογική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Ο διευρυμένος αυτός τρόπος ερμηνείας του δημοσίου συμφέροντος δεν συνεπάγεται έκπτωση στη νομιμότητα αλλά επιτρέπει στη διοίκηση, μετά από στάθμιση και εκτίμηση κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας, να επιδιώξει μια αμοιβαία επωφελή φιλική - συμβιβαστική λύση με τον διοικούμενο στη λογική του θετικού αθροίσματος. Σε αυτή την περίπτωση, το δημόσιο συμφέρον, εκτός από όριο της αρμοδιότητας που αποδίδεται στη δημόσια διοίκηση, μπορεί να αποτελέσει, ταυτόχρονα, και μέσο υπέρβασης της ασυμβατότητας μεταξύ τήρησης της νομιμότητας και εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών.

3.3. Η αρχή της ισότητας και τα έννομα συμφέροντα τρίτων

Στη θεσμική διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές δεσμεύονται μόνο τα εμπλεκόμενα μέρη, τα οποία συμμετέχουν σε αυτή, όπως άλλωστε ισχύει και στο ιδιωτικό δίκαιο. Στο πεδίο των διοικητικών διαφορών, ωστόσο, εγείρονται ορισμένοι προβληματισμοί σχετικά με την επίδραση της επιτυχούς έκβασης της διαμεσολαβητικής διαδικασίας σε τρίτους, μη εμπλεκόμενους σε αυτή. Οι προβληματισμοί αυτοί εκκινούν από το γεγονός ότι τελικό αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές δεν είναι η ιδιωτική συμφωνία μεταξύ δύο μερών (πρακτικό διαμεσολάβησης) αλλά μια

⁹³ ΣτΕ 2195/1982

⁹⁴ ΣτΕ 1315/2012

μονομερώς εκδιδόμενη διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται από το κράτος και με την οποία ασκείται δημόσια εξουσία, μια πράξη που ενδιαφέρει τη δημόσια τάξη.

Το πρώτο εμπόδιο της υπαγωγής των διοικητικών διαφορών στην θεσμική διαμεσολάβηση αναφέρεται στον κίνδυνο άνισης μεταχείρισης όμοιων περιπτώσεων από τη δημόσια διοίκηση κατά τη διαμεσολαβητική διαδικασία (De Graaf et al., 2014: 598). Ο κίνδυνος αυτός είναι, βέβαια, πάντα παρκατός στις περιπτώσεις όπου η διοίκηση δρά με διακριτική ευχέρεια, κατά την άσκηση της οποίας, όμως, δεν μπορεί να καταστρατηγείται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας που επιβάλλει την αμεροληψία της διοίκησης και την ίση κρίση ομοειδών νομικών και πραγματικών καταστάσεων (Πρεβεδούρου, 2016). Η ισότητα δηλαδή αποτελεί ένα από τα βασικά κριτήρια που καθοδηγούν την επιλογή του διοικητικού οργάνου. Στη χώρα μας, δεδομένου ότι η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας έχει συνδεθεί με φαινόμενα διαπλοκής και διαφθοράς, εκφράζονται επιφυλάξεις σχετικά με το αν είναι δυνατή η αποτελεσματική περιχαράκωση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας του διοικητικού οργάνου που θα είναι αρμόδιο για την διάθεση του αντικειμένου της διαφοράς στη διαμεσολάβηση (Κάρκαλης, 2015: 100).

Επομένως, η θεσμοθέτηση της διαμεσολάβησης πρέπει να συνοδεύεται από μια διάθεση της δημόσιας διοίκησης να αλλάξει τον τρόπο που διαπραγματεύεται στο πλαίσιο αντικειμενικών κριτηρίων (De Graaf et al., 2014: 598). Μάλιστα, η διοίκηση μπορεί αν το επιθυμεί να υποβάλλει αυτοδεσμευόμενη την άσκηση της διακριτικής εξουσίας που της αποδίδεται από το νόμο σε τύπους ή δεσμεύσεις βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα κριτήρια είναι γνωστά πριν από την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας στους διοικούμενους⁹⁵. Ο δε νομοθέτης θα πρέπει να εξεύρει τρόπους εγγύησης της ίσης μεταχείρισης ομοειδών περιπτώσεων και ενίσχυσης της διαφάνειας και της αντικειμενικής και αμερόληπτης δράσης των διοικητικών οργάνων κατά τη συμμετοχή τους στη διαμεσολάβηση.

Το δεύτερο εμπόδιο σχετίζεται με την επιρροή που μπορεί να έχει η διοικητική πράξη που θα εκδοθεί δυνάμει της διαμεσολαβητικής συμφωνίας στη νομική θέση τρίτων, μη εμπλεκόμενων στη διαμεσολάβηση προσώπων (De Graaf et al., 2014: 597). Ωστόσο, η διαμεσολάβηση δεν αφορά κανονιστικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες θεσπίζουν απρόσωπους και γενικούς κανόνες δικαίου και επιφέρουν έννομες συνέπειες

⁹⁵ ΣτΕ 4990/1988

σε αόριστο αριθμό προσώπων⁹⁶. Θα πρέπει επίσης να αποκλειστούν και οι περιπτώσεις των ατομικών πράξεων γενικής εφαρμογής, οι οποίες αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία διοικητικών πράξεων που καθιερώθηκαν νομολογιακά⁹⁷ και διαφέρουν από τις ατομικές πράξεις στο βαθμό που δεν ρυθμίζουν αποκλειστικά ατομικές περιπτώσεις, ορίζοντας τους αποδέκτες τους κατά τρόπο γενικό αλλά προσδιοριστικό και συνάπτονται με θέματα που απασχολούν έντονα τη δημόσια τάξη (π.χ. περιβάλλον), όπως ιδίως τα ζητήματα πολεοδομικής φύσης⁹⁸. Σε κάθε περίπτωση, η διαμεσολάβηση είναι εξ ορισμού μια μέθοδος επίλυσης εξατομικευμένων διαφορών και άρα προϋποθέτει ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη προσδιορίζονται και συμμετέχουν στη διαδικασία (De Roo & Jagtenberg, 2002).

Ζήτημα μπορεί να γεννηθεί από πράξεις με τις οποίες κατόπιν διαμεσολάβησης γίνεται αποδεκτή η αντικειμενική ευθύνη του δημοσίου, δεδομένου ότι ενδέχεται το δημόσιο να στραφεί αναγωγικά κατά του δημοσίου υπαλλήλου που ευθύνεται για να διεκδικήσει το ποσό της αποζημίωσης που κατέβαλλε, προκαλώντας άμεση βλάβη στα έννομα συμφέροντά του. Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει είτε το τρίτο μέρος να ενημερώνεται και να συμμετέχει στη διαμεσολάβηση είτε η αποδοχή από μέρους του δημοσίου της ευθύνης από το διοικητικό όργανο στην διαμεσολάβηση με τον πολίτη να μην ασκεί επίδραση στην νέα διαφορά που ενδεχομένως θα γεννηθεί μεταξύ δημοσίου και υπαλλήλου, γεγονός που άλλωστε προκύπτει από την εμπιστευτικότητα της διαδικασίας.

3.4. Κουλτούρα δικαστικής επίλυσης των διοικητικών προβλημάτων

Πέρα από τους νομικούς περιορισμούς, οι οποίοι πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την θεσμοθέτηση της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές, υφίστανται και ουσιαστικά προσκόμματα που σχετίζονται με την νομική και διοικητική κουλτούρα κάθε χώρας και τα οποία θα μπορούσαν να ματαιώσουν στην πράξη ακόμη και την πιο

⁹⁶ Για τον ορισμό της καονιστικής διοικητικής πράξης βλ. Πρεβεδούρου, 2016

⁹⁷ ΣτΕ 488/1991

⁹⁸ Στην Ολλανδία έχει εκφραστεί η άποψη ότι δεν χωρεί διαμεσολάβηση σε αυτές τις πράξεις λόγω του πρακτικά αδύνατου να εμπλακούν στη διαδικασία όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, υποστηρίζεται όμως από μέρος της θεωρίας ότι θα μπορούσε να εφαρμοστεί η διαμεσολάβηση κατά την προετοιμασία τους από τη διοίκηση (De Roo/ Jagtenberg, 2002)

άρτια από νομοτεχνικής άποψης ρύθμιση. Είναι αληθές ότι η πρακτική εφαρμογή της θεσμικής διαμεσολάβησης, τόσο στο ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο δίκαιο, λόγω του εθελοντικού της χαρακτήρα, εξαρτάται από το κατά πόσο τα εμπλεκόμενα μέρη επιθυμούν να διαπραγματευτούν ουσιαστικά και να καταλήξουν σε μία κοινώς αποδεκτή λύση, ακόμη και στην περίπτωση της πρόβλεψης υποχρεωτικής προσφυγής σε αυτή (Vandenhende et al., 2016). Αναμφίβολα σε αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζει το πολιτιστικό και ιστορικό υπόβαθρο του νομικού συστήματος κάθε χώρας (De Graaf et al., 2014: 597).

Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες που η νομική κουλτούρα, παιδεία και παράδοσή τους αντιμετωπίζουν με επιφύλαξη την δικαιοδοτική επίλυση μιας διαφοράς εκτός δικαστηρίου (Ανδρουλάκης, 2017). Αυτό αποτυπώνεται τόσο στη συμπεριφορά των πολιτών οι οποίοι άγουν σε δικαιοδοτική κρίση ασήμαντες υποθέσεις ή απαιτήσεις καταφανώς αβάσιμες (Χρυσόγονος, 2006: 443), κυρίως, όμως, στη διοικητική πρακτική και δράση η οποία χαρακτηρίζεται από τυπολατρία, υπέρμετρη εκνομίκευση και δικαστικοποίηση (Μανιτάκης, 2016). Οι εκπρόσωποι του δημοσίου υιοθετούν παραδοσιακά μια ευθυνοφοβική στάση απέναντι στην εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών καθώς, προκειμένου να μην κατηγορηθούν για καταστρατήγηση του δημοσίου συμφέροντος δεν αξιοποιούν τη δυνατότητα που ενδεχομένως τους δίνει ο νόμος (Δελλής, 2013: 294).

Υπό το φόβο άσκησης σε βάρος τους ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης ή επιβολής δημοσιονομικών κυρώσεων, επιλέγουν να αφήσουν την επίλυση της υπόθεσης στα ασφαλή χέρια του δικαστή (Κάρκαλης, 2015: 101) και προσφεύγουν πολλές φορές καταχρηστικά σε ένδικα βοηθήματα και μέσα συμβάλλοντας, έτσι, στην συμφόρηση του δικαστικού συστήματος. Η ψυχολογική δυσκολία λήψης απόφασης από το διοικητικό όργανο υφίσταται ακόμη και στο πλαίσιο της διαδικασίας διοικητικής επίλυσης των διαφορών μέσω των διοικητικών προσφυγών, στις οποίες η διοίκηση εμφανίζεται διστακτική να ανακαλέσει ή να ακυρώσει/ τροποποιήσει την διοικητική πράξη.

Αυτή η αντίληψη και στάση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στην εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών που προϋποθέτει την εμπλοκή της, σχετίζεται με το φόβο επιβάρυνσής των υπαλλήλων με επιπλέον ευθύνη, ιδιαίτερα στο βαθμό που η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στα πλαίσια μιας διαπραγματευτικής διαδικασίας,

όπως η διαμεσολάβηση, έχει συνδεθεί με φαινόμενα διαπλοκής και διαφθοράς (Κάρκαλης, 2015: 99). Άλλωστε, και ο ίδιος ο νομοθέτης τα τελευταία χρόνια έχει την τάση περιορισμού της απόδοσης διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση, με αποτέλεσμα, ακόμη κι αν εξυπηρετείται ο σκοπός πρόληψης φαινομένων διαφθοράς, να θυσιάζεται η απαραίτητη ευελιξία και αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι για να πετύχει ο θεσμός της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην πράξη, θα πρέπει να ενταχθεί σε μια ευρύτερη στρατηγική φιλικής επίλυσης των διαφορών κράτους- πολίτη και αλλαγής της διοικητικής κουλτούρας προς την κατεύθυνση αυτή. Από την πλευρά του νομοθέτη, απαιτείται επαναπροσδιορισμός των περιπτώσεων διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, προκειμένου αυτή να διαθέτει περιθώρια δράσης και δυνατότητες εκτίμησης και αξιολόγησης πραγματικών περιστατικών για να εκπληρώσει με τρόπο αποτελεσματικό και σύντομο το σκοπό δημοσίου συμφέροντος που έχει αναλάβει (Μανιτάκης, 2016). Ταυτόχρονα, πριν την εισαγωγή του θεσμού είναι απαραίτητη μια συστηματική προετοιμασία της διοίκησης, που θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο διαβούλευση με τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι θα αναλάβουν το μεγαλύτερο βάρος υποδοχής του θεσμού, όσο και εκπαίδευσή τους προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους στην διαβουλευτική διαδικασία.

4. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Παρά τους περιορισμούς που θέτει το δημόσιο δίκαιο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται σε όλες τις εθνικές έννομες τάξεις της Ευρώπης μια στροφή προς την εξωδικαστική αντιμετώπιση των διοικητικών διαφορών (Pauliat, 2008: 225). Στο πλαίσιο αυτής της εξέλιξης σε ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη άνοιξε ο διάλογος για την υιοθέτηση του θεσμού της διαμεσολάβησης στο πεδίο των διοικητικών διαφορών. Δεδομένου ότι σε όλες τις χώρες της ΕΕ έχει ήδη ρυθμιστεί νομοθετικά ο θεσμός στο ιδιωτικό δίκαιο με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2008/52/ΕΚ, ενώ σχεδόν στο σύνολό των κρατών-μελών λειτουργεί αποτελεσματικά η άτυπη διαμεσολάβηση του Ombudsman μεταξύ κράτους και πολιτών⁹⁹, εμφανίστηκε μια ευρωπαϊκή τάση επέκτασης της θεσμικής διαμεσολάβησης στο δημόσιο δίκαιο.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας επιλέχθηκε η εστίαση στο ολλανδικό και το γαλλικό παράδειγμα διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές, για διαφορετικούς σε κάθε περίπτωση λόγους. Η Ολλανδία αποτελεί το πλέον επιτυχημένο παράδειγμα χώρας του ηπειρωτικού δικαίου στην οποία εδώ και χρόνια γίνεται ευρεία χρήση της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές, στα πλαίσια μιας διοικητικής πρακτικής που καλλιεργήθηκε από το κράτος και το δικαστικό σώμα. Η μελέτη της περίπτωσης της Γαλλίας, στην οποία πολύ πρόσφατα ρυθμίστηκε νομοθετικά η θεσμική διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές, είναι ενδιαφέρουσα, καθώς η γαλλική νομική παράδοση μοιράζεται με τη νομική κουλτούρα της χώρας μας μια κοινή αντίληψη για την εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών. Μέσα από τη συγκριτική μελέτη των θεσμών στις δύο αυτές έννομες τάξεις επιδιώκεται να αντληθούν βέλτιστες πρακτικές και κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό των νομοθετικών διατάξεων για τη θεσμική διαμεσολάβηση στο πεδίο των διοικητικών διαφορών στην Ελλάδα.

⁹⁹ <https://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/nationalombudsmen.faces>

4.1. Τάσεις υιοθέτησης της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην Ευρώπη

Στα συστήματα του αγγλοσαξωνικού δικαίου (Μεγάλη Βρετανία, Η.Π.Α., Καναδάς, Αυστραλία), από τα οποία άλλωστε προήλθε ο θεσμός της διαμεσολάβησης για την επίλυση διαφορών του ιδιωτικού δικαίου (Θεοχάρης, 2015: 76) η εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών βρήκε πρόσφορο έδαφος. Στη Μεγάλη Βρετανία, στην οποία πολύ λίγες διοικητικές διαφορές άγονται ενώπιον των δικαστηρίων, λειτουργεί με επιτυχία ο μηχανισμός των administrative tribunals, οργάνων με διοικητικό-δικαστικό χαρακτήρα που επιλαμβάνονται υποχρεωτικά της διαφοράς πριν επιληφθεί η δικαιοσύνη και οι αποφάσεις τους υπόκεινται μόνο σε οριακό δικαστικό έλεγχο (Δελλής, 2013: 298). Μάλιστα μετά από νομολογιακή αναγνώριση της αναγκαιότητας εναλλακτικής επίλυσης των χρηματικών, ιδίως, διοικητικών διαφορών¹⁰⁰, η κεντρική διοίκηση δεσμεύτηκε να προβαίνει στην χρήση του μέσου της διαμεσολάβησης πριν η υπόθεση καταλήξει στα tribunals ή την τακτική δικαιοσύνη (Δελλής, 2013: 299). Στην πράξη, παρότι δεν προβλέπονται συγκεκριμένες δομές ή διαδικασίες για την θεσμική διαμεσολάβηση στις διαφορές των πολιτών με τη διοίκηση, αυτή εφαρμόζεται ευρέως (Kavalne & Saudargaite, 2011: 257). Παράλληλα, στο πλαίσιο της κρατικής ενθάρρυνσης από το Υπουργείο Δικαιοσύνης της χρήση εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης των διαφορών, έχουν γίνει προσπάθειες μέσω πιλοτικών προγραμμάτων να εισαχθεί στις διοικητικές διαφορές μια οικονομική υποχρεωτική διαμεσολάβηση με την προτροπή των δικαστηρίων (Kavalne & Saudargaite, 2011: 258-259).

Στα συστήματα του ηπειρωτικού δικαίου και παρά τις παραδοσιακές επιφυλάξεις απέναντι στην εναλλακτική επίλυση των διοικητικών διαφορών, ορισμένες χώρες έχουν ήδη προχωρήσει στην επέκταση της θεσμικής διαμεσολάβησης στο πεδίο του δημοσίου δικαίου είτε με νομοθετική ρύθμιση είτε μέσα από τη διοικητική πρακτική με την κρατική ενθάρρυνση.

Στη Γερμανία, πέρα από τις διοικητικές προσφυγές, έχουν επιτυχώς αναπτυχθεί μια σειρά από ανεπίσημες διαδικασίες από πλευράς των διοικητικών οργάνων με τις οποίες ανοίγεται ένα παράθυρο επικοινωνίας με τους πολίτες προκειμένου να

¹⁰⁰ Βλ. ενδεικτικά EWHC, Royal Bank of Canada/ Secretary of State for Defence (2013)

αποφεύγεται η άσκοπη προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια (Vucetic, 2016: 498). Επίσης, η διοίκηση έχει την ευχέρεια να προβεί σε εξωδικαστικό συμβιβασμό προκειμένου να επιλύσει οριστικά τη διαφορά συνάπτοντας σχετική σύμβαση με εκτελεστό χαρακτήρα η οποία είναι νόμιμη εφόσον θα ήταν νόμιμη και η διοικητική πράξη την οποία υποκαθιστά, ενώ δεν επιτρέπεται στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές (Δελλής, 2013: 302). Στο πλαίσιο αυτής της ευελιξίας, γίνεται δεκτό ότι αν δεν απαιτείται από το νομοθέτη μια ορισμένη κατηγορία διαφορών να επιλύεται μόνο δικαστικά, η διαμεσολάβηση είναι επιτρεπτή¹⁰¹. Τα τελευταία χρόνια ανθίζει στο πεδίο της επίλυσης ορισμένων διοικητικών διαφορών¹⁰² η προσφυγή σε διαμεσολάβηση μετά από πρόταση του δικαστηρίου στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση, στη βάση της πρόβλεψης του γερμανικού ΚΔΔ ότι ο δικαστής δύναται να καλέσει τα μέρη να επιλύσουν συναινετικά τη διαφορά και να αποδεχτεί μια συμφωνία συμβιβασμού¹⁰³. Ιδιαίτερη επιτυχία γνωρίζει η δικαστική μεσολάβηση, στην οποία διαμεσολαβητής ορίζεται εξειδικευμένος δικαστικός λειτουργός, που δεν έχει επιληφθεί της διαφοράς (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, 2016). Αν μετά τη διαμεσολαβητική διαδικασία τα μέρη καταλήξουν σε συμφωνία και έχουν την εξουσία να διαθέτουν το αντικείμενο της διαφοράς σε συμβιβασμό μπορούν να συνάψουν σύμβαση δικαστικού συμβιβασμού η οποία τυπικά επικυρώνεται από το δικαστήριο¹⁰⁴.

Στην Ισπανία ο νόμος που ενσωμάτωσε την Οδηγία για τη διαμεσολάβηση εξαίρεσε από το πεδίο εφαρμογής του τις διοικητικές διαφορές, ωστόσο υποστηρίζεται ότι η διοικητική νομοθεσία, καίτοι δεν το προβλέπει ρητά, δεν απαγορεύει την δυνατότητα προσφυγής σε εναλλακτικά μέσα επίλυσης¹⁰⁵, στο βαθμό που θεσπίζει τη δυνατότητα τερματισμού της διοικητικής δίκης μετά από συμφωνία των διαδίκων που δεν προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον (Galera et al., 2014: 254). Στο επίπεδο της Αυτόνομης Κοινότητας της Καταλονίας έχει θεσπιστεί η δυνατότητα προσφυγής στη διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές, ενώ στη νομοθεσία της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων προβλέφθηκε αυτή η δυνατότητα σε ορισμένες κατηγορίες διαφορών, όπως οι περιβαλλοντικές (Galera et al., 2014: 254).

¹⁰¹ https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-de-en.do?member=1

¹⁰² Ιδίως αυτών που χαρακτηρίζονται από διαρκείς σχέσεις μεταξύ των μερών όπως οι υπαλληλικές και οι υποθέσεις κοινωνικής πρόνοιας (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, 2016)

¹⁰³ Άρθρο 87 1.1. και 2.1.

¹⁰⁴ Άρθρο 106 του γερμανικού ΚΔΔ

¹⁰⁵ https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-es-en.do?member=1

Στο Βέλγιο, η δυνατότητα της προσφυγής σε θεσμική διαμεσολάβηση προβλέφθηκε με νόμο του Φλαμανδικό Κοινοβούλιο το 2012 για τις υποθέσεις που άγονται ενώπιον του Council for Permit Disputes, διοικητικού δικαστηρίου της Περιφέρειας της Φλάνδρας, χωρίς θετικά μέχρι σήμερα αποτελέσματα (Vandenhende et al., 2016). Πρόκειται για μια εθελοντική διαδικασία στην οποία προσφεύγουν τα μέρη μετά από πρόταση του δικαστηρίου και διαμεσολαβητής μπορεί να είναι ακόμη και δικαστής (δικαστική διαμεσολάβηση) (Vandenhende et al., 2016).

4.2. Η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στην Ολλανδία

Η Ολλανδία, στο πλαίσιο μιας πραγματιστικής νομικής κουλτούρας, επέλεξε να μη θεσπίσει νομοθετικά μέχρι σήμερα τη διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές αλλά να υιοθετήσει μια «πειραματική» προσέγγιση χρησιμοποιώντας εργαλεία ήπιου δικαίου (soft law), προκειμένου να δοκιμάσει αν το εγχείρημα εισαγωγής αυτού του εναλλακτικού μέσου στο πεδίο του διοικητικού δικαίου θα φέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα ταχείας και ποιοτικής επίλυσης των διαφορών και με ποιό τρόπο θα πρέπει ο νομοθέτης να ρυθμίσει τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας (De Roo & Jagtenberg, 2002). Ο σχετικός διάλογος άρχισε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 στη λογική της επέκτασης της διαμεσολαβητικής διαδικασίας που εφαρμοζόταν ήδη στις αστικές και εμπορικές διαφορές (χωρίς ρητή νομοθετική κατοχύρωση) και θα μπορούσε να αποφορτίσει τα δικαστήρια από εκκρεμείς υποθέσεις που κατά την κρίση του δικαστή ήταν πρόσφορες για εξωδικαστική επίλυση (Δελλή, 2017). Σημειωτέον ότι στην Ολλανδία λειτουργεί αποτελεσματικά η επανεξέταση των διοικητικών πράξεων μέσω διοικητικών προσφυγών, που για τις περισσότερες κατηγορίες υποθέσεων είναι προϋπόθεση του παραδεκτού της δικαστικής προσφυγής (Δελλή, 2017).

Την πρωτοβουλία εισαγωγής της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές ανέλαβε το Συμβούλιο Δικαιοσύνης, το ανώτατο δικαστικό συμβούλιο στο οποίο έχουν ανατεθεί από το Υπουργείο Δικαιοσύνης αρμοδιότητες για τη διαχείριση του προϋπολογισμού των δικαστηρίων και τη διασφάλιση της ποιότητας του δικαστικού συστήματος, μεταξύ των οποίων και μια γενική συμβουλευτική

αρμοδιότητα για τη θέσπιση νέας νομοθεσίας¹⁰⁶. Για να εξετάσει σε ποίο βαθμό οι νομικοί περιορισμοί που σχετίζονται με την ιδιαιτερότητα του δημοσίου δικαίου μπορούν να καταστήσουν πρακτικά ανεφάρμοστο το εγχείρημα, το Συμβούλιο αποφάσισε, σε συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης, να προχωρήσει στη δοκιμαστική υπαγωγή εκκρεμών διοικητικών διαφορών σε διαμεσολάβηση από ανεξάρτητους διαπιστευμένους διαμεσολαβητές μέσω πιλοτικού προγράμματος που ξεκίνησε το 1999 (Δελλή, 2017). Επέλεξε δηλαδή σε αυτή τη δοκιμαστική περίοδο η προσφυγή στη διαμεσολάβηση να γίνεται στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης, μετά από πρόταση του δικαστή (court- annexed mediation), ο οποίος και θα έκρινε κατά περίπτωση την προσφορότητα υπαγωγής της υπόθεσης σε αυτή τη διαδικασία (De Roo & Jagtenberg, 2002).

Η προτροπή από πλευράς του δικαστή για χρήση μιας εναλλακτικής μεθόδου επίλυσης της διαφοράς θα ενθάρρυνε, λόγω του κύρους του, ακόμη περισσότερο τα μέρη να εισέλθουν στη διαδικασία κάμπτοντας τις επιφυλάξεις τόσο των διοικούμενων όσο και της δημόσιας διοίκησης. Στο πιλοτικό πρόγραμμα μάλιστα προβλέφθηκε επιμόρφωση των δικαστικών λειτουργών που θα αναλάμβαναν ένα μεγάλο μέρος της ευθύνης προώθησης, της εφαρμογής και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της διαμεσολάβησης, ενώ αρχικά καλύπτονταν και το κόστος της διαμεσολάβησης προκειμένου να μην αποθαρρύνονται τα μέρη να προσφύγουν στη διαδικασία (Δελλή, 2017). Το πείραμα της δικαστικής διαμεσολάβησης εφαρμόστηκε αρχικά σε πέντε πρωτοβάθμια και ένα ανώτατο δικαστήριο σημειώνοντας θετικά αποτελέσματα και μετά το 2005 αποφασίστηκε η επέκτασή του σε όλα τα διοικητικά δικαστήρια της χώρας (Vandenhende et al., 2016).

Σύμφωνα με την πρακτική που καθιερώθηκε σταδιακά, σε κάθε εκκρεμή ενώπιον δικαστηρίου διοικητική διαφορά μετά από πρόταση του δικαστή που χειρίζεται την υπόθεση ή με πρωτοβουλία του ενός εκ των διαδίκων, τα μέρη μπορούν να συμφωνήσουν την προσφυγή σε διαμεσολάβηση (Vandenhende et al., 2016). Την διαμεσολάβηση διενεργεί ουδέτερος διαπιστευμένος διαμεσολαβητής ο οποίος στην περίπτωση που είναι δικαστικός λειτουργός (δικαστική μεσολάβηση) δεν πρέπει να εμπλέκεται στην εξέταση της συγκεκριμένης υπόθεσης (De Roo & Jagtenberg, 2002).

¹⁰⁶ https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-en.do?member=1, <https://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-Judiciary#c9058a55-5cea-4ae7-ab46-8bf49767aa826>

Στρατηγική επιλογή του εγχειρήματος ήταν η προσφυγή στη διαμεσολάβηση να γίνεται σε εθελοντική βάση, μόνο με την συναίνεση και των δύο μερών να εισέλθουν στη διαδικασία. Αποκλείστηκε δηλαδή τόσο η υποχρεωτική διαμεσολάβηση για ορισμένη κατηγορία διαφορών όσο και η ενεργοποίηση της διαδικασίας μετά από διαταγή του δικαστηρίου (De Roo & Jagtenberg, 2002). Επίσης, κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης χωρεί προσωρινή αναστολή της εκδίκασης της υπόθεσης (Vandenhende et al., 2016).

Δεδομένης της έλλειψης νομοθετικής κατοχύρωσης του θεσμού ιδιαίτερα σημαντικός για τη διασφάλιση των αρχών που διέπουν τη διαμεσολαβητική διαδικασία είναι ο ρόλος του Ινστιτούτου Διαμεσολάβησης (Dutch Mediation Institute). Το Ινστιτούτο τηρεί τον εθνικό κατάλογο διαπιστευμένων διαμεσολαβητών, διαχειρίζεται τα προγράμματα κατάρτισης των διαμεσολαβητών και στόχος του είναι η προώθηση του θεσμού της διαμεσολάβησης και η βελτίωση των διαθέσιμων υπηρεσιών¹⁰⁷. Για τους σκοπούς αυτούς έχει αναπτύξει άτυπους κανόνες προκειμένου να τηρούνται ορισμένες θεμελιώδεις προϋποθέσεις της διαμεσολαβητικής διαδικασίας (εθελοντικός χαρακτήρας, αμεροληψία, εμπιστευτικότητα) από τους διαμεσολαβητές, τους αιτούντες- πολίτες και τους δικαστές (De Roo & Jagtenberg, 2002).

Παρά τη λήξη των πιλοτικών προγραμμάτων, η θεσμική διαμεσολάβηση εξακολουθεί να αποτελεί μια επιτυχημένη πρακτική. Η καταγραφή των δεδομένων έδειξε ότι σχεδόν το 70% των υποθέσεων που υπάγονται στη διαμεσολάβηση μετά από προτροπή του δικαστηρίου καταλήγουν σε οριστική επίλυση της διαφοράς και κατάργηση της δίκης (Vandenhende et al., 2016). Μάλιστα, παρότι πρόκειται για ένα θεσμό αστικοδικαϊκής προέλευσης, γνωρίζει μεγαλύτερη επιτυχία στις διοικητικές διαφορές από ότι στις διαφορές του ιδιωτικού δικαίου. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα η διοίκηση να κάνει δεκτά αιτήματα πολιτών για προσφυγή σε διαμεσολάβηση ακόμη και πριν αχθεί η υπόθεση στο δικαστήριο (Δελλή, 2017).

Σήμερα έχει κατατεθεί ήδη νομοσχέδιο με στόχο τη νομοθετική κατοχύρωση της πρακτικής της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές σύμφωνα με το οποίο η διαδικασία συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και προβλέπεται ρητά η δυνατότητα προσφυγής σε διαμεσολάβηση πριν και μετά την άσκηση διοικητικής προσφυγής καθώς και υπαγωγής των φορολογικών διαφορών σε αυτή (Δελλή, 2017).

¹⁰⁷https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-nl-en.do?member=1

Παρότι υποστηρίζεται ότι η περιορισμένη «θεσμοποίηση» της διαμεσολάβησης παρέχει την απαραίτητη ευελιξία στη διαμεσολάβηση (Vandenhende et al., 2016), είναι αληθές ότι η αδράνεια του νομοθέτη να ολοκληρώσει τη νομοθετική διαδικασία μπορεί να οδηγήσει σε εξασθένηση της διοικητικής πρακτικής που έχει αναπτυχθεί (Δελλή, 2017).

4.3. Η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στη Γαλλία

Στη νομική κουλτούρα της Γαλλίας, της χώρας από την οποία προέρχεται η καθιέρωση ειδικών κανόνων δικαίου για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 21), η εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών, με εξαίρεση τις διοικητικές προσφυγές, αντιμετωπίζεται παραδοσιακά με σκεπτικισμό. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 προβλέπεται ένα είδος συμφιλιωτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών μέσα από τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα επιτροπών εντός του δημοσίου, οι οποίες εργάζονται προς την κατεύθυνση συμβιβαστικών λύσεων μεταξύ διοίκησης και πολιτών, όπως οι συμβουλευτικές επιτροπές συμβιβαστικής επίλυσης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, οι νομαρχιακές επιτροπές φορολογικές επιτροπές, οι περιφερειακές επιτροπές αποζημίωσης από ιατρικά σφάλματα (Ανδρουλάκης, 2017, Δελλής, 2013: 304).

Ο εξωδικαστικός συμβιβασμός αποτελεί έναν άλλο τρόπο συναινετικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών, νομολογιακά αναγνωρισμένο από το Conseil d'Etat (Συμβούλιο της Επικρατείας), το οποίο μάλιστα με γνώμη της Ολομέλειάς του το 2002¹⁰⁸ εισήγαγε, χωρίς να προβλέπεται σε νόμο, τη δυνατότητα των μερών να αιτηθούν από το δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση τη δικαστική επικύρωση του σχεδίου συμβιβασμού (Ανδρουλάκης, 2017). Κατά την επικύρωση το δικαστήριο ελέγχει τη συναίνεση των μερών στα αποτελέσματα του συμβιβασμού και τυχόν αντίθεση της σχετικής σύμβαση με κανόνες δημόσιας τάξης, ενώ δύναται να κοινοποιήσει τη συμφωνία και σε τρίτο που θα είχε έννομο συμφέρον να παρέμβει στη δίκη (Ανδρουλάκης, 2017). Το 2011 με Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού προς τις υπηρεσίες υπογραμμίστηκε η αναγκαιότητα προσφυγής σε συμβιβασμό για την φιλική επίλυση των διαφορών του πολίτη με το κράτος και αναλύθηκαν οι όροι και ο τρόπος

¹⁰⁸ Conseil d'Etat, Avis, 6-12-2002

σύναψης της σχετικής συμφωνίας για την οποία εφαρμόζεται αναλογικά ο γαλλικός ΑΚ¹⁰⁹.

Η διαμεσολάβηση για τις διοικητικές υποθέσεις είχε θεσπιστεί, με το νόμο που ενσωμάτωσε την Οδηγία για τη διαμεσολάβηση στη γαλλική έννομη τάξη¹¹⁰, με περιορισμένο, όμως, πεδίο εφαρμογής στις διασυνοριακές διαφορές. Όπως προβλέπεται, η διαδικασία διεξάγεται ενώπιον ουδέτερου τρίτου, δεν μπορεί να αφορά διαφορές που σχετίζονται με άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας και η συμφωνία υπόκειται υποχρεωτικά σε έγκριση του δικαστηρίου¹¹¹. Η δυνατότητα προσφυγής στη διαμεσολάβηση για τις διαφορές που υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων γενικεύτηκε με τον πρόσφατο νόμο 2016-1547 της 18ης-11-2016 για τον εκσυγχρονισμό της δικαιοσύνης¹¹², ο οποίος επέφερε αντίστοιχες τροποποιήσεις στον γαλλικό ΚΔΔ. Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία θεωρήθηκε ότι εγκαινιάζει μια νέα εποχή στη φιλική επίλυση των διοικητικών διαφορών (Benard - Vincen, 2017, Gilavert, 2017) και είχε στόχο την αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων και τη χορήγηση στους πολίτες μιας απλής, σύντομης και λιγότερο δαπανηρής εναλλακτικής διαδικασίας (Caréna, 2016, Sauvé, 2017). Επί της ουσίας οι διατάξεις του νόμου έχουν ως πρότυπο τη διαμεσολαβητική διαδικασία και τις αρχές που τη διέπουν όπως αυτή θεσπίζεται ήδη στη νομοθεσία για τις αστικές και εμπορικές υποθέσεις (Caréna, 2016) χωρίς, βέβαια, να αγνοούνται οι ιδιαιτερότητες του δημοσίου δικαίου και οι περιορισμοί που αυτό θέτει.

Ειδικότερα, ως διαμεσολάβηση ορίζεται κάθε διαρθρωμένη διαδικασία στην οποία τα εμπλεκόμενα μέρη επιχειρούν να καταλήξουν σε μια συμφωνία για τη φιλική επίλυση του συνόλου ή μέρους της διαφοράς τους, με τη συνδρομή ενός τρίτου διαμεσολαβητή που είτε επιλέγουν οι ίδιοι είτε υποδεικνύεται, με τη συμφωνία τους, από το δικαστή¹¹³. Ο διαμεσολαβητής, ο οποίος μπορεί να είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, οφείλει να εκπληρώνει τα καθήκοντά του με αμεροληψία, γνώση και

¹⁰⁹ Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits

¹¹⁰ Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale

¹¹¹ Άρθρο 771 ΚΔΔ

¹¹² LOI n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, ο οποίος συμπληρώθηκε με το διάταγμα Décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administrative

¹¹³ Άρθρο 213-1 ΚΔΔ

επιμέλεια, να τηρεί την αρχή της εμπιστευτικότητας και να διαθέτει εξειδίκευση ανάλογη με τη φύση της διαφοράς και εμπειρία στη διαμεσολάβηση¹¹⁴. Ο νομοθέτης επέλεξε να μην ορίσει συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων που μπορούν να υπαχθούν στη διαμεσολάβηση αλλά έθεσε μια γενική ρήτρα σύμφωνα με την οποία τα μέρη θα πρέπει να έχουν εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς¹¹⁵. Ως ασφαλιστική δικλείδα τήρησης της νομιμότητας και σε αναλογία με τα οριζόμενα για τον εξώδικο συμβιβασμό, προβλέφθηκε ότι το δικαστήριο μπορεί να επικυρώνει τη συμφωνία των μερών¹¹⁶. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής ελέγχει αν από τη συμφωνία υπονομεύεται το γενικό συμφέρον και η αρχή της ισότητας ενώπιον δημόσιων υπηρεσιών (Benard - Vincen, 2017).

Ο νόμος συμπεριέλαβε όλους τους τρόπους ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης. Συγκεκριμένα, η διαδικασία μπορεί να ξεκινήσει με πρωτοβουλία των μερών έξω από το πλαίσιο της διοικητικής δίκης¹¹⁷. Στην περίπτωση αυτή ο διαμεσολαβητής επιλέγεται από τα μέρη αλλά παρέχεται και η δυνατότητα να ζητήσουν από τον κατά τόπον αρμόδιο δικαστήριο να οργανώσει τη διαδικασία και να υποδείξει το διαμεσολαβητή, καθορίζοντας και την αμοιβή του. Κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης προβλέπεται αναστολή της προθεσμίας ή της παραγραφής¹¹⁸. Ο δεύτερος τρόπος ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης είναι μετά από πρόταση του δικαστή με τη συμφωνία, όμως, των μερών κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας και σε κάθε στάδιο της δίκης¹¹⁹. Ο διαμεσολαβητής ενημερώνει το δικαστήριο για τις δυσκολίες που αντιμετωπίσε και την κατάληξη της διαδικασίας (Benard - Vincen, 2017). Καίτοι το κόστος της διαμεσολάβησης επιμερίζεται μεταξύ των διαδίκων, το δικαστήριο δύναται να καθορίσει το ποσοστό της αμοιβής που έκαστος θα καταβάλει ανάλογα με την οικονομική του κατάσταση¹²⁰. Ειδικά για τη διαμεσολάβηση με πρωτοβουλία του δικαστηρίου ο νόμος ρητά εντάσσει στο πεδίο εφαρμογής του και τις διαφορές που άγονται ενώπιον του Conseil d' Etat¹²¹.

¹¹⁴ Άρθρο 213-2 ΚΔΔ

¹¹⁵ Άρθρο 213-3 ΚΔΔ

¹¹⁶ Άρθρο 213-4 ΚΔΔ

¹¹⁷ Άρθρο 213-5 ΚΔΔ

¹¹⁸ Άρθρο 213-6 ΚΔΔ

¹¹⁹ Άρθρο 213-5 και 213-7 ΚΔΔ

¹²⁰ Άρθρο 213-7 ΚΔΔ

¹²¹ Άρθρο 114-1 ΚΔΔ

Τέλος, ο νόμος εντάσσει σε πιλοτικό επίπεδο και για χρονικό διάστημα τεσσάρων ετών την υποχρεωτική υπαγωγή σε διαμεσολάβηση συγκεκριμένων κατηγοριών διαφορών: αυτές που σχετίζονται με την προσωπική κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, τις παροχές, τα επιδόματα ή τα δικαιώματα που χορηγούνται για κοινωνική φροντίδα ή στέγασης ή υπέρ των ανέργων¹²². Στην περίπτωση αυτή τα μέρη δεν επιβαρύνονται με το κόστος της διαμεσολάβησης¹²³. Την ιδιαίτερα προωθημένη αυτή πρόβλεψη είχε ήδη επεξεργαστεί το Conseil d'Etat σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη (Sauvé, 2016). Η οριστική απόφαση για την θέσπιση υποχρεωτικής διαμεσολάβησης στις συγκεκριμένες κατηγορίες διαφορών τοποθετείται μετά τη λήξη της τετραετίας και την αξιολόγηση της επίδρασης του μέτρου στην φιλική επίλυση των διαφορών.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η αποτελεσματικότητα της θεσμικής διαμεσολάβησης εξαρτάται εξ' ορισμού από τη βούληση των μερών (Gilavert, 2017) και, ως εκ τούτου, είναι αναγκαία η καλλιέργεια μιας «κουλτούρας διαμεσολάβησης» (Sauvé, 2016). Προς την κατεύθυνση προώθησης του θεσμού, έχει δημιουργηθεί ήδη μια επιτροπή «Διοικητικής Δικαιοσύνης και διαμεσολάβησης», με μέλη δικαστικούς λειτουργούς, δικηγόρους, καθηγητές και εκπροσώπους της διοίκησης. Μένει, λοιπόν, να αποδειχθεί στην πράξη αν θα εκπληρωθούν οι υψηλές προσδοκίες που συνόδευσαν τη θεσμοθέτηση αυτής της εναλλακτικής διαδικασίας για την επίλυση των διοικητών διαφορών.

¹²² Άρθρο 5 IV νόμου

¹²³ Άρθρο 213-5 ΚΔΔ

5. ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1. Νομοθετική ρύθμιση και φορέας συντονισμού

Στην ευρωπαϊκή τάση επέκτασης της θεσμικής διαμεσολάβησης στο πεδίο του δημοσίου δικαίου εντάσσεται και η δέσμευση του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης¹²⁴, στο πλαίσιο του 3^{ου} Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018, για εισαγωγή του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη. Η νομοθετική ρύθμιση της θεσμικής διαμεσολάβησης αποτελεί μια σημαντική ευκαιρία για την προώθηση της φιλικής επίλυσης των διαφορών του πολίτη με το κράτος. Απαιτείται, ωστόσο, προσεκτικός σχεδιασμός που θα λαμβάνει υπόψη τους νομικούς περιορισμούς σε αυτή τη διαδικασία και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής νομικής και διοικητικής κουλτούρας. Οι βασικές νομοθετικές προβλέψεις θα μπορούσαν να έχουν ως πρότυπο τον ισχύοντα νόμο για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές διαφορές, ενώ μπορούν να αντληθούν ιδέες από τις αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις ή διοικητικές πρακτικές ευρωπαϊκών κρατών. Στο νόμο θα προσδιορίζονται οι υπαγόμενες διαφορές, οι τρόποι ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης, η διαδικασία της διαμεσολάβησης και οι αρχές που τη διέπουν, τα αποτελέσματα της διαμεσολάβησης στην παραγραφή και τις προθεσμίες και τα σχετικά με την εκτελεστότητα της συμφωνίας των μερών. Στο νόμο θα μπορούσε, επίσης, να συμπεριληφθεί και πρόβλεψη για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής του θεσμού, όπως ορίζεται στο γερμανικό νόμο για τη διαμεσολάβηση¹²⁵. Σημειωτέον ότι σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης, για την ορθολογική λειτουργία της η θεσμική διαμεσολάβηση πρέπει να θεσμοθετηθεί και σε κάθε οργανόγραμμα.

Δεδομένης της ανισότητας των εμπλεκόμενων μερών στη θεσμική διαμεσολάβηση υπάρχει ανάγκη συντονισμού της διαδικασίας από έναν ανεξάρτητο φορέα. Στην αρμοδιότητά του μπορούν να ενταχθούν η προώθηση του θεσμού στους πολίτες, η παρακολούθηση των διαδικασιών διαμεσολάβησης και η αξιολόγηση της

¹²⁴ Σήματα την σχετική αρμοδιότητα έχει το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

¹²⁵ Mediation Act of 21 July 2012, άρθρο 8

αποτελεσματικότητάς τους μετά από συστηματική καταγραφή και τήρηση στατιστικών στοιχείων. Όπως θα εξεταστεί αναλυτικά παρακάτω, θετικά αξιολογείται και μια περισσότερο ενεργή εμπλοκή του συντονιστικού φορέα στη θεσμική διαμεσολάβηση με την ανάληψη ενός ειδικού οργανωτικού και υποστηρικτικού ρόλου από την έναρξη έως τη λήξη της διαδικασίας, χωρίς, ωστόσο, να αλλοιώνεται ο εθελοντικός χαρακτήρας της ή να αναιρείται ο ρόλος του ουδέτερου ανεξάρτητου διαμεσολαβητή.

Ο νομοθέτης μπορεί να αναθέσει τις συντονιστικές αρμοδιότητες σε έναν υφιστάμενο φορέα ή να συστήσει έναν νέο. Η πρώτη επιλογή προκρίνεται από την άποψη ότι μπορεί να αξιοποιηθεί η δομή και το προσωπικό μιας υπηρεσίας με συναφείς αρμοδιότητες. Μια πρόταση είναι τον ρόλο αυτό να αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη, ως φορέας θεσμικής μνήμης στην άτυπη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και διοικούμενων, ο οποίος ήδη συνεργάζεται με τα Υπουργεία Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Δικαιοσύνης στη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία¹²⁶. Ο Συνήγορος έχει κερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών σε ζητήματα επίλυσης των διαφορών τους με τη διοίκηση ενώ διαθέτει ένα μηχανογραφικό σύστημα καταχώρησης και διαχείρισης αναφορών που μπορεί να αξιοποιηθεί στο πλαίσιο της θεσμικής διαμεσολάβησης. Επιπλέον, το προσωπικό του έχει εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία στις τεχνικές διαμεσολάβησης στο πεδίο των διοικητικών διαφορών και μπορεί να συμμετέχει στην κατάρτιση και εκπαίδευση των διαμεσολαβητών και των δημοσίων υπαλλήλων. Μάλιστα η Αρχή προτείνει να συσταθεί ένας Μηχανισμός Θεσμικής Διαμεσολάβησης ως ειδική αρμοδιότητά της¹²⁷, στο πρότυπο του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας¹²⁸. Στην περίπτωση αυτή οι υπαγόμενες διαφορές θα ορίζονται με τυπικό νόμο ενώ οι επιμέρους όροι της διαδικασίας θα ρυθμίζονται από δευτερογενή νομοθεσία.

5.2. Πεδίο εφαρμογής

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, στη διαδικασία της διαμεσολάβησης δεν είναι δυνατόν να υπαχθούν όλες οι διοικητικές διαφορές αλλά μόνο αυτές στις οποίες ο νομοθέτης αποδίδει στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια. Για λόγους ενίσχυσης του

¹²⁶ Συνέντευξη με το Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, στις 11-10-2017

¹²⁷ Συνέντευξη με το Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, στις 11-10-2017

¹²⁸ Άρθρα 56-58 και 77 Ν. 4443/2016 και υπ' αριθμ. Φ. 10/24727/2017 Κανονισμός Λειτουργίας

αισθήματος ασφάλειας δικαίου, αποφυγής ερμηνευτικών προβλημάτων αλλά και προκειμένου να κάμπτεται η διστακτικότητα των διοικητικών οργάνων να προχωρήσουν σε συμφωνία με τους διοικούμενους, στην ελληνική περίπτωση ο νομοθέτης θα πρέπει, εκτός από τη θέσπιση μιας γενικής ρήτηρας, με την οποία να επιτρέπει τη διαμεσολάβηση σε όλες τις διαφορές για τις οποίες η διοίκηση έχει εξουσία διάθεσης, να προβεί και σε υπαγωγή συγκεκριμένων κατηγοριών υποθέσεων. Παραπέρα, δεδομένου ότι πρόκειται για ένα νέο θεσμό, η υποδοχή του οποίου απαιτεί υποδομές και προετοιμασία των εμπλεκόμενων μερών, ο προσδιορισμός των υποθέσεων αυτών θα ήταν ευκαταίε να γίνει σταδιακά. Με τον τρόπο αυτό θα δοθεί η ευκαιρία μιας πρώτης αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του θεσμού και, ενδεχομένως, αναθεώρησης των αρχικών νομοθετικών προβλέψεων, πριν επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του. Καθοριστικό είναι, επίσης, η εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης να συνοδεύεται και από νομοθετικές πρωτοβουλίες για αλλαγές στο ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο με τη διεύρυνση των περιπτώσεων διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης στη λογική υπαγωγής περισσότερων διοικητικών διαφορών σε μέσα φιλικής επίλυσης.

Ως προς τα κριτήρια στα οποία πρέπει να ανατρέξει ο νομοθέτης κατά την ειδικότερη επιλογή των υπαγόμενων διαφορών στη θεσμική διαμεσολάβηση, χρήσιμη είναι η κατηγοριοποίηση των διοικητικών διαφορών που προσφέρονται για εξωδικαστική επίλυση στην οποία προβαίνει ο Δελλής (2013: 292). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με αυτή την κατηγοριοποίηση, καθοριστικά κριτήρια είναι αφενός, το νομικό ή πραγματολογικό αντικείμενο της διαφοράς, το εάν δηλαδή η διαφορά εστιάζει στην ερμηνεία και την εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου ή στην διαπίστωση και εκτίμηση ενός γεγονότος, και, αφετέρου, η χρηματική φύση της. Όσο περισσότερο μια διαφορά εγείρει ζητήματα εκτίμησης πραγματικών γεγονότων και έχει χρηματικό χαρακτήρα τόσο λιγότερο συνάπτεται με την αρχή της νομιμότητας και το δημόσιο συμφέρον και, άρα, προσφέρεται για συμβιβαστική, εξωδικαστική επίλυση. Αντίθετα, για τις μη χρηματικές διαφορές με νομικό διακύβευμα δεν νοείται καταρχήν επίλυση έξω από τη δικαστική ή διοικητική λειτουργία. Συναφώς, στη Γαλλία υπάρχει η διάκριση σε αντικειμενικές διαφορές, που αφορούν στη νομιμότητα μονομερών διοικητικών πράξεων, υποκειμενικές διαφορές, οι οποίες περιλαμβάνουν τη συμβατική και εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου, και διαφορές διοικητικού καταναγκασμού (Δελλής, 2013: 303).

Από αυτές για εναλλακτική επίλυση προσφέρονται οι υποκειμενικές διαφορές, ενώ η τρίτη κατηγορία μπορεί να υπαχθεί υπό προϋποθέσεις σε συμβιβαστική συμφωνία, όπως π.χ. όταν η διαφορά εστιάζεται στο ύψος του προστίμου. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται και η Σύσταση Rec(2001)9 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία αναφέρει ενδεικτικά τις διαφορές που συνδέονται με συμβάσεις, με την αστική ευθύνη και, γενικότερα, τις χρηματικές διαφορές ως περισσότερο πρόσφορες σε εναλλακτικά μέσα επίλυσης¹²⁹.

Ένα πρόσθετο κριτήριο, το οποίο θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη από το νομοθέτη κατά την επιλογή των υπαγόμενων σε διαμεσολάβηση υποθέσεων αποτελεί η σημασία που αποδίδεται στη διάρκεια της σχέσης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενων. Όπως εξετάσαμε, η διαμεσολάβηση είναι μια διαδικασία εναλλακτικής επίλυσης διαφορών προσανατολισμένη στο μέλλον καθώς ενισχύει τους δεσμούς εμπιστοσύνης μεταξύ των μερών. Έτσι πρόσφορες για επίλυση μέσω διαμεσολάβησης είναι και οι υποθέσεις διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης που αφορούν σε σχέσεις οι οποίες πρέπει να διατηρηθούν και πέρα από τη διαφορά που έχει ανακύψει, ανεξάρτητα από το αν αυτές παρουσιάζουν χρηματικό χαρακτήρα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Γερμανίας, στην οποία κατά κανόνα στην πράξη τα μέρη προσφεύγουν σε διαμεσολάβηση για την επίλυση διοικητικών διαφορών όταν οι σχέσεις τους χαρακτηρίζονται από διάρκεια, όπως στο υπαλληλικό δίκαιο και το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, 2016).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω κριτήρια, ο νομοθέτης μπορεί να εντάξει στη θεσμική διαμεσολάβηση υποθέσεις συμβατικής ή αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα, αναφορικά με την αντικειμενική ευθύνη του δημοσίου κατ' άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, χώρος για διαμεσολάβηση μεταξύ των μερών υπάρχει όταν η διαφορά δε σχετίζεται με αμφισβήτηση της νομιμότητας της διοικητική πράξης αλλά επικεντρώνεται στην εκτίμηση γεγονότων, όπως ιδίως στην περίπτωση των υλικών ζημιών. Τούτο προϋποθέτει, βέβαια, ότι ο πολίτης αποδεικνύει ότι υπέστη ζημία και η διοίκηση αποδέχεται την ευθύνη, υφίσταται, όμως, ένα ευρύ πεδίο διαπραγμάτευσης ως προς το ύψος της αποζημίωσης το οποίο μπορεί να καθοριστεί έπειτα από αμοιβαίες υποχωρήσεις των μερών που επιθυμούν να επιλύσουν σύντομα και φιλικά τη μεταξύ

¹²⁹ Παράρτημα Ι. 2. i

τους διαφορά (Συνήγορος του Πολίτη, 2014). Στην κατηγορία της αστικής ευθύνης του δημοσίου μπορούν να ενταχθούν και οι χρηματικές διαφορές από ιατρικά σφάλματα (αποζημίωση) που προκύπτουν μεταξύ ασθενών και δημοσίων υπηρεσιών υγείας, υπό την προϋπόθεση ότι έχει αποδειχθεί ή γίνεται αποδεκτή η ευθύνη. Η γαλλική εμπειρία των περιφερειακών επιτροπών αποζημιώσεων από ιατρικά σφάλματα δείχνει ότι υπάρχουν περιθώρια συμφιλιοτικής επίλυσης αυτών των διαφορών.

Στο πεδίο εφαρμογής του θεσμού μπορούν να υπαχθούν και κατηγορίες διοικητικών κυρώσεων, όπως ιδίως πρόστιμα, αφού διαπιστωθεί η παράβαση και στο βαθμό που η νομοθεσία καταλείπει περιθώρια για την επιμέτρηση του ποσού του προστίμου, μετά από εκτίμηση της βαρύτητας, των συνθηκών τέλεσης και των λοιπών περιστάσεων που ασκούν επιρροή στον προσδιορισμό του ύψους του επιβλητέου προστίμου.

Οι διαφορές που σχετίζονται με υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων και για τις οποίες υπάρχει διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, αποτελούν μια ακόμη κατηγορία υποθέσεων που προσφέρονται για επίλυση μέσω διαμεσολάβησης διότι υπάρχει αναγκαιότητα τα μέρη να αποκαταστήσουν σύντομα και με συναινετικό τρόπο τις μεταξύ τους σχέσεις. Στις διαφορές αυτές, άλλωστε, η προσφυγή στη δικαιοσύνη, πέρα από διάρρηξη των σχέσεων, μπορεί να καταστεί *de facto* αναποτελεσματική, δεδομένης της καθυστέρησης έκδοσης οριστικής απόφασης. Οι διαφορές στο πεδίο του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στις οποίες η διοίκηση δεν δρα με δέσμια αρμοδιότητα θα μπορούσαν να υπαχθούν, επίσης, στη θεσμική διαμεσολάβηση.

Τέλος, η θεσμική διαμεσολάβηση προσφέρεται για την επίλυση διαφορών που ανακύπτουν από τη σχέση ιατρού και ασθενούς καθώς, με τη βοήθεια ενός ανεξάρτητου και ουδέτερου διαμεσολαβητή, δίνεται μια ευκαιρία διαλόγου στα μέρη με στόχο την αποφόρτιση της έντασης, την αποκατάσταση της μεταξύ τους επικοινωνίας, την εξισορρόπηση των συμφερόντων και την άρση των προβλημάτων¹³⁰. Δεδομένου δε ότι οι διαφορές αυτές δεν έχουν ιδιαίτερη νομική αξία (όπως π.χ. ζητήματα πλημμελούς ενημέρωσης) ή παρουσιάζουν ένα έντονο συναισθηματικό υπόβαθρο, η διαμεσολάβηση αποτελεί ίσως το μόνο πρόσφορο μέσο επίλυσής τους και μπορεί να αποδειχθεί

¹³⁰ Συνέντευξη με την ειδική επιστήμονα του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη, κ. Ειρήνη Κυριακάκη, στις 11-10-2017

ιδιαίτερα χρήσιμη για την συναινετική αντιμετώπιση προβλημάτων σε περιπτώσεις διαρκών σχέσεων (χρόνια πάσχοντες) ή εξάρτησης από έναν ειδικό ιατρό (απομακρυσμένες περιοχές)¹³¹.

5.3. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης

Η θεσμική διαμεσολάβηση θα μπορεί να ενεργοποιείται είτε με πρωτοβουλία των μερών πριν ή κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας είτε μετά από προτροπή του δικαστηρίου στο οποίο είναι εκκρεμής η υπόθεση, σε κάθε στάση της δίκης. Στην πρώτη περίπτωση, ο συντονιστικός φορέας θα μπορούσε να παραλαμβάνει την αίτηση υπαγωγής σε διαμεσολάβηση του ενός μέρους και να την κοινοποιεί στο άλλο ώστε, αφενός, να γίνεται ένα πρώτο «φιλτράρισμα» καθώς θα εξετάζεται αν η υπόθεση εμπίπτει στις κατά νόμο υπαγόμενες σε διαμεσολάβηση διαφορές και, αφετέρου, να καταγράφονται πλήρως τα απαραίτητα για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του θεσμού στοιχεία. Αν ως συντονιστικός φορέας οριστεί ο Συνήγορος του Πολίτη θα μπορούσε να του δοθεί, επιπλέον, η δυνατότητα να αναθέτει υποθέσεις που θεωρούνται κρίσιμες σε ειδικό επιστήμονα της Αρχής, ο οποίος να έχει την ιδιότητα του διαπιστευμένου διαμεσολαβητή¹³².

Η συμφωνία των μερών για υπαγωγή στη διαμεσολάβηση θα πρέπει να περιβάλλεται από έγγραφο τύπο χάριν της νομικής ασφάλειας. Έννομη συνέπεια της υπαγωγής σε διαμεσολάβηση αποτελεί η διακοπή της παραγραφής των αξιώσεων και της αποσβεστικής προθεσμίας των δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, προκειμένου να μη χάνεται η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη σε περίπτωση αποτυχίας, γεγονός που θα αποθάρρυνε τα μέρη να εισέλθουν στη διαδικασία (Vandenhende et al., 2016). Η διακοπή επέρχεται κατά την ημερομηνία της συμφωνίας υπαγωγής και η κατάργηση του λόγου διακοπής είτε με τη σύνταξη του πρακτικού αποτυχίας της διαμεσολάβησης είτε με την επίδοση δήλωσης αποχώρησης του ενός μέρους από τη διαμεσολάβηση.

Αν η ενεργοποίηση της διαμεσολάβησης γίνεται μετά από πρόταση του δικαστή και συναίνεση των μερών κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας, η σχετική συμφωνία

¹³¹ Συνέντευξη με την ειδική επιστήμονα του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη, κ. Ειρήνη Κυριακάκη, στις 11-10-2017

¹³² Συνέντευξη με το Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, στις 11-10-2017

υπαγωγής σε διαμεσολάβηση θα αποδεικνύεται από τα πρακτικά του δικαστηρίου. Θα πρέπει, ωστόσο, να υπάρχει πρόβλεψη ώστε τουλάχιστον ο ετήσιος αριθμός των συμφωνιών αυτών να κοινοποιείται στον συντονιστικό φορέα. Ως προς τις έννομες συνέπειες της συμφωνίας υπαγωγής μπορεί να υιοθετηθεί η πρόβλεψη του Ν. 3898/2010 για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές υποθέσεις, σύμφωνα με την οποία το δικαστήριο αναβάλλει υποχρεωτικά τη συζήτηση της υπόθεσης σε δικάσιμο μετά την πάροδο τριμήνου και όχι πέραν του εξαμήνου¹³³.

Ο νομοθέτης θα μπορούσε να θεσπίσει και υποχρεωτική εκ του νόμου διαμεσολάβηση για ορισμένες κατηγορίες διοικητικών διαφορών. Η υποχρεωτική διαμεσολάβηση θα μπορούσε να κάμψει τη διστακτικότητα των εκπροσώπων του δημοσίου να προσφύγουν στη διαδικασία αλλά και να «εξομαλύνει» ζητήματα ανομοιόμορφης εφαρμογής, όταν η προθυμία του δημοσίου να προσέλθει στη διαμεσολάβηση δεν είναι ίδια σε κάθε υπηρεσία. Από την άλλη πλευρά, δεδομένου ότι η επιτυχής έκβαση της διαμεσολάβησης εξαρτάται από τη βούληση των μερών, η καθιέρωση υποχρεωτικής διαμεσολάβησης μπορεί να καταστεί στην πράξη ένα αλυσιτελές προστάδιο της διοικητικής δίκης.

Στην ελληνική περίπτωση η πρόβλεψη υποχρεωτικής διαμεσολάβησης για ορισμένες κατηγορίες υποθέσεων δεν προτείνεται κατά τα πρώτα χρόνια εισαγωγής του θεσμού καθώς δεν θα υπάρχουν ούτε οι δομές υποδοχής της ούτε η σχετική εμπειρία από τη διαδικασία. Σε περίπτωση μειωμένης απόδοσης της αμιγώς εθελοντικής χρήσης του θεσμού, βέβαια, ο νομοθέτης θα μπορούσε δοκιμάσει, για ορισμένο χρονικό ορίζοντα, κατά το γαλλικό παράδειγμα, την εφαρμογή αυτού του τρόπου ενεργοποίησης της διαμεσολάβησης. Θα πρέπει, όμως, να προηγηθεί εμπεριστατωμένη μελέτη για τον προσδιορισμό των υπαγόμενων διαφορών και συστηματική προετοιμασία των υπηρεσιών του δημοσίου. Επιπλέον, σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη για απαλλαγή των εμπλεκόμενων μερών από το κόστος της διαμεσολάβησης.

Οι προβλέψεις για τη διαδικασία της διαμεσολάβησης και τις βασικές αρχές που πρέπει να τη διέπουν προτείνεται να σχεδιαστούν στο πρότυπο των ρυθμίσεων του Ν. 3898/2010 για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές διαφορές¹³⁴. Κατά τη

¹³³ Άρθρο 3 παρ. 2

¹³⁴ Άρθρα 4 περ. γ', 8 και 10

διαδικασία της διαμεσολάβησης ο διοικούμενος ή ο νόμιμος αντιπρόσωπος ή ο εκπρόσωπος του, όταν πρόκειται για νομικά πρόσωπα, θα παρίσταται με πληρεξούσιο δικηγόρο. Πρόκειται για μια άτυπη απόρρητη διαδικασία η οποία θα καθορίζεται από τον διαμεσολαβητή σε συνεννόηση με τα μέρη. Κατά τη διάρκειά της ο διαμεσολαβητής μπορεί να επικοινωνεί και να συναντάται με καθένα από τα μέρη, ενώ οι πληροφορίες που αντλεί δεν κοινολογούνται στο άλλο μέρος χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του.

Ο διαπιστευμένος διαμεσολαβητής θα ορίζεται είτε από το δικαστήριο, στην περίπτωση της εκκρεμοδικίας, είτε από τον συντονιστικό φορέα, όταν η διαμεσολάβηση ενεργοποιείται με πρωτοβουλία των μερών. Ο διαμεσολαβητής οφείλει να αναλάβει με κατάλληλο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο τρόπο τη διεξαγωγή της διαδικασίας και για το λόγο αυτό θα πρέπει να ορίζονται στο νόμο (ή να παραπέμπονται στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση) τα σχετικά με την κατάρτιση και διαπίστευσή του ζητήματα. Η κατάρτιση και πιστοποίηση των διαμεσολαβητών μπορεί να ανατεθεί στους φορείς των άρθρων 5 και 6 του Ν. 3898/2010. Ωστόσο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η ιδιαιτερότητα της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές, στις οποίες ο ρόλος του διαμεσολαβητή έχει αυξημένη βαρύτητα καθώς οφείλει να επισημαίνει το πλαίσιο δράσης της διοίκησης προκειμένου να προλαμβάνονται είτε φαινόμενα καταστρατήγησης του δημοσίου συμφέροντος, που μπορεί να συνδέονται με διαφθορά, είτε περιπτώσεις παραβίασης δικαιωμάτων των πολιτών.

Η ειδική εκπαίδευση των διαμεσολαβητών αποτελεί, άλλωστε, ασφαλιστική δικλείδα για την ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, η οποία προβάλλει ως μια πρόκληση στη διαμεσολάβηση στο πεδίο του δημοσίου δικαίου. Έτσι, η θεσμική διαμεσολάβηση προτείνεται να ανατίθεται σε διαπιστευμένους διαμεσολαβητές με ειδίκευση στο δημόσιο δίκαιο (Κάρκαλης, 2015: 102) και κατάρτιση στις τεχνικές διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές. Έπεται ότι οι φορείς κατάρτισης και πιστοποίησης θα πρέπει να προσαρμόσουν τα προγράμματα εκπαίδευσης και εξέτασης των διαμεσολαβητών και το Υπουργείο Δικαιοσύνης να συντάσσει ειδικό πίνακα διαπιστευμένων διαμεσολαβητών σε αυτό το πεδίο.

5.4. Η συμφωνία των μερών

Μετά την ολοκλήρωση της διαμεσολαβητικής διαδικασίας και ανεξάρτητα από την επιτυχία της έκβαση, ο διαμεσολαβητής θα συντάσσει πρακτικό διαμεσολάβησης το οποίο θα υπογράφεται από όλους τους συμμετέχοντες και θα περιλαμβάνει το ονοματεπώνυμά τους, τον τόπο και χρόνο της διαμεσολάβησης, τη συμφωνία υπαγωγής, τη συμφωνία στην οποία κατέληξαν τα μέρη ή τη διαπίστωση της αποτυχίας της διαμεσολάβησης και την αιτία της διαφοράς. Ωστόσο, ενώ το πρακτικό διαμεσολάβησης στο ιδιωτικό δίκαιο αποτελεί μια σύμβαση που μπορεί να καταστεί εκτελεστός τίτλος με την κατάθεσή του στη γραμματεία του Διοικητικού Πρωτοδικείου¹³⁵, ο τρόπος με τον οποίο θα αποκτά εκτελεστότητα η συμφωνία των μερών στην περίπτωση της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές αποτελεί ζήτημα προς διερεύνηση ενόψει της ιδιαιτερότητας του δημοσίου δικαίου.

Μια από τις επιλογές του νομοθέτη είναι να μην θέσει την έγκριση του πρακτικού διαμεσολάβησης από δικαστήριο ή άλλη αρμόδια αρχή ως προϋπόθεση της εκτελεστότητας της συμφωνίας των μερών. Δεδομένου ότι το διοικητικό όργανο έχει την εξουσία να εκδίδει μονομερώς εκτελεστές διοικητικές πράξεις, το πρακτικό συμβιβασμού στην περίπτωση της θεσμικής διαμεσολάβησης θα μπορούσε να αποτελεί την αιτιολογία αυτής της διοικητικής πράξης, όπως προβλέπεται ήδη για τον εξώδικο ή δικαστικό συμβιβασμό στους Ο.Τ.Α. Η ασφαλιστική δικλείδα τήρησης της νομιμότητας σε αυτή την επιλογή εντοπίζεται εντός της δημόσιας διοίκησης καθώς μπορεί να απαιτηθεί, κατ' αντιστοιχία με τα προβλεπόμενα για το συμβιβασμό, προηγούμενη θετική γνωμοδότηση από νομικό σύμβουλο- δικηγόρο του δημοσίου ή εκπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους¹³⁶.

Προς αυτή την κατεύθυνση μπορεί να αξιοποιηθεί και το γερμανικό παράδειγμα στο οποίο ο εξώδικος συμβιβασμός αποτελεί σύμβαση μεταξύ δημοσίου και διοικούμενου που εξομοιώνεται στα αποτελέσματά της με μονομερή διοικητική πράξη στο βαθμό που αυτή θα ήταν νόμιμη αν είχε αυτό το περιεχόμενο. Εξάλλου, και για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές υποθέσεις, παρότι η ενωσιακή Οδηγία

¹³⁵ Άρθρο 9 παρ. 2 Ν. 3898/2010

¹³⁶ Σημειωτέον ότι στον εξώδικο συμβιβασμό στους Ο.Τ.Α. για να καμφθούν οι αντιστάσεις του ΕλΣυν που αρνούσαν την έγκριση της σχετικής δαπάνης, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε προτείνει να καταστεί το πρακτικό συμβιβασμού εκτελεστό τίτλος κατά την έννοια του άρθρου 904 ΚΠολΔ (Συνήγορος του Πολίτη, 2004)

προέβλεπε δυνατότητα επικύρωσης της συμφωνίας των μερών από δικαστήριο ή άλλη δημόσια αρχή¹³⁷, ο έλληνας νομοθέτης αρκέστηκε στην εξέταση της τυπικής εγκυρότητας του πρακτικού από τον αρμόδιο δικαστικό υπάλληλο που το παραλαμβάνει προκειμένου να αποκτήσει εκτελεστότητα¹³⁸.

Σύμφωνα με την άλλη εναλλακτική επιλογή, το βάρος της έγκρισης της συμφωνίας των μερών πρέπει να μεταφερθεί στη δικαστική λειτουργία. Η επιλογή αυτή θα μπορούσε να συμβάλλει στην κάμψη της επιφυλακτικότητας της δημόσιας διοίκησης αλλά και των αντιστάσεων που προβάλλονται από το ίδιο το δικαστικό σώμα απέναντι στην εναλλακτική επίλυση των διαφορών. Συγκεκριμένα, προτείνεται το Ελεγκτικό Συνέδριο ή τα διοικητικά Εφετεία να ελέγχουν τους όρους της συμφωνίας των μερών και να την επικυρώνουν (Κάρκαλης, 2015: 101). Θα πρόκειται για μια τυπική έγκριση πριν την οποία ο δικαστής θα εξετάζει αν τα μέρη πράγματι συναινούν να συμβιβαστούν και αν παραβιάζονται κανόνες δημόσιας τάξης, κατά το πρότυπο του γαλλικού νόμου για τη διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές. Ωστόσο, η θέσπιση υποχρέωσης δικαστικής έγκρισης της συμφωνίας των μερών, ακόμη και στο πλαίσιο της απλής και σύντομης προεδρικής διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 2 ΚΔΔ¹³⁹, θα αναιρούσε τον σκοπό της εξωδικαστικής επίλυσης και της αποσυμφόρησης των δικαστηρίων. Επομένως, η επιλογή αυτή θα μπορούσε να υιοθετηθεί μόνο όταν η διαμεσολάβηση διεξάγεται μετά από πρόταση του δικαστηρίου, οπότε ο δικαστής έχει ασχοληθεί ήδη με την συγκεκριμένη διαφορά και θα πρέπει η ύπαρξη συμφωνίας να κοινοποιηθεί στο δικαστήριο προκειμένου να καταργηθεί η δίκη. Σε αυτή την περίπτωση, μετά την υπογραφή του πρακτικού διαμεσολάβησης θα μπορούσε αυτό να κατατίθεται στο δικαστήριο προς έγκριση, κατά το γερμανικό παράδειγμα του δικαστικού συμβιβασμού. Θα πρέπει, βέβαια, να προστεθεί πρόβλεψη στον ΚΔΔ για σχετικό λόγο κατάργησης της δίκης.

Μια τρίτη επιλογή είναι η πρόβλεψη έγκρισης της συμφωνίας των μερών από δημόσια αρχή, δυνατότητα που, άλλωστε, προβλέπεται και στην Οδηγία για τη διαμεσολάβηση στις αστικές και εμπορικές διαφορές¹⁴⁰. Την επικύρωση του πρακτικού διαμεσολάβησης θα μπορούσε να διενεργεί ο συντονιστικός φορέας ως ανεξάρτητος

¹³⁷ Άρθρο 6 παρ. 1 και 2

¹³⁸ Άρθρο 9

¹³⁹ Όπως προτείνεται από το Δελλή (2013: 317)

¹⁴⁰ Άρθρο 6

από τα εμπλεκόμενα μέρη εγγυητής της τήρησης της νομιμότητας και των αρχών που διέπουν τη διαμεσολαβητική διαδικασία¹⁴¹. Για την έγκριση θα ελέγχεται αν η συμφωνία κινείται εντός του πλαισίου που θέτει ο νόμος και δεν προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον. Η λύση αυτή προκρίνεται γιατί, από τη μία, δεν επιβαρύνεται το δικαστικό σύστημα ενώ, από την άλλη, διασφαλίζεται ότι τα μέρη γνωρίζουν τις νομικές συνέπειες της συμφωνίας, η οποία δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα, και προλαμβάνονται φαινόμενα χαριστικών πράξεων του δημοσίου προς ιδιώτες. Ακόμη και αν δεν υιοθετήσει τελικά ο νομοθέτης την πρόταση αυτή, είναι σημαντικό να προβλεφθεί η υποχρέωση κατάθεσης των πρακτικών διαμεσολάβησης στον συντονιστικό φορέα και η τήρησή τους σε σχετική βάση δεδομένων. Από τη βάση αυτή θα αντλούνται οι απαραίτητες πληροφορίες για την αξιολόγηση της πρακτικής επιτυχίας της θεσμικής διαμεσολάβησης, ενώ προτείνεται οι διαμεσολαβητές και οι εκπρόσωποι της διοίκησης να έχουν πρόσβαση σε αυτή με στόχο την ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων κατά τη θεσμική διαμεσολάβηση.

¹⁴¹ Όπως προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη, Συνέντευξη με το Συνήγορο του Πολίτη, κ. Ανδρέα Ποττάκη, στις 11-10-2017

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η διαμεσολάβηση αποτελεί μια ευέλικτη και ταχεία εναλλακτική διαδικασία επίλυσης διαφορών με σκοπό τη συναινετική εξεύρεση λύσης, που συμβάλλει στην εκούσια εκτέλεση της συμφωνίας και στη διατήρηση φιλικών σχέσεων μεταξύ των μερών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το σημαντικότερο βήμα προώθησης της διαμεσολάβησης υπήρξε η υιοθέτηση της Οδηγίας 2008/52/EK για τις αστικές και εμπορικές υποθέσεις ενώ ο Ν. 3898/2010 ενσωμάτωσε την Οδηγία στην ελληνική έννομη τάξη θέτοντας το πλαίσιο της διαδικασίας για τις ιδιωτικές διαφορές.

Η συζήτηση για την εισαγωγή αυτού του τρόπου διευθέτησης των διαφορών και στο δημόσιο τομέα εντάσσεται στην αναζήτηση αποτελεσματικών μέσων εξωδικαστικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών. Στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η θεσμοθέτηση τέτοιων διαδικασιών καθίσταται αναγκαία καθώς το πρόβλημα βραδύτητας απονομής της δικαιοσύνης έχει προσλάβει μεγάλες διαστάσεις, με αρνητικές συνέπειες για τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση. Μέχρι σήμερα, οι προσπάθειες του νομοθέτη να θεσπίσει μέσα εναλλακτικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών ήταν αποσπασματικές και κατά κανόνα αποτυχημένες. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος διαμεσολαβεί άτυπα μεταξύ του πολίτη και του κράτους, αποτελεί ίσως το μόνο επιτυχημένο παράδειγμα εξωδικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών, ενώ από την εμπειρία του αναδεικνύονται τα οφέλη που θα μπορούσε να κομίσει η θεσμική διαμεσολάβηση στις σχέσεις της διοίκησης με τους διοικούμενους.

Η επέκταση της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές προσκρούει, ωστόσο, σε νομικούς περιορισμούς που πηγάζουν από τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου. Σε αντίθεση με την ισοτιμία της βούλησης των μερών και την ιδιωτική αυτονομία που αυτά απολαμβάνουν στο ιδιωτικό δίκαιο, η σχέση της διοίκησης με τον διοικούμενο χαρακτηρίζεται από εγγενή ανισότητα, ενώ η διοικητική δράση υπάγεται στην αρχή της νομιμότητας και αποβλέπει στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Πρόσθετο δογματικό εμπόδιο αποτελεί η εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς την οποία τα διοικητικά όργανα διαθέτουν μόνο όταν δρουν κατά διακριτική ευχέρεια. Επομένως, για την υπαγωγή διοικητικών διαφορών σε διαμεσολάβηση απαιτείται σχετική νομοθετική πρόβλεψη και διακριτική ευχέρεια της

διοίκησης, η οποία εξειδικεύοντας το δημόσιο συμφέρον θα έχει τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης με τον πολίτη και υιοθέτησης συναινετικών λύσεων. Ο νομοθέτης θα πρέπει, επίσης, να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων από τη διοίκηση και να αποκλείσει τις περιπτώσεις βλάβης που μπορεί να προκαλέσει η διαμεσολάβηση στα έννομα συμφέροντα τρίτων, μη εμπλεκόμενων στη διαδικασία προσώπων. Προσκόμματα στην εφαρμογή της θεσμικής διαμεσολάβησης στην πράξη μπορεί να ορθώσει η επιφύλαξη με την οποία αντιμετωπίζεται η εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών στο πλαίσιο της νομικής και διοικητικής κουλτούρας της χώρας μας και, άρα, η επιτυχία του θεσμού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αλλαγή αυτής κουλτούρας.

Τα τελευταία χρόνια ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη προχώρησαν στην επέκταση της διαμεσολάβησης στο πεδίο των διοικητικών διαφορών, αντιμετωπίζοντας με διαφορετικό τρόπο τους παραπάνω περιορισμούς. Στην Ολλανδία η θεσμική διαμεσολάβηση καθιερώθηκε ως διοικητική πρακτική μέσα από την υλοποίηση πιλοτικών προγραμμάτων που προωθήθηκαν από το δικαστικό σώμα. Η προσφυγή στη διαμεσολάβηση γίνεται μόνο σε εθελοντική βάση και μέχρι σήμερα η διαδικασία εφαρμόζεται με επιτυχία. Η Γαλλία, χώρα με κουλτούρα δικαστικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών, επέλεξε πρόσφατα την νομοθετική ρύθμιση της θεσμικής διαμεσολάβησης θεσπίζοντας την υποχρεωτική υπαγωγή ορισμένων διοικητικών διαφορών σε αυτή και την δικαστική επικύρωση της συμφωνίας των μερών.

Η πρόταση που διατυπώσαμε για την νομοθετική εισαγωγή της θεσμικής διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές στην Ελλάδα υιοθετεί τις προβλέψεις του Ν. 3898/2010, ως προς τις βασικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία, λαμβάνοντας, ταυτόχρονα, υπόψη τις ιδιαιτερότητες του διοικητικού δικαίου. Προτείνεται η σταδιακή υπαγωγή στη διαμεσολάβηση ορισμένων κατηγοριών διαφορών και η ανάθεση αρμοδιοτήτων προώθησης του θεσμού, οργάνωσης και υποστήριξης της διαδικασίας και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητάς του σε ένα δημόσιο φορέα συντονισμού. Τον ρόλο αυτό θα μπορούσε να αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη καθώς διαθέτει την εμπειρία και τη δομή υποδοχής του θεσμού. Η διαμεσολάβηση θα ενεργοποιείται με πρωτοβουλία των μερών ή μετά από πρόταση του δικαστηρίου, ενώ για την εκτελεστικότητα της συμφωνίας των μερών προκρίνεται η λύση της επικύρωσής του πρακτικού διαμεσολάβησης από τον συντονιστικό φορέα.

Ανεξάρτητα από τις ειδικότερες νομοθετικές επιλογές, η θεσμοθέτηση της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης και συστηματικής επεξεργασίας, ενώ προϋποθέτει την προετοιμασία της δημόσιας διοίκησης. Παρότι δεν μπορούμε να προδικάσουμε την επιτυχία του θεσμού στην πράξη, η αξιοποίηση της διαμεσολάβησης στο πεδίο του διοικητικού δικαίου θα ανοίξει ένα δρόμο για τη φιλική διευθέτηση των διαφορών του πολίτη με τη διοίκηση και την καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ τους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία:

Ανδρουλάκης, Β. (2017), *Η Διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στη Γαλλία*, (εισήγηση), Επιστημονική Ημερίδα με θέμα «Διαμεσολάβηση και Διοικητικές Διαφορές. Η ελληνική και η ευρωπαϊκή πραγματικότητα», Αθήνα, 21-6-2017, αίθουσα Δ.Σ.Α.

Αντωνέλος, Σ. & Πλέσσα, Ε. (2014), *Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Βαθρακοκοίλης, Β. (1996), *Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας. Ερμηνευτική- Νομολογιακή ανάλυση (κατ' άρθρο)*, τομ. Δ', Αθήνα

Βρετού, Β. (2008), *Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής-Συνήγορος του Πολίτη και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Γεωργιάδης, Α. (2012), *Γενικές αρχές Αστικού Δικαίου*, Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα

Δαγτόγλου, Π. (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Δαγτόγλου, Π. (2015), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Δελλή, Α. (2017), *Η διαμεσολάβηση στις διοικητικές διαφορές στην Ολλανδία* (εισήγηση), Επιστημονική Ημερίδα με θέμα «Διαμεσολάβηση και Διοικητικές Διαφορές. Η ελληνική και η ευρωπαϊκή πραγματικότητα», Αθήνα, 21-6-2017, αίθουσα Δ.Σ.Α.

Δελλής, Γ. (2013), *Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Θεοχάρης, Δ. (2015), *Η Διαμεσολάβηση ως μέσο εναλλακτικής επίλυσης διαφορών*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Καραμπατζός, Α. (2009), *Εναλλακτικές μορφές επιλύσεως των διαφορών*, Συνήγορος. τευχ. 9, σ. 44-46

Κάρκαλης, Ι. (2015), *Ο θεσμικός ρόλος της Διοικητικής Δικαιοσύνης στη Διαμεσολάβηση στο Δημόσιο Δίκαιο* σε: Τζέμος, Β. (επιμ.), *Διοικητική Δικαιοσύνη. Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Αθήνα, 3 και 4 Δεκεμβρίου 2014*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 99 - 103

Κουφαγιαννίδης, Β. (2013), *Τα προνόμια του δημοσίου στη διοικητική δίκη*, διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/pronomia-dimosiou-dioiktiki-diki/> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Κυβέλος, Σ. (2016), *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Μανιτάκης, Α. (2016), *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, διαθέσιμο σε: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf (πρόσβαση: 10-9-2017)

Μπέης, Κ. (1994), *Πολιτική Δικονομία- Γενικές αρχές και ερμηνεία των άρθρων- Τόμος 20, Διαιτησία*, Αθήνα: Σάκκουλα

Μπέσιλα- Μακρίδη, Ε. (2004), *Ο έλεγχος της διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) και ο Συνήγορος του Πολίτη*, τομ. Ι, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Παπαστερίου, Δ. (2009), *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Πρεβεδούρου, Ε. (2016), *Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια*, διαθέσιμο σε: <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%AD%CF%83%CE%BC%CE%B9%CE%B1-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B5%CF%85/> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Σκορδάκη, Β. (2012), *Η Διαμεσολάβηση μέσα από το νόμο 3898/2010 (Νομοθεσία – Κατ' άρθρο σχολιασμός)*, Μια μέρα διαμεσολάβησης, Αθήνα

Σκουρή, Β. (1991), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, τομ. Ι, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Ι, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Τάχος, Α. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Τριάντος, Ν. (1998), *Δικαιοπραξίες (Άρθρα 127-200 ΑΚ)*, Θεωρία- Νομολογία- Υποδείγματα, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Φορτσάκης, Θ. (1998), *Διαιτησία και διοικητικές διαφορές*, Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα

Χρυσόγονος, Κ. (2006), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία:

Alexander, N., Gottwald, W. & Trenzek, T. (2006), *Mediation in Germany: The long and winding road. Global trends in mediation*, 2nd ed., The Netherlands: Kluwer Law International

Alrashdan, M. (2011), *The Success of Mediation: Neutrality, Confidentiality, and Mediators' Conduct*, διαθέσιμο σε: <https://ssrn.com/abstract=2152072> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Benjamin, R. (2001), *The risks of neutrality- Reconsidering the term and concept*, διαθέσιμο σε: <http://www.mediate.com/articles/benjamin.cfm> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Benard - Vincen, G. (2017), *Les enjeux de la médiation en droit administrative*, διαθέσιμο σε: [http://www.lagbd.org/index.php/Les_enjeux_de_la_m%C3%A9diation_en_droit_administratif_\(fr\)](http://www.lagbd.org/index.php/Les_enjeux_de_la_m%C3%A9diation_en_droit_administratif_(fr)) (πρόσβαση: 10-10-2017)

Caréna, M. (2016) , *La procédure de médiation devant le juge administratif*, 28-11-2016, διαθέσιμο σε: <http://www.arnaudgossement.com/archive/2016/11/28/la-procedure-de-mediation-devant-le-juge-administratif-loi-d-5880223.html> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Cohen, A. (2009), *Revisiting against settlement: Some reflections on dispute resolution and public values*, Fordham Law Review, Vol. 78, σ. 1143-1171

Deason, E. (2005), *Procedural rules for complementary systems of litigation and mediation worldwide*, Notre Dame Law Review, Vol. 80, σ. 553-592

De Graaf, K., Marseille, B. & Tolsma, H. (2014), *Mediation in Administrative Proceedings* σε: Dragos, D. & Neamtu B. (ed.) , *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer σ. 589-605

De Roo, A. & Jagtenberg, R. (2002), *Mediation in the Netherlands: Past- Present-Future*, EJCL, διαθέσιμο σε: <https://www.ejcl.org/64/art64-8.html> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Feasley, A. (2011), *Regulating mediator qualifications in the 2008 EU Mediation Directive: The need for a supranational standard*, Journal of Dispute Resolution, Vol. 11, σ. 333-350

Galera, S., Acosta, P. & Soleto, H. (2014), *ADR Tools in Spanish Administrative Law* σε: Dragos, D. & Neamtu B. (ed.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer, σ. 233-257

Gilavert, M. (2017), *La médiation, nouvelle arme du juge administrative*, Le Petit Juriste, διαθέσιμο σε: <https://www.lepetitjuriste.fr/droit-administratif/mediation-nouvelle-arme-juge-administratif/> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Golann, D. & Corman Aaron, M. (1997), *Using Evaluations in Mediation*, Dispute Resolution Journal, Vol. 52, No 2, σ. 26-34

Gotshal, W. (2014), *Mediation in Europe: the most misunderstood method of alternative dispute resolution*, διαθέσιμο σε:

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=59084c8a-49b8-4b45-9f82-5a69ae7dfe57> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Kavalne, S. & Saudargaite, I. (2011), *Mediation in disputes between public authorities and private parties: Comparative aspects*, Jurisprudence, 18, σ. 251-265

Kovac, P. (2010), *Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia*, HJU, σ. 743-769

Moberly, R. (1997), *Mediator gag rules: Is it ethical for mediators to evaluate or advise?*, 38.S. Tex. L. Rev, σ. 669-679

Pauliat, H (2008), *Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif* », RFDA, σ. 225-233

Roberts, S. & Palmer, M. (2005), *Dispute Processes: ADR and the Primary Forms of Decision-Making*, Cambridge University Press

Sauvé, J.-M. (2015), *La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative*, Intervention, Maison du Barreau de Paris, 17-6-2015, διαθέσιμο σε: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-mediation-et-la-conciliation-devant-la-juridiction-administrative> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Sauvé, J.-M. (2016), *Développer la médiation en matière administrative*, Intervention, Maison du Barreau de Paris, 24-11-2016, διαθέσιμο σε: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Paris-place-internationale-des-modes-alternatifs-de-reglements-des-litiges-Developper-la-mediation-en-matiere-administrative> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Sgubini, A., Prieditis, M & Marighetto, A. (2004), *Arbitration, Mediation and Conciliation: Differences and similarities from an International and Italian business perspective*, διαθέσιμο σε: <http://www.mediate.com/articles/sgubinia2.cfm> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Taylor, D. (ed.) (2017), *The dispute resolution review*, Law Bussines Research LTD, διαθέσιμο σε: http://thelawreviews.co.uk/digital_assets/98e05298-d6c6-4e1a-a144-c919d487793b/The-Dispute-Resolution-Review-edition-9.pdf (πρόσβαση: 10-9-2017)

Vandenhende, L., Warnez, B. & Veny, L. (2016), *The way to mediation in Belgian administrative procedural law*, NALL, διαθέσιμο σε: <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/02/NALL-D-15-00005> (πρόσβαση: 10-9-2017)

Vucetic, D. (2016), *Is mediation viable in administrative matters?*, Law and Politics, Vol. 14, No 4, σ. 495-504

Wiget, L. (2012), *Compulsory Mediation as a Prerequisite Before Commencement of Court Proceedings - Useful Requirement to Save Resources or Waste of Time and Money?*, UNSW Law Research Paper No. 47, διαθέσιμο σε: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2157385 (πρόσβαση: 20-9-2017)

Νομοθεσία:

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998), 98/257/EK: *Σύσταση της Επιτροπής της 30ής Μαρτίου 1998 σχετικά με τις αρχές που διέπουν τα αρμόδια όργανα για την εξώδικη επίλυση των διαφορών κατανάλωσης*, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31998H0257> (πρόσβαση: 24-9-2017)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), 2001/310/EK: *Σύσταση της Επιτροπής, της 4ης Απριλίου 2001, περί αρχών για τα εξωδικαστικά όργανα συναινετικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών*, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32001H0310> (πρόσβαση: 24-9-2017)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2000), *Οδηγία 2000/31/EK της 8ης Ιουνίου 2000 για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά*, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:EL:HTML> (πρόσβαση: 24-9-2017)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2008), *Οδηγία 2008/52/EK της 21ης Μαΐου 2008 για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις*, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0052> (πρόσβαση: 24-9-2017)

N. 2238/1994, «Κύρωση του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος», ΦΕΚ Α' 151/16-09-1994

N. 2477/1997, «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», ΦΕΚ Α' 59/18-4-1997

N. 3094/2003, «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 10/22-1-2003

N. 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010

N. 3898/2010, «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις», ΦΕΚ Α' 211/16-12-2010

N. 3943/2011, «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών», ΦΕΚ Α' 66/31-03-2011

N. 4051/2012, «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012», ΦΕΚ Α' 40/29-02-2012

N. 4172/2013, «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 167/23-07-2013

N. 4174/2013. «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 170/26-07-2013

N. 4412/2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ Α' 147/8-8-2016

N. 4443/2016, «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/EK περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής...Σύσταση Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας

και τους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 232/9-12-2016

Υπ' αριθμ. Φ. 10/24727/2017 Κανονισμός Λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, ΦΕΚ Β' 2065/15-06-2017

Circulaire du 6 avril 2011 *relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits*, διαθέσιμο σε: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023826838> (πρόσβαση: 1-10-2017)

Code de justice administrative (Version consolidée au 17 septembre 2017), διαθέσιμο σε: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933> (πρόσβαση: 1-10-2017)

Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991, Federal Law Gazette I page 686 (Germany), διαθέσιμο σε: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html (πρόσβαση: 1-10-2017)

Décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 *relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administrative*, Ministère de la Justice, διαθέσιμο σε: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/4/18/JUSC1703326D/jo/texte> (πρόσβαση: 1-10-2017)

LOI n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, διαθέσιμο σε: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033418805&categorieLien=id> (πρόσβαση: 1-10-2017)

Mediation Act of 21 July 2012, Federal Law Gazette I, p. 1577 (Germany), διαθέσιμο σε: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=317753 (πρόσβαση: 1-10-2017)

Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 *portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale*, διαθέσιμο σε:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024804839&categorieLien=id> (πρόσβαση: 1-10-2017)

Νομολογία:

ΑΕΔ 6/1992, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΑΕΔ 24/1993, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΕΔΔΑ, *Di Pede et Zappia/ Ιταλίας*, απόφαση της 26-9-1996, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Di Pede et Zappia\"\],\"itemid\":\[\"001-62617\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Frydlender /Γαλλίας*, απόφαση της 27-6-2000, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Frydlender\"\],\"itemid\":\[\"001-58762\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)
(πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Pinto de Oliveira/ Πορτογαλίας*, απόφαση της 8-3-2001, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Pinto de Oliveira\"\],\"itemid\":\[\"001-63898\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)
(πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Santoni/Γαλλίας*, απόφαση της 29-7-2003, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-65810\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Αθανασίου/ Ελλάδα*, απόφαση της 21-12-2010, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-163554\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Αναστασάκης/ Ελλάδα*, απόφαση της 6-12-2011, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Αναστασάκης\"\],\"itemid\":\[\"001-163562\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)
(πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, υπόθεση *Νάκα/ Ελλάδα*, απόφαση της 10-1-2012, διαθέσιμη σε:
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Νάκα\"\],\"itemid\":\[\"001-166502\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)
(πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Φεργαδιώτη- Ριζάκη/ Ελλάδα*, απόφαση της 18-4-2013, διαθέσιμη σε: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Φεργαδιώτη"\],"itemid":\["001-166642"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (πρόσβαση: 24-9-2017)

ΕΔΔΑ, *Βεντούρης/Ελλάδα*, απόφαση της 14-1-2016, διαθέσιμη σε: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Βεντούρης"\],"itemid":\["001-165783"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (πρόσβαση: 24-9-2017)

ΣτΕ 2195/1982, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΣτΕ 3441/1988, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΣτΕ 2977/1994, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΣτΕ 3818/1997, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΣτΕ 1315/2012, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ
(<https://lawdb.intrasoftnet.com>)

Conseil d' Etat, Avis, 6-12-2002, διαθέσιμη σε: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008131774> (πρόσβαση: 30-9-2017)

EWHC, Royal Bank of Canada/ Secretary of State for Defence, 14-5-2013, διαθέσιμη σε: https://www.cedr.com/library/edr_law/Royal_Bank_of_Canada.pdf (πρόσβαση: 30-9-2017)

Διαδικτυακοί τόποι:

Διαδικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ηλεκτρονικής Δικαιοσύνης (European e-Justice) <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=en> (πρόσβαση: 18-10-2017)

Επίσημη ιστοσελίδα του ολλανδικού Council for the Judiciary,
<https://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-Judiciary#c9058a55-5cea-4ae7-ab46-8bf49767aa826> (πρόσβαση: 18-10-2017)

Επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή,
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/nationalombudsmen.faces>
 (πρόσβαση: 4-10-2017)

Επίσημη ιστοσελίδα του Netherlands Mediation Institute
<http://www.intracen.org/Netherlands-Mediation-Institute/> (πρόσβαση: 18-10-2017)

Επίσημη ιστοσελίδα του Συνηγού του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/> (πρόσβαση: 4-10-2017)

Άλλες πηγές:

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (2010), διαθέσιμη σε:
<http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=UDXtv4wqfeo%3D&tabid=378> (πρόσβαση: 29-9-2017)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), *Πράσινη Βίβλος για τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών αστικού και εμπορικού δικαίου*, διαθέσιμη σε:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-196-EL-F1-1.Pdf>
 (πρόσβαση: 29-9-2017)

Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας Διαμεσολαβητών (2004), διαθέσιμος σε:
http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_el.pdf (πρόσβαση: 25-9-2017)

Συνήγορος του Πολίτη (2004), *Ειδική Έκθεση: Αστική ευθύνη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες*, διαθέσιμη σε:
<https://www.synigoros.gr/resources/docs/188408.pdf> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Συνήγορος του Πολίτη (2014), *Ειδική Έκθεση: Δημοτικές πρόσοδοι και άλλα θέματα*, διαθέσιμη σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/eidikh-ek8esh-ota.pdf> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Συνήγορος του Πολίτη (2017), *Ετήσια Έκθεση για το 2016*, διαθέσιμη σε: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf> (πρόσβαση: 10-10-2017)

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016), *3^ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018*, διαθέσιμο σε: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/GREEK_NAP3-OGP-GR.pdf (πρόσβαση: 10-10-2017)

Council of Europe (2001), *Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, διαθέσιμο σε: <https://rm.coe.int/16805e2b59> (πρόσβαση: 29-9-2017)

European Commission (2017), *The 2017 EU Justice Scoreboard*, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm (πρόσβαση: 29-9-2017)

International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, 12th Congress Istanbul, May 3-7, 2016, *Alternative dispute resolution in administrative matters - Answers from the German Bundesverwaltungsgericht, Leipzig*, διαθέσιμο σε: https://www.aihja.org/images/users/114/files/Germany_-_Report_2016_Germany-Rep2016.pdf (πρόσβαση: 25-9-2017)

OECD (2007), *Improving the Resolution of Tax Treaty Disputes*, διαθέσιμο σε: <https://www.oecd.org/ctp/dispute/38055311.pdf> (πρόσβαση: 23-9-2017)

United Nations (1980), *United Nations Commission on International Trade Law Conciliation Rules*, διαθέσιμο σε: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/conc-rules/conc-rules-e.pdf> (πρόσβαση: 23-9-2017)



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΣΧΥΕΙ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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