Η ανάγκη για ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στις διαδικασίες της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αθηνά Κοντογιάννη
Κωσταντίνος Καραγιάννης
Δημήτριος Παπανικολάου

Αξιολογητής Κωνσταντίνος Τσιμάρας

Επιμέλεια ύλης

Ενότητα Ι. – Α. Κοντογιάννη, Δ. Παπανικολάου

Ενότητα ΙΙ. – Δ. Παπανικολάου

Ενότητα ΙΙΙ. – Α. Κοντογιάννη

Ενότητα IV. – Κ. Καραγιάννης

Ενότητα V.1. – Δ. Παπανικολάου

Ενότητες V.2, 3 – Α. Κοντογιάννη

Ενότητα V.4 – Κ. Καραγιάννης

Ενότητα VI. – Α. Κοντογιάννη

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ 3

II. ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΟ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ 6

1. Εισαγωγη 6
2. Η διαμεσολαβηση στον ΚΠολΔ 8
α. Η συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη σύμφωνα με τα άρθρα 209-213 ΚΠολΔ 8
αα. Εκκίνηση της διαδικασίας – αρμόδιο όργανο 8
ββ. Αποτελέσματα 12
γγ. Διεξαγωγή 13
δδ. Προϋποθέσεις 14
β. Η συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς κατ' άρθρο 214Α ΚΠολΔ 15
αα. Εκκίνηση και διεκπεραίωση της διαδικασίας 15
ββ. Αποτελέσματα 15
γγ. Προϋποθέσεις 16
γ. Η δικαστική διαμεσολάβηση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ 17
αα. Εκκίνηση και διεκπεραίωση της διαδικασίας 17
ββ. Αποτελέσματα 19
γγ. Προϋποθέσεις 19
δ. Συνολική επισκόπηση των ρυθμίσεων του ΚΠολΔ 19
3. Η διαμεσολαβηση κατα τον Ν. 4640/2019 20
α. Πεδίο εφαρμογής 20
β. Εκκίνηση της διαδικασίας 22
γ. Αποτελέσματα 24
αα. Αποτελέσματα της προσφυγής στη διαδικασία 24
ββ. Αποτελέσματα της επιτυχούς έκβασης της διαδικασίας 25
δ. Διεξαγωγή 26
ε. Προϋποθέσεις 30
στ. Συμπληρωματικές παρατηρήσεις 30
4. Κοινα ζητηματα 31
α. Αναγκαία επενέργεια της διαμεσολάβησης στο ουσιαστικό και στο δικονομικό δίκαιο 31
β. Έννομες συνέπειες της επιτυχούς ολοκλήρωσης της διαμεσολάβησης 36
αα. Κατάργηση της δίκης 36
ββ. Εκτελεστότητα 36
γ. Προϋποθέσεις έγκυρης συμφωνίας συμβιβασμού 37
αα. Εξουσία διαθέσεως και ικανότητα προς το δικολογείν 37
ββ. Ιδιωτική διαφορά 40
5. Συμπερασματα 42

III. ΟΙ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΠΕΡΑΝ ΤΟΥ 4640/2019, ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ 44

1. Η Ανεξαρτητη Αρχη «Συνηγορος του Πολιτη» ως φορεας διοικητικης διαμεσολαβησης 45
α. Εισαγωγή 45
β. Οργάνωση, αρμοδιότητες, λειτουργία και θεσμικές εγγυήσεις του στο 47
γ. Διαμεσολαβητική δραστηριότητα του ΣτΠ 56
δ. Αποτίμηση 58
2. Η Ανεξαρτητη Αρχη «Συνηγορος του Καταναλωτη» - πλεον Ανεξαρτητη Αρχη Εποπτειας της Αγορας και Προστασιας του Καταναλωτη - ως θεσμος εναλλακτικης επιλυσης καταναλωτικων διαφορων 59
α. Εισαγωγή: Τί είναι ο «Συνήγορος του Καταναλωτή» 59
β. Βασικά χαρακτηριστικά της Ανεξάρτητης Αρχής 60
αα. Προσωπική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής 60
ββ. Λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής 61
γγ. Αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Καταναλωτή ως Ανεξάρτητης Αρχής για την προστασία των δικαιωμάτων του καταναλωτή 62
γ. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή ως θεσμός εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών 63
αα. Η διαμεσολάβηση στις καταναλωτικές διαφορές μετά και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ 63
i. Η διαμεσολάβηση του «Συνηγόρου του Καταναλωτή» 65
ii. Η προσφυγή στον ΣτΚ και οι αρχές λειτουργίας του 66
(α). Αρχή της ανεξαρτησίας 66

(β). Η αρχή της φιλικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών 66
(γ). Η αρχή της αποτελεσματικότητας 66
(δ). Η αρχή της διαφάνειας και της εκατέρωθεν ακρόασης των μερών 67
(ε). Η αρχή της εκπροσώπησης 67
ββ. Η διαδικασία διαμεσολάβησης της Αρχής 67
γγ. Ειδικές αρμοδιότητες διαμεσολάβησης που ανατέθηκαν στον ΣτΚ 69
i. Η διασυνοριακή διαμεσολάβηση που διενεργείται από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταναλωτή Ελλάδος 69
ii. Η ειδική διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Καταναλωτή για τη ρύθμιση μη εξυπηρετούμενων δανείων .. 70
iii. Η ηλεκτρονική εναλλακτική επίλυση διαφορών 71
iv. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα της παρακολούθησης του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας 72
δ. Στατιστικά στοιχεία για την αποτίμηση της διαμεσολαβητικής διαδικασίας της Αρχής 74
ε. Προβληματισμός για τη συνένωση των εποπτικών με τις διαμεσολαβητικές υπηρεσίες 75
3. Ο Ελληνικος Ενεργειακος Μεσολαβητης 77
4. Ο Ελληνικος Χρηματοοικονομικος Μεσολαβητης 80

IV. ΟΙ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ 82

1. Ο Συμπαραστατης του Δημοτη και της Επιχειρησης και Περιφερειακος Συμπαραστατης του Πολιτη και της Επιχειρησης 82
2. Το εφαρμοστεο νομοθετικο πλαισιο του Ν. 4640/2019 και η προοπτικη εφαρμογης του στην Τοπικη Αυτοδιοικηση 86

V. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ 91

1. Προτασεις αναμορφωσης του Ν. 4640/2019 91
2. Προτασεις που αφορουν την ουσιαστικη ενσωματωση της διαμεσολαβησης στη Δημοσια Διοικηση, περαν του Ν. 4640/2019 91
α. Προς ένα σύστημα περιορισμένης εισαγωγής και εφαρμογής της διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις του ν. 4412/2016 91
β. Γενικότερες σκέψεις για την ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση 94
αα. Αναγνώριση της διοικητικής διαμεσολάβησης ως αυτοτελούς θεσμού 94
ββ. Καθιέρωση ολοκληρωμένης Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Διαμεσολάβηση 96
γγ. Πύλη επίλυσης διοικητικών διαφορών μιας στάσης 96
γ. Ενίσχυση των υφιστάμενων Ombudsmen 96
δ. Ειδικές τροποποιήσεις και προτάσεις που αφορούν τη διαμεσολάβηση από τον Υποδιοικητή Συνήγορο του Καταναλωτή 99
ε. Εκπαίδευση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης στις διαμεσολαβητικές διαδικασίες 101
στ. Διεύρυνση του διαμεσολαβητικού πεδίου του Ελληνικού Ενεργειακού Μεσολαβητή και συντονισμός με άλλες αρμόδιες διαμεσολαβητικές αρχές 102
3. Καλες πρακτικες διαμεσολαβησης στη Δημοσια Διοικηση απο κρατη-μελη της Ευρωπαϊκης Ένωσης 103
α. Το παράδειγμα της Ολλανδίας 103
β. Το παράδειγμα της Γαλλίας 104
4. Προτασεις που αφορουν την ουσιαστικη ενσωματωση της διαμεσολαβησης στην Τοπικη Αυτοδιοικηση 105
α. Προοπτικές διεύρυνσης της ενσωμάτωσης της διαμεσολάβησης στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού 105
β. Ως προς τους θεσμούς του Συμπαραστάτη του Δημότη ή της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη ή της Επιχείρησης 109

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ 113

1. Η πολυμορφια των θεσμων και ο κοινος τους σκοπος 113
2. Οι ουσιωδεις διαφορες των επιμερους μορφων και η σημασια τους 114
3. Η συγκλιση των προτασεων: κοινος σκοπος, κοινες προϋποθεσεις 116
4. Τελικη εκτιμηση 117

ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ 118

Ελληνικη 118
Αλλοδαπη 120

Ι. Εισαγωγή

1. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης αποτελεί εναλλακτική μορφή επίλυσης διαφορών, η οποία επιδιώκει να προσφέρει ένα συντεταγμένο πλαίσιο διευθέτησης διενέξεων, στη βάση της εμπιστευτικότητας και της ιδιωτικής αυτονομίας, χωρίς την έκδοση δικαστικής απόφασης.

2. Καταρχήν, η προώθηση της ιδέας της διαμεσολάβησης υπερβαίνει τα όρια του συμβατικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης και διασφαλίζει την επίλυση των βασικών δυσλειτουργιών του: Η απονομή δικαιοσύνης συνεπάγεται μη ευκαταφρόνητο κόστος σε χρόνο και χρήμα. Η άσκηση αγωγής οδηγεί σε τελεσίδικη απόφαση, δυνάμενη να εκτελεστεί, σε πέντε περίπου έτη, ενίοτε και αργότερα. Η δε διαδικασία της εκτέλεσης καθίσταται επίσης χρονοβόρα και αβέβαιη λόγω της άσκησης ανακοπών. Παράλληλα, ο επισπεύδων διατρέχει τον κίνδυνο να καταστεί υπόχρεος σε αποζημίωση, αν η απόφαση, βάσει της οποίας προέβη σε αναγκαστική εκτέλεση, ανατραπεί ή αν ανατραπούν επί μέρους πράξεις εκτέλεσης ή η εκτέλεση συνολικά. Τα ανωτέρω προβλήματα μπορεί να αμβλυνθούν ή και να παρακαμφθούν, αν τα μέρη, προσέλθουν για να επιλύσουν τις εκατέρωθεν αμφισβητήσεις εκτός του δικαστηρίου, πριν η ακόμη και παράλληλα με εκκρεμή δίκη καταρτίζοντας για αυτόν τον σκοπό μία (νέα) συμφωνία, η οποία θα ρυθμίζει τη μεταξύ τους σχέση. Με τον τρόπο αυτόν καθίσταται δυνατό να συντμηθεί ο χρόνος, κατά τον οποίον υφίσταται αμφιβολία για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την έννομη σχέση, καθώς και να μειωθεί σημαντικά η οικονομική επιβάρυνση. Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τέτοιον μηχανισμό, τη διαδικασία διαμεσολάβησης, η οποία απαντά τόσο στο ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο δίκαιο. Για διαφορές ιδιωτικού δικαίου, αστικές και εμπορικές, κεντρική θέση κατέχει η διαμεσολάβηση του Ν. 4640/2019 και οι διατάξεις των άρθρων 209 έως 214Γ ΚΠολΔ. Ειδικότερη είναι η ρύθμιση του Ν. 4224/2013 για διαφορές από τη σχέση προμηθευτή – καταναλωτή. Αντίστοιχα, για διαφορές δημοσίου-διοικητικού δικαίου, ρυθμίσεις εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών περιέχει ο Ν. 3094/2003 καθώς και οι Ν. 3852/2010 και 4555/2018.

Η εποπτεία της διαδικασίας της διαμεσολάβησης, στις διάφορες εκφάνσεις της, καθίσταται επίκαιρη για τα όργανα του Δημοσίου, είτε αυτά ασκούν κρατική εξουσία, από την οποία δημιουργούνται διαφορές δημοσίου δικαίου, είτε αναπτύσσουν δράση υπό το μανδύα του ιδιωτικού δικαίου, οπότε δημιουργούνται, αντίστοιχα, διαφορές ιδιωτικού δικαίου, υπαγόμενες στα πολιτικά δικαστήρια. Προκειμένου να αποτελέσουν οι θεσπισμένες διαδικασίες διαμεσολάβησης, χρήσιμο εργαλείο για την ικανοποίηση αξιώσεων, είναι επιβεβλημένη η πλήρης εποπτεία τους, ιδίως προς τα ακόλουθα ζητήματα:

- Ποιες επιμέρους διαφορές μπορούν να υπαχθούν, καταρχάς, σε διαδικασία διαμεσολάβησης και υπό ποιες προϋποθέσεις.
- Πως εκτυλίσσεται η διαδικασία και εντός ποιου χρονικού ορίζοντα περατώνεται.
- Τι συμβαίνει με δικονομικές προθεσμίες ή με προθεσμίες παραγραφής αξιώσεων και αποδυνάμωσης δικαιωμάτων, όσο διαρκεί η διαμεσολάβηση.
- Πως διασφαλίζονται απόρρητες πληροφορίες, που ενδεχομένως κοινοποιούνται κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας. Συναφώς, υπό ποιες προϋποθέσεις είναι δυνατή η χρήση σε δίκη των πληροφοριών και των μέσων απόδειξης, που επιστρατεύθηκαν κατά τη διαμεσολάβηση.
- Ποια είναι η αξία της συμφωνίας, στην οποία καταλήγει η διαμεσολάβηση, ως τίτλου για τη μετέπειτα διενέργεια πράξεων εκτέλεσης ή για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων.

3. Αλλά και περαιτέρω, η διαμεσολάβηση έχει ευρύ πεδίο παραγωγής ουσιαστικών αποτελεσμάτων, τόσο στον τομέα της σχέσης της Διοίκησης με τους πολίτες, όσο και στον τομέα της οργάνωσης, λειτουργίας και εποπτείας διαμεσολαβητικών διαδικασιών από όργανα της Δημόσιας Διοίκησης ή Ανεξάρτητες Αρχές για τη διαμεσολάβηση σε ιδιωτικές διαφορές. Η εμπειρία της λειτουργίας του Συνηγόρου του Καταναλωτή (ν. 3274/2004, εξωδικαστική επίλυση καταναλωτικών διαφορών, εγχώριων και διασυνοριακών) και του Συνηγόρου του Πολίτη (ν. 3094/2003, ο οποίος διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των ν.π.δ.δ., των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, ορισμένων ν.π.ι.δ., με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, την τήρηση της νομιμότητας και της ίσης μεταχείρισης κ.λπ.), όπως, επίσης, του Εξωδικαστικού Μηχανισμού για τη ρύθμιση οφειλών προς το Δημόσιο, τα πιστωτικά ιδρύματα κλπ. (ν. 4738/2020), του Μηχανισμού Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών της ΑΑΔΕ είχε πολλά θετικά στοιχεία και αποτελέσματα. Επίσης, στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπάρχει η εμπειρία του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης.

4. Στο ανωτέρω πεδίο των διοικητικών διαφορών, ο νομοθέτης υπήρξε σαφώς πιο επιφυλακτικός και οι πρωτοβουλίες που ανέλαβε ήταν αποσπασματικές. Τα σχετικά ζητήματα απαιτούν μια πιο ολιστική προσέγγιση, όπου, βεβαίως, υπάρχει η δυνατότητα σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον, η οποία, μαζί με την ανάλυση των θεμάτων της υπό ΙΙ ενότητας, αποτελεί

αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Σκοπός είναι, αφενός η υποβολή προτάσεων για την ανάδειξη της σημασίας της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως μέσου ταχείας και με ευρεία κοινωνική αποδοχή μεθόδου επίλυσης διοικητικών διαφορών και, αφετέρου, η υποστήριξη των οργάνων της Διοίκησης κατά την εφαρμογή διαμεσολαβητικών διαδικασιών. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, θα χρησιμοποιηθούν, μεταξύ άλλων, παραδείγματα καλών πρακτικών, ευρωπαϊκών, διεθνών, αλλά και ελληνικών, με προτάσεις αλλαγών, ώστε να μεγιστοποιηθούν τα θετικά τους αποτελέσματα. Ενδεικτικά αναφέρονται η εξωδικαστική επίλυση διαφορών στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων (με αφετηρία τα άρθρα 62-63 ν. 4413/2016), οι διαφορές χρηματικού χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένων και περιπτώσεις επιβολής διοικητικών προστίμων, οι διαφορές των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, διαφορές που αφορούν υπηρεσιακές μεταβολές, διαφορές από τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

ΙΙ. Διαμεσολάβηση και αστικό δικονομικό δίκαιο

1. Εισαγωγή

Το δίκαιο υφίσταται μόνο όταν εφαρμόζεται, όταν από προτάσεις του δέοντος μετουσιώνεται σε πραγματική κατάσταση. Σε μία ιδεατή κοινωνία η συμμόρφωση με τους δικαιικούς κανόνες είναι οικειοθελής. Όμως η τήρηση νομικών επιταγών και απαγορεύσεων δεν είναι δυνατόν να αφεθεί στην ελευθεριότητα των υποκειμένων του δικαίου. Πρέπει αντίθετα να ληφθεί μέριμνα για την επιβολή τους. Υπό την κατίσχυση του κράτους δικαίου, οι κανόνες που ρυθμίζουν την κοινωνική συμβίωση έχουν πρωτίστως και καταρχήν κρατική προέλευση, θεσπιζόμενοι από το προβλεπόμενο νομοθετικό όργανο, προς αποφυγή της κατίσχυσης του ισχυρότερου.[1] Για τους ίδιους λόγους με την εφαρμογή των δικαιικών κανόνων επιφορτίζονται κρατικά όργανα.

Η διάγνωση του περιεχομένου εννόμων σχέσεων, των εκατέρωθεν δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, όπως και η παροχή προσωρινής προστασίας (ασφαλιστικά μέτρα) επιφυλάσσονται στα δικαστήρια με τη βίαιη ικανοποίηση δικαιωμάτων – η αναγκαστική εκπλήρωση υποχρεώσεων να επιφυλάσσεται στους δικαστικούς επιμελητές και στους συμβολαιογράφους. Ενώ η διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης είναι αυστηρά συγκεντρωμένη σε κρατικά όργανα, χωρίς να είναι συνταγματικά δυνατή η παραχώρησή της σε ιδιωτικούς φορείς, ο νόμος προβλέπει εναλλακτικές προς την έκδοση δικαστικής απόφασης οδούς, με τις οποίες τα μέρη μπορούν να άρουν κατά τρόπο δεσμευτικό τις μεταξύ τους φιλονικίες. Οι εναλλακτικές μορφές επίλυσης διαφορών υφίστανται παράλληλα προς τη διαγνωστική δίκη ενώπιον του δικαστή κατά νομοθετική παραχώρηση, ρυθμίζονται δε κανονιστικά κατά τα κύρια χαρακτηριστικά τους.

Το ημεδαπό αστικό δικονομικό δίκαιο προβλέπει ως εναλλακτικές μορφές «απονομής δικαιοσύνης» την ταχεία μεν αλλά πολυέξοδη *διαιτησία* και την επίσης ταχεία αλλά σημαντικά πιο οικονομικη, δικαστική ή εξώδικη, *διαμεσολάβηση*. Σε σχέση με τη διαμεσολάβηση η διαγνωστική διαδικασία ενώπιον του δικαστηρίου παρέχει αυξημένες εγγυήσεις αποτελεσματικής απονομής δικαιοσύνης, είναι ωστόσο δαπανηρή, χρονοβόρα και αυστηρά προδιαγεγραμμένη, γεγονός που την καθιστά κατά κύριο λόγο πιο δύσκαμπτη. Η έκδοση δικαστικής απόφασης δεν αποτελεί, άλλωστε πάντα τον βέλτιστο τρόπο επίλυσης διαφορών και της αποφυγής τους στο μέλλον. Είναι αρκετές φορές προτιμότερο, ιδιώς σε περιπτώσεις διαρκών συμβατικών σχέσεων[2] ή σε περιπτώσεις τοπικής εγγύτητας[3] μεταξύ των μερών, η

[1] Το έθιμο αποτελεί επικουρική πηγή του δικαίου σε σχέση με το γραπτό δίκαιο.
[2] Π.χ. συμβάσεις προμήθειας, εμπορικής αντιπροσωπείας, μίσθωσης.
[3] Π.χ. διαφορές από γειτονικό δίκαιο.

διαμάχη να λυθεί στη βάση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και αμοιβαίων συμβιβασμών παρά με μία δικαστική απόφαση, που αναδεικνύει συχνά έναν «νικητή» και έναν «ηττημένο». Η εμπέδωση της διαπίστωσης αυτής οδήγησε στη θεσμοθέτηση άλλων οδών για την άρση φιλονικιών, οι οποίες είναι συνταγματικά ανεκτές, εφόσον δεν στερούν ή δεν καθιστούν δυσχερή την πρόσβαση στον δικαστικό μηχανισμό και, περαιτέρω, εφόσον η διεξαγωγή και διεκπεραίωσή τους έχει ως σημείο αναφοράς την ελεύθερη βούληση καθενός εκ των μερών· δεν είναι δυνατός ο περιορισμός σε διαμεσολάβηση με αποκλεισμό της δυνατότητας προσφυγής στα δικαστήρια.

Η διαμεσολάβηση συνιστά διαδικασία, στην οποία τα μέρη προσφεύγουν προαιρετικά ή, ενίοτε, και υποχρεωτικά, σε κάθε περίπτωση όμως είναι ελεύθερα να αποφασίσουν, αν θα φέρουν σε πέρας τη διαδικασία ή, αν θα την τερματίσουν και θα προσφύγουν στο δικαστήριο. Ως εναλλακτική (ως προς τη διεξαγωγή δίκης) επιλογή για τη λύση διαφορών, η διαμεσολάβηση οφείλει να εκτυλίσσεται ενώπιον τρίτου προσώπου (του διαμεσολαβητή), το οποίο συνδράμει τα μέρη κατά τη διευκρίνηση και αξιολόγηση αμφισβητούμενων νομικών ή πραγματικών πτυχών της κρίσιμης υπόθεσης κατά τρόπο ουδέτερο και αμερόληπτο.[4] Σκοπός της διαμεσολάβησης (και του διαμεσολαβητή) είναι να καταλήξουν τα μέρη σε συμφωνία, που να ανταποκρίνεται στα *αληθινά* συμφέροντά τους.[5] Θα πρέπει, συνεπώς, η συμφωνία αυτή να ανταποκρίνεται κατά το δυνατόν στα περιστατικά, τα οποία συγκροτούν την ιστορική βάση τη διαφοράς και στο κανονιστικό πλαίσιο, που τη διέπει.

Ειδικά ο Ν. 4640/2019, ορίζει τη διαμεσολάβηση, στο άρθρο 2 αρ. 2, ως διαρθρωμένη διαδικασία με βασικά χαρακτηριστικά την εμπιστευτικότητα της διεξαγωγής της και την διεξαγωγή της με γνωμονα την ιδιωτική αυτονομία (ελευθεριότητα) των μερών· στη διαμεσολάβηση προσφεύγουν δύο ή περισσότερα μέρη με στόχο την οικειοθελή συμφωνία για την επίλυση μεταξύ τους διαφοράς, σε πλαίσιο καλόπιστης συμπεριφοράς και συναλλακτικής ευθύτητας συνεπικουρούμενα από τρίτο πρόσωπο τον διαμεσολαβητή. Ο ορισμός του άρθρου 2 αρ. 2 Ν. 4640/2019 προσθέτει σε σχέση με τα αμέσως ανωτέρω, ως εννοιολογικό στοιχείο της διαμεσολάβησης, τον εμπιστευτικό χαρακτήρα της.

[4] Βλ. ενδεικτικά τα άρθρα 13 παρ. 1 και 14 Ν. 4640/2019.

[5] *Μαργαρίτης Μιχαήλ/Μαργαρίτη Άντα*, Ερμηνεία ΚΠολΔ, 2η Έκδοση , Αθήνα 2018, Άρθρο 214Β αρ. 2.

Ο ΚΠολΔ περιέχει μία μάλλον παρωχημένη ρύθμιση της διαδικασία διαμεσολάβησης στα άρθρα 209 – 214Γ ΚΠολΔ με την κύρια και πρακτικά σημαντική διαδικασία διαμεσολάβησης να εντοπίζεται στον Ν. 4640/2019. Ακολούθως θα παρουσιαστεί συστηματοποιημένα η διαδικασία της διαμεσολάβησης, όπως αυτή προβλέπεται πρώτα στον ΚΠολΔ και στη συνέχεια στον Ν.4640/2019. Τη μεμονωμένη παρουσίαση των δύο ρυθμίσεων θα ακολουθήσει αφενός θεματική ενότητα, η οποία πραγματεύεται κοινά ζητήματα, που ανακύπτουν και αφετέρου, τη συγκριτική αντιπαράθεση και αποτίμησή τους.

2. Η διαμεσολάβηση στον ΚΠολΔ

Τα άρθρα 209-214Γ ΚΠολΔ δεν συνθέτουν ενιαία διαδικασία διαμεσολάβησης. Παρατηρείται δε, ότι δεν χρησιμοποιούν κατά ενιαίο τρόπο τον όρο *διαμεσολάβηση*. Στις οικείες διατάξεις μπορεί κανείς να διακρίνει τη *συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη* (ΚΠολΔ 209-213), τη *συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς* (ΚΠολΔ 214Α) και τη *δικαστική διαμεσολάβηση* (ΚΠολΔ 214Β), ενώ στο άρθρο 214Γ προβλέπεται η αυτοτελώς η δυνατότητα *προτροπής σε διαμεσολάβηση* από τον δικάζοντα δικαστή. Ο συσχετισμός των επιμέρους διαδικασιών δεν είναι προφανής ούτε και η πρακτική χρησιμότητα της παράλληλης ύπαρξής τους. Κοινό στοιχείο και τον τριών διαδικασιών, που επιτρέπει την συστηματική θεώρησή τους αποτελεί η δεσμευτική για τα μέρη επίλυση της διαφοράς στη βάση συμφωνίας με την, κατά περίπτωση, κατάργηση της τυχόν εκκρεμούς δίκης.

α. Η συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη σύμφωνα με τα άρθρα 209-213 ΚΠολΔ

αα. Εκκίνηση της διαδικασίας – αρμόδιο όργανο

Σύμφωνα με το άρθρο **209 παρ. 1** ΚΠολΔ: «Όποιος έχει την πρόθεση να ασκήσει αγωγή μπορεί πριν από την κατάθεσή της να ζητήσει τη συμβιβαστική επέμβαση του αρμόδιου για την εκδίκαση της αγωγής πρωτοδίκη. Για τον σκοπό αυτόν υποβάλλεται αίτηση προς τον αρμόδιο Πρωτοδίκη, στην οποία αναγράφεται συνοπτικά το αντικείμενο της διαφοράς, ή εμφανίζονται αυθόρμητα οι ενδιαφερόμενοι ενώπιόν του». Στη δε **παρ. 2** του ίδιου άρθρου ορίζεται, ότι: «Οι διάδικοι μπορούν να εμφανιστούν αυθόρμητα ενώπιον του προέδρου υπηρεσίας οποιουδήποτε Πρωτοδικείου και να ζητήσουν τη συμβιβαστική επέμβασή του».

Η μεν παρ. 1 του άρθρου 209 κάνει λόγο για πρόσωπο, το οποίο *προτίθεται να ασκήσει αγωγή*, ενώ στην παρ. 2 αυτού γίνεται αναφορά σε *διαδίκους*. Για να τεθεί συνεπώς σε κίνηση η

προβλεπόμενη διαδικασία συμβιβασμού δεν είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαία η προηγούμενη άσκηση αγωγής. Εάν η αγωγή δεν έχει ασκηθεί ακόμη (δεν υφίσταται ως εκ τούτου εκκρεμοδικία ως προς τη διαφορά) την πρωτοβουλία για συμβιβαστική επέμβαση την αναλαμβάνει μονομερώς, ο πιο επιμελής από τους διαφωνούντες, καταθέτοντας σχετική αίτηση. Δυνατή είναι όμως, πριν ακόμη ασκηθεί η αγωγή, και η αμφιμερής ανάληψη πρωτοβουλίας προκειμένου να τεθεί σε κίνηση η συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς. Εάν όμως έχει ήδη ασκηθεί αγωγή (οπότε υφίσταται εκκρεμοδικία ως προς τη διαφορά) η συμβιβαστική απόπειρα δεν εκκινεί με αίτηση ενός εκ των μερών αλλά προϋποθέτει την κοινή τους εμφάνιση, κατόπιν συνεννόησης, ενώπιον του αρμόδιου οργάνου.

Συνοψίζοντας, αν η αγωγή δεν έχει ασκηθεί ακόμη, η συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη είναι δυνατή είτε κατόπιν αίτησης ενός εκ των μερών (του προτιθέμενου να ασκήσει αγωγή) είτε έπειτα από κοινή εμφάνιση των μερών ενώπιον του αρμόδιου να δικάσει τη (μελλοντική) αγωγή πρωτοδίκη (ΚΠολΔ 209 παρ. 1 εδ. β'). Αν έχει ασκηθεί η αγωγή, η συμβιβαστική επέμβαση εκκινεί, σύμφωνα με το άρθρο 209 παρ. 2 ΚΠολΔ, έπειτα από κοινή εμφάνιση των διαδίκων ενώπιον του προέδρου υπηρεσίας οποιουδήποτε πρωτοδικείου.

Η ως άνω διατύπωση του άρθρου 209 ΚΠολΔ προκαλεί αναπόφευκτα συγχύσεις. Αμέσως κατωτέρω θα εξεταστεί καταρχάς η αίτηση προς τον αρμόδιο πρωτοδίκη για τη συμβιβαστική συνδρομή του. Στη συνέχεια θα επιχειρηθούν διασαφήσεις αναφορικά με την «αυθόρμητη εμφάνιση» των μερών προς τον σκοπό του συμβιβασμού και, περαιτέρω, διευκρινίσεις αναφορικά με το εν τέλει αρμόδιο να επιληφθεί του συμβιβασμού όργανο.

i. Σκοπό του άρθρου 209 παρ. 1 ΚΠολΔ αποτελεί η άμβλυνση της αντιπαράθεσης μέσω γρήγορης και ελαστικής διαδικασίας και η αποφυγή της μεγαλύτερης επιβάρυνσης, η οποία ακολουθεί την άσκηση της αγωγής. Καθώς δεν έχει ασκηθεί εισαγωγικό της δίκης ένδικο βοήθημα, στο οποίο θα έπρεπε κατ' ανάγκη να προσδιορίζεται το αντικείμενο της διαφοράς (ΚΠολΔ 216 παρ. 1) την προσδιοριστική αυτή λειτουργία της αγωγής υποκαθιστά η αίτηση προς στον πρωτοδίκη. Το άρθρο 216 παρ. 1 ΚΠολΔ απαιτεί σαφή έκθεση των γεγονότων, που θεμελιώνουν σύμφωνα με το νόμο την αγωγή (στ. α'), ακριβή περιγραφή του αντικειμένου της διαφοράς (στ. β') και, τέλος, ορισμένο αίτημα (στ. γ'). Αντίστοιχα, το άρθρο 219 παρ. 1 ΚΠολΔ επιτάσσει την υποβολή αίτησης, στην οποία αναγράφεται *συνοπτικά* το αντικείμενο της διαφοράς. Από τον όρο συνοπτικά σε συνδυασμό με τον επιεική χαρακτήρα της διαδικασίας των άρθρων 209 επ. ΚΠολΔ συνάγεται, ότι ο απαιτούμενος στο άρθρο 209 παρ. 1 ΚΠολΔ βαθμός προσδιορισμού του αντικειμένου της διαφοράς είναι χαμηλότερος σε σχέση

με το άρθρο 216 παρ. 1 ΚΠολΔ. Η αίτηση προς τον πρωτοδίκη θα είναι κατά τούτο επαρκώς ορισμένη αφενός, όταν από αυτήν προκύπτει αναμφίβολα η έννομη συνέπεια, την οποία επιδιώκει ο εν προκειμένω αιτών και δυνητικός ενάγων, όταν δηλαδή σκιαγραφείται με σαφήνεια το αίτημα της δυνητικής αγωγής και αφετέρου, όταν με βάση την αίτηση εξατομικεύεται η διαφορά κατά τα υποκείμενα (πρόσωπα), που απαρτίζουν τη διαταραχθείσα έννομης σχέσης και κατά το περιεχόμενο των αμφισβητούμενων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Η αίτηση για τη συμβιβαστική επίλυση σύμφωνα με το άρθρο 209 παρ. 1 ΚΠολΔ είναι έγγραφη και κατατίθεται στη γραμματεία του αρμόδιου για την εκδίκαση της διαφοράς (της δυνητικής αγωγής) πρωτοδικείου. Η αναφορά σε *αρμόδιο πρωτοδίκη* παραπέμπει σε μονομελές δικαστήριο και αφήνει να εννοηθεί, ότι από το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω άρθρου αποκλείονται διαφορές υπαγόμενες στην καθ' ύλη αρμοδιότητα των πολυμελών πρωτοδικείων. Με δεδομένη τη σημασία, που αποδίδει το σύγχρονο δικονομικό δίκαιο στις εναλλακτικές μορφές επίλυσης διαφορών ως μέσο ελάφρυνσης των δικαστηρίων και συνολικής βελτίωσης του μηχανισμού απονομής δικαιοσύνης, η εδώ κρινόμενη διατύπωση είναι άστοχη. Η διαδικασία των άρθρων 209 επ. ΚΠολΔ καταλαμβάνει όλες τις υποθέσεις για τις οποίες θεμελιώνεται αρμοδιότητα πρωτοβάθμιων δικαστηρίων.

Την κατάθεση της αίτησης, κατ' άρθρο 209 παρ. 1 ΚΠολΔ, ακολουθεί ο προσδιορισμός του δικαστή, που θα επιληφθεί της απόπειρας συμβιβασμού. Παρά τη διατύπωση της διάταξης είναι προφανές, ότι ο δικαστής, που θα επιχειρήσει τον συμβιβασμό, δεν θα είναι απαραίτητα ο ίδιος με εκείνον, που θα επιληφθεί ενδεχομένως της αγωγής. Αυτό διότι το πρόσωπο του δικάζοντος την αγωγή δικαστή προκύπτει μετά την άσκηση της αγωγής, σε απώτερο μάλιστα χρόνο, βάσει του οργανισμού του δικαστηρίου και δεν μπορεί να είναι εκ των προτέρων γνωστό στα μέρη. Ο ορισμός του είναι τυχαίος. Αντίθετα, ο δικαστής που θα επιληφθεί της συμβιβαστικής επίλυσης στο πλαίσιο του άρθρου 209 παρ. 1 ΚΠολΔ ορίζεται πριν την άσκηση της αγωγής.

Στη συνέχεια θα πρέπει να προσκληθεί το άλλο μέρος να εμφανιστεί κατά τον χρόνο και στον τόπο, που ορίστηκε. Η πρόσκληση μπορεί να γίνει με επιμέλεια του πρωτοδίκη (μέσω της γραμματείας του οικείου πρωτοδικείου) ή με επιμέλεια του αιτούντος. Για την αποτελεσματική προετοιμασία του αποδέκτη της πρόσκλησης, η τελευταία δέον να αναφέρει συνοπτικά το προς συζήτηση αντικείμενο ή να γνωστοποιείται μαζί με αυτήν αυτούσια η αίτηση, που κατατέθηκε.

ii. Σύμφωνα τόσο με την παρ. 1 όσο και με την παρ. 2 του άρθρου 209 ΚΠολΔ προηγούμενη αίτηση δεν είναι απαραίτητη, αν τα μέρη εμφανιστούν από κοινού ενώπιον του αρμόδιου οργάνου· και αυτή η διατύπωση όμως προκαλεί σύγχυση.

Η συμβιβαστική επέμβαση του δικαστή κατά τα άρθρα 209 επ. ΚΠολΔ έχει σκοπό να υποκαταστήσει τη διεξαγωγή της διαγνωστικής δίκης και να οδηγήσει σε οριστική επίλυση της διαφοράς. Ο δικαστής, που επιλαμβάνεται της αγωγής, χρειάζεται χρόνο για να προετοιμαστεί και να κατανοήσει την φερόμενη ενώπιον του υπόθεση. Πριν εκδώσει την απόφασή του διέρχεται μίας εμπεριστατωμένης διαδικασίας, η οποία περιλαμβάνει, πέραν της εκτεταμένης ανάπτυξης των εκατέρωθεν ισχυρισμών των διαδίκων, τη διεξαγωγή αποδείξεων. Υποκατάσταση της αγωγής (ορθότερα: της δίκης, την οποία ανοίγει η άσκηση της αγωγής) από τη διαδικασία συμβιβαστικής επίλυσης δεν είναι ευνόητη, εάν η συμβιβαστική διαδικασία διεξάγεται αυθόρμητα - ευκαιριακά, χωρίς την όποια προετοιμασία του αρμόδιου οργάνου. Η συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη δεν είναι σε θέση να οδηγήσει σε στοιχειωδώς ορθή λύση της διαφοράς με αξίωση οριστικότητας (ειρήνευση δικαίου), εάν είναι εν πολλοίς αυθαίρετη και δεν ανταποκρίνεται στα δεδομένα της διαφοράς. Ως εκ τούτου, η εικόνα ότι τα μέρη εμφανίζονται κατά το δοκούν ενώπιον του πρωτοδίκη ή του προέδρου υπηρεσίας είναι εσφαλμένη. Είναι εσφαλμένη γιατί υποβιβάζει το θεσμό του συμβιβασμού, όπως αυτός ρυθμίζεται στα άρθρα 209 επ. ΚΠολΔ σε μία απλή, φιλολογική συζήτηση και είναι εσφαλμένη, ως πρακτικά ανεφάρμοστη, στην περίπτωση της παρ. 1, για τον πρόσθετο λόγο, ότι ο δικάζων τη μελλοντική αγωγή πρωτοδίκης (ή η σύνθεση του πολυμελούς δικαστηρίου) δεν είναι γνωστός πριν να ασκηθεί η αγωγή· δεν είναι εφικτό συνεπώς να επιδιωχθεί, άνευ ετέρου, συνάντηση με συγκεκριμένο δικαστή.

Με βάση τα ανωτέρω, η εμφάνιση των μερών – διαδίκων ενώπιον του αρμόδιου κατά το άρθρο 209 παρ. 1 και 2 ΚΠολΔ οργάνου μετουσιώνεται στην πράξη ως αίτημα από το ένα ή από όλα τα μέρη προς το δικαστήριο της κύριας υπόθεσης (ως αρμόδιο να δικάσει μελλοντική αγωγή) ή προς όποιο άλλο δικαστήριο επιθυμούν, προκειμένου να οριστεί ημερομηνία διεξαγωγής της συμβιβαστικής διαδικασίας.

Η αίτηση θα πρέπει να παρουσιάζει κατά τρόπο ορισμένο το αντικείμενο της διαφοράς.[6] Εφόσον πρόκειται για κοινή πρωτοβουλία, είναι ευκταίο η στην αίτηση να περιλαμβάνονται, οι απόψεις και των δύο πλευρών, στο ίδιο ή σε διαφορετικά (συνοδευτικά) έγγραφα, καθώς και διαθέσιμες πηγές πληροφοριών (αποδεικτικά μέσα), που στηρίζουν ή αντικρούουν τις

[6] Βλ. ανωτέρω στοιχείο 2. α. αα. i.

εκατέρωθεν θέσεις. Αν, όμως, έχει ήδη κατατεθεί η αγωγή, η αίτηση μπορεί να περιορίζεται μόνο στον προσδιορισμό διεξαγωγής της συμβιβαστικής διαδικασίας, εφόσον επισυνάπτονται στην αίτηση, το (θεωρημένο) αντίγραφο της αγωγής και οι τυχόν κατατεθειμένες προτάσεις ή προσθήκες των διαδίκων πλευρών. Επιθυμητή είναι και σε αυτό το σημείο η συμπερίληψη στην αίτηση και διαθέσιμων αποδεικτικών μέσων (για τη βέλτιστη προετοιμασία του πρωτοδίκη).

iii. Μία διευκρίνιση είναι επίσης απαραίτητη αναφορικά με τη δυνατότητα των μερών να αποταθούν στον πρόεδρο υπηρεσίας *οποιουδήποτε* πρωτοδικείου (ΚΠολΔ 209 παρ. 2).

Κάνοντας λόγο για *διαδίκους* το άρθρο 209 παρ. 2 ΚΠολΔ υπολαμβάνει, ότι έχει ήδη ασκηθεί αγωγή, οπότε η υπόθεση είναι εκκρεμής σε συγκεκριμένο δικαστήριο. Είναι συνεπώς αναμενόμενο τα μέρη να απευθύνονται στον πρόεδρο υπηρεσίας του ίδιου πρωτοδικείου, στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεσή τους. Υπάρχει, ωστόσο, πιθανότητα το αρμόδιο για την εκδίκαση της αγωγής δικαστήριο να μην είναι εύκολα προσεγγίσιμο από τους διαδίκους, ιδίως όταν ισχύουν αποκλειστικές δωσιδικίες (π.χ. ΚΠολΔ 29, 30). Με δεδομένο, ότι τα μέρη δεν θα συμπράξουν σε μία επιπλέον, παράλληλη διαδικασία, όταν αυτή συνεπάγεται κόστος σε χρόνο και χρήμα, το άρθρο 209 παρ. 2 ΚΠολΔ επιτρέπει στα μέρη να στραφούν σε οποιοδήποτε δικαστήριο επιτρέπει την οικονομικότερη διεξαγωγή της συμβιβαστικής διαδικασίας.

Μάλιστα, η διευκόλυνση, την οποία παρέχει το άρθρο 209 παρ. 2 ΚΠολΔ στα μέρη, όταν η διαφορά τους είναι εκκρεμής, θα πρέπει να επεκταθεί και στο προ της αγωγής στάδιο. Ακόμη συνεπώς και αν δεν έχει ασκηθεί ακόμη η αγωγή, οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα επιλογής του δικαστηρίου, όπου θα αποτεθούν για τη συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη, όταν το κατά τόπο αρμόδιο για την εκδίκαση της υπόθεσης δικαστήριο δεν εξυπηρετεί την οικονομική διεξαγωγή της συμβιβαστικής διαδικασίας.

ββ. Αποτελέσματα

Από το άρθρο 212 παρ. 4 ΚΠολΔ προκύπτει, ότι η επιτυχής συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη οδηγεί σε κατάρτιση συμφωνίας ανάμεσα στα μέρη, η οποία, παρά το γεγονός ότι συνιστά στην πραγματικότητα εξώδικο συμβιβασμό, εξισώνεται, εφόσον υφίσταται εκκρεμής δίκη (αναφορικά με την ίδια διαφορά) με τον *δικαστικό συμβιβασμό* του άρθρου 293 παρ. 1 ΚΠολΔ. Η κοινή αντιμετώπιση της συμβιβαστικής επέμβασης και του δικαστικού συμβιβασμού είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη βιωσιμότητα της πρώτης, καθώς προσδίδει στη

συμφωνία, που καταρτίζεται εκτός της διαγνωστικής δίκης, πρωτίστως την έννομη συνέπεια της εκτελεστότητας και επιφέρει, περαιτέρω, την κατάργηση της τυχόν εκκρεμούς δίκης.
Η εμβάθυνση στα αποτελέσματα της συμφωνίας, που επιτυγχάνεται με τη συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη, πραγματοποιείται στο πλαίσιο της κοινής επισκόπησης των διάφορων μορφών με τις οποίες εμφανίζεται η διαμεσολάβηση ως θεσμός του αστικού δικονομικού δικαίου.[7]

γγ. Διεξαγωγή

Η κατ' ιδίαν διαδικασία της συμβιβαστικής επέμβασης του πρωτοδίκη ρυθμίζεται από τα άρθρα 210 παρ. 1 και 212 παρ. 1-3 ΚΠολΔ.

i. Το άρθρο 210 παρ. 1 εδ. α' ΚΠολΔ αναφέρεται εκ παραδρομής (ακόμη) σε *ειρηνοδίκη*. Μετά την κατάργηση των ειρηνοδικείων εξυπακούεται, ότι η ορθή αναφορά είναι σε *πρωτοδίκη*. Ο τελευταίος εξετάζει μαζι με τους ενδιαφερόμενους ολόκληρη τη διαφορά χωρίς να δεσμεύεται από το ισχύον δικονομικό και ουσιαστικό δίκαιο και εκτιμά ελεύθερα τα πραγματικά περιστατικά (ΚΠολΔ 210 παρ. 1 εδ. α'). Από το εδάφιο αυτό συνάγεται, ότι η συμβιβαστική επέμβαση συνιστά διαδικασία, η οποία δεν περιχαρακώνεται αυστηρά αλλά λαμβάνει περισσότερο τη μορφή ελεύθερου διαλόγου, ο οποίος θα διαφωτίσει τις πτυχές της υπόθεσης, τόσο τις πραγματικές όσο και τις νομικές. Τονίζει τη χρονική εγγύτητα και την αμεσότητα ανάμεσα στις ερωτήσεις του δικαστή και στις απαντήσεις το διαδίκων. Παράλληλα, γίνεται αναφορά σε μη δέσμευση του δικαστή από το ουσιαστικό δίκαιο. Δεδομένου όμως ότι η επιτυχία της διαδικασίας βασίζεται στην προσαρμογή της συμφωνίας κατά το δυνατόν εγγύτερα στην αληθή νομική θέση κάθε μέρους, η ευχέρεια του πρωτοδίκη είναι περιορισμένη. Σε κάθε δε περίπτωση δεν μπορεί να ανατρέψει, δίχως άλλο, κανόνες αναγκαστικού δικαίου.

Τη διαδικασία της συμβιβαστικής επέμβασης διαπνέει η δικονομική επιείκεια και ελαστικότητα, με σκοπό να διεξαχθεί αυτή γρηγορότερα και με λιγότερο κόστος σε σχέση με την εκδίκαση της αγωγής, σε σχέση δηλαδή με τη διαγνωστική δίκη. Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται αποδεσμεύοντας τόσο τον δικαστή όσο και τα μέρη από τους κανόνες, που διέπουν τις διαδικαστικές πράξεις· την προβολή πραγματικών ισχυρισμών, την επίκληση-προσαγωγή αποδεικτικών μέσων και την εν γένει διεξαγωγή των αποδείξεων. Έτσι το άρθρο 210 παρ. 1 εδ. γ' ΚΠολΔ παρέχει την εξουσία στον πρωτοδίκη να διενεργεί πέρα από τις

[7] Βλ. κατωτέρω υπό στοιχείο 4. β.

ενδεικτικά αναφερόμενες πράξεις, κάθε άλλη πράξη, δυνάμενη να οδηγήσει σε αποκρυστάλλωση της διαφοράς.

Η δικονομική αυτή ελευθερία δεν μπορεί όμως να είναι απεριόριστη, όπως διαφαίνεται εκ πρώτης όψεως, ειδικά αν ληφθεί υπόψη, ότι η συμβιβαστική επέμβαση οδηγεί σε δεσμευτικό αποτέλεσμα για τα μέρη, όπως άλλωστε και η δικαστική απόφαση, δυνάμενο μάλιστα να εκτελεστεί αναγκαστικά. Θα πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό, ότι ο επιλαμβανόμενος της απόπειρας συμβιβασμού πρωτοδίκης δεν μπορεί να απέχει από διατάξεις, που τίθενται προς όφελος των διαδίκων και αποσκοπούν στη χρηστή προάσπιση των συμφερόντων τους.[8] Ομοίως, ο πρωτοδίκης δεν μπορεί να αγνοήσει διατάξεις του δικονομικού δικαίου, που έχουν τεθεί προς το συμφέρον τρίτων, μη διαδίκων.[9] Σκοπός της συμβιβαστικής επέμβασης είναι η άρση διαφωνιών και η εξομάλυνση διαταραχθέντων έννομων σχέσεων μέσω μίας ταχύτερης, οικονομικά συμφέρουσας διαδικασίας, όχι μέσω μίας διαδικασίας, η οποία μειώνει την προστασία των μετεχόντων σε αυτήν προσώπων από τις συνέπειες διαδικαστικών πράξεων ή τη δυνατότητά τους να συμμετέχουν αποτελεσματικά και να προβάλουν τα μέσα επίθεσης και άμυνάς τους.

ii. Το άρθρο 212 παρ. 1-3 ΚΠολΔ προβλέπει την τήρηση πρακτικών. Η αναγραφή της συμφωνίας, που επιτεύχθηκε, στα πρακτικά αποτελεί τον τύπο αυτής και στοιχειοθετεί προϋπόθεση του κύρους της.[10] Το πρακτικό είναι μεταγραπτέο παρά το γεγονός, ότι δεν αποτελεί συμβολαιογραφικό εγγραφο.[11]

δδ. Προϋποθέσεις

Δεδομένης της διπλής φύσης του δικαστικού συμβιβασμού ως δικαιοπραξίας και ως διαδικαστικής πράξης, οι προϋποθέσεις για την έγκυρη κατάρτιση του συμβιβασμού, που προβλέπει το άρθρο 212 παρ. 4 προκύπτουν τόσο από τον ΑΚ όσο και από τον ΚΠολΔ. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 213 ΚΠολΔ απαιτεί ρητά να συντρέχουν οι προϋποθέσεις, που το ουσιαστικό τάσσει για να είναι έγκυρος ο συμβιβασμός. Η πρόβλεψη του άρθρου 213 ΚΠολΔ αντικατοπτρίζει πλήρως το άρθρο 293 παρ. 1 εδ. α' ΚΠολΔ και έχει ακριβώς το ίδιο νόημα.

[8] Εδώ εντάσσονται ιδίως διατάξεις, που αποσκοπούν στην προστασία της σωματικής ακεραιότητας, της τιμής ή απόρρητων πληροφοριών, π.χ. ΚΠολΔ 362, 365 παρ. 1, 450 παρ. 2.

[9] Π.χ. ΚΠολΔ 362, 401.

[10] Πρβλ. *Μαργαρίτη/Μαργαρίτη*, ό.π. υποσημ. 5, Άρθρο 212 αρ. 2.

[11] *Μαργαρίτης/Μαργαρίτη*, ό.π. υποσημ. 5, Άρθρο 212 αρ. 2

Όπως στην περίπτωση των αποτελεσμάτων της συμφωνίας, που καταρτίζεται στο πλαίσιο και επί τη αφορμή της συμβιβαστικής επέμβασης, έτσι και για την περίπτωση των προϋποθέσεων της έγκυρης κατάρτισης συμβιβαστικής συμφωνίας, η εξέτασή τους θα πραγματοποιηθεί κατωτέρω στην ενότητα όπου εξετάζονται κοινά ζητήματα των διάφορων μορφών διαμεσολάβησης.[12]

β. Η συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς κατ' άρθρο 214Α ΚΠολΔ

αα. Εκκίνηση και διεκπεραίωση της διαδικασίας

Το άρθρο 214Α ΚΠολΔ περιέχει μία ιδιάζουσα ρύθμιση, υπό την έννοια ότι δεν διαρθρώνει ειδική διαδικασία συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς ενώπιον συγκεκριμένου οργάνου. Η παρ. 1 του εν λόγω άρθρου αναφέρεται στη δυνατότητα των διαδίκων να συμβιβάζονται εξωδίκως και μετά την άσκηση της αγωγής, ήτοι μετά την επέλευση της εκκρεμοδικίας, με απώτερο χρονικό σημείο την έκδοση τελεσίδικης απόφασης. Από τη διάταξη καλύπτονται οι περιπτώσεις εκείνες, που τα μέρη συμβιβάζονται επιτυχώς χωρίς συμμετοχή δικαστή.[13] Η κατάρτιση της συμφωνίας δεν προϋποθέτει, συνεπώς, την επέμβαση κρατικού οργάνου, ούτε την ύπαρξη σταδίου συζήτησης της αγωγής.[14] Υπό το πρίσμα αυτό, η συμφωνία που συνάπτουν οι διάδικοι συνιστά καταρχάς συμβιβασμό του ουσιαστικού δικαίου ρυθμιζόμενο στα άρθρα 871 επ. ΑΚ. Εντούτοις, ο συμβιβασμός που συνάπτεται με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να αναπτύξει αποτελέσματα στον χώρο του δικονομικού δικαίου. Το άρθρο 214Α παρ. 3 ΚΠολΔ προβλέπει τη δυνατότητα των διαδίκων να προσκομίσουν στον δικαστή ή στον πρόεδρο του δικαστηρίου, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η υπόθεση, το πρακτικό, που περιέχει τη συμφωνία του συμβιβασμού και όλα τα υπόλοιπα στοιχεία, που προβλέπει η παρ. 2 του ίδιου άρθρου, προς το σκοπό της επικύρωσής του.

ββ. Αποτελέσματα

Το ζήτημα των εννόμων συνεπειών της συμφωνίας των διαδίκων πραγματεύεται το άρθρο 214Α παρ. 3 ΚΠολΔ. Από τα εδ. γ' και δ' της διάταξης προκύπτει, ότι από την επικύρωση του πρακτικού, που περιέχει τη συμφωνία του συμβιβασμού, αυτό καθίσταται εκτελεστός τίτλος, εφόσον το περιεχόμενό του είναι δεκτικό εκτέλεσης. Αν λοιπόν με τη συμφωνία αναγνωρίζονται απλώς έννομες σχέσεις, δικαιώματα και υποχρεώσεις, και δεν προκύπτει

[12] Κατωτέρω υπό στοιχείο 4. γ.
[13] *Μαργαρίτης/Μαργαρίτη*, ό.π. υποσημ. 5, Άρθρο 214Α αρ. 3.
[14] *Μαργαρίτης/Μαργαρίτη*, ό.π. υποσημ. 5, Άρθρο 214Α αρ. 3.

αξίωση του ενός μέρους έναντι του άλλου, αν δεν προκύπτει δηλαδή, ότι ένα από τα δύο μέρη έχει έναντι του άλλου μέρους υποχρέωση προς ορισμένη παροχή, τότε το πρακτικό επιτελεί ρόλο απλώς αποδεικτικό (πλήρης απόδειξη, ΚΠολΔ 440). Αν από το περιεχόμενο της συμφωνίας προκύπτει σαφώς το περιεχόμενο συγκεκριμένης αξίωσης του ενός συμβαλλόμενου μέρους έναντι του άλλου, το πρακτικό στοιχειοθετεί τότε τίτλο δυνάμενο να στηρίξει αυτοτελώς αναγκαστική εκτέλεση (ΚΠολΔ 904 παρ. 2 εδ. γ').

Περαιτέρω, με την επικύρωση του πρακτικού επέρχεται και η έννομη συνέπεια της κατάργησης της τυχόν εκκρεμούς δίκης (ΚΠολΔ 214Α παρ. 3 εδ. ε'). Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 293 παρ. 1 εδ. γ' ΚΠολΔ, το πρακτικό του συμβιβασμού, που καταρτίζεται και επικυρώνεται σύμφωνα με το άρθρο 214Α ΚΠολΔ λογίζεται, ότι πληροί τα στοιχεία του συμβολαιογραφικού τύπου, όπου αυτός προβλέπεται κατά το ουσιαστικό δίκαιο (και κατά τούτο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως τίτλος για την εγγραφή ή εξάλειψη προσημείωσης – υποθήκης).

Από την επισκόπηση των άρθρων 214Α παρ. 3 και 293 παρ. 1 ΚΠολΔ προκύπτει, ότι ο συμβιβασμός, ο οποίος καταρτίζεται σύμφωνα με το άρθρο 214Α ΚΠολΔ, εξισώνεται πλήρως με τον συμβιβασμό που τα διάδικα μέρη καταρτίζουν ενώπιον του δικαστηρίου κατ' άρθρο 293 παρ. 1. Τα αποτελέσματα του συμβιβασμού κατ' άρθρο 214Α ΚΠολΔ αναπτύσσονται περαιτέρω κατωτέρω υπό το στοιχείο ΙΙ. 4. β.

γγ. Προϋποθέσεις

Οι προϋποθέσεις της έγκυρης κατάρτισης συμβιβασμού θα εξεταστούν ενιαία για όλες τις μορφές, με τις οποίες διαρθρώνεται ο θεσμός της διαμεσολάβησης.[15] Στο σημείο αυτό όμως μπορεί να γίνει μνεία των όρων, που το ίδιο το άρθρο 214Α ΚΠολΔ θέτει για τη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς. Πέρα από τις τυπικές προϋποθέσεις της παρ. 2 (έγγραφη αποτύπωση της συμφωνίας και αναγκαίο περιεχόμενο – υπογραφή), από την παρ. 1 του άρθρου 214Α ΚΠολΔ προκύπτουν οι δύο κυριότερες προϋποθέσεις: η διαφορά πρέπει να αφορά στο *ιδιωτικό δίκαιο* και, ακόμη, να *επιτρέπεται κατά το ουσιαστικό δίκαιο* (ΑΚ 871 επ.) η σύναψη συμφωνίας συμβιβασμού.

[15] Βλ. κατωτέρω υπό στοιχείο ΙΙ. 4. γ.

γ. Η δικαστική διαμεσολάβηση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ

Η τρίτη μορφή, με την οποία εμφανίζεται η διαμεσολάβηση ως θεσμός στον ΚΠολΔ είναι η *δικαστική διαμεσολάβηση* του άρθρου 214Β. Σε αντίθεση με τη διαδικασία του άρθρου 214Α, η συμβιβαστική επίλυση, που προβλέπεται στο άρθρο 214Β ΚΠολΔ διεξάγεται εξ αρχής ενώπιον δικαστή, όχι όμως ενώπιον του δικαστή, που δικάζει (ή θα δικάσει) την κύρια υπόθεση. Δυσκολότερος είναι, αντίθετα, ο πλήρης εννοιολογικός διαχωρισμός της διαμεσολάβησης σύμφωνα με το άρθρο 214Β ΚΠολΔ από τη διαδικασία του άρθρου 209 ΚΠολΔ.

αα. Εκκίνηση και διεκπεραίωση της διαδικασίας

Η προσφυγή στη διαμεσολάβηση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ ορίζεται προαιρετική και μπορεί να λάβει χώρα πριν αλλά και μετά την άσκηση της αγωγής. Αρμόδια όργανα για τη διεξαγωγή της διαδικασίας προβλέπονται οι ειδικά ορισμένοι προς τον σκοπό αυτόν πρόεδροι εφετών ή πρωτοδικών, δύο σε κάθε πρωτοδικείο ή εφετείο ή, εναλλακτικά, δύο από τους αρχαιότερους πρωτοδίκες ή εφέτες ανά πρωτοδικείο ή εφετείο. Τη διαδικασία θέτει σε κίνηση γραπτή αίτηση, την οποία απευθύνει όποιος ενδιαφέρεται στον ειδικά ορισμένο δικαστή (ΚΠολΔ 214Β παρ. 3 εδ. β'). Η υποβολή της αίτησης δεν πραγματοποιείται απευθείας από τον ενδιαφερόμενο αλλά από πληρεξούσιο δικηγόρο. Αναφορικά με το ελάχιστο περιεχόμενο της αίτησης θα πρέπει να ισχύσει αναλογικά το άρθρο 209 παρ. 1 εδ. β' ΚΠολΔ.[16]

Σε ό,τι αφορά στην κατ' ιδίαν διεξαγωγή της διαδικασίας το άρθρο 214Α παρ. 3 εδ. α' ΚΠολΔ δεν προβαίνει, όπως είναι άλλωστε αναμενόμενο, σε αυστηρή περιχαράκωση αυτής. Λαμβάνει χώρα με τη μορφή ακροάσεων-συζητήσεων ανάμεσα στον δικαστή αφενός και τα μέρη – τους πληρεξουσίους αυτών αφετέρου. Πρόκειται για ελαστική διαδικασία, χωρίς την τήρηση δικονομικών τύπων, κατ' αναλογία του άρθρου 210 παρ. 1 ΚΠολΔ, στην οποία δεν απαιτείται να είναι όλοι παρόντες ανά πάσα στιγμή. Ο μεσολαβητής μπορεί, συνεπώς, να πραγματοποιήσει συναντήσεις με ένα μόνο από τα διάδικα μέρη, αν αυτό βελτιώνει τις πιθανότητας για την εν τέλει επίτευξη συμφωνίας. Έχει, ακόμη, τη δυνατότητα να προτείνει το περιεχόμενο ενός τέτοιου συμβιβασμού. Για να είναι αυτό ρεαλιστικό, θα πρέπει να γίνει δεκτό, ότι μπορεί να διενεργήσει, όπως προβλέπεται στο άρθρο 210 παρ. 1 ΚΠολΔ για τη συμβιβαστική επέμβαση, κάθε διαδικαστική πράξη ικανή να αναδείξει τα κρίσιμη για τη διάγνωση της διαφοράς γεγονότα.

[16] Βλ. ανωτέρω υπό στοιχείο ΙΙ. 2. α. αα. i.

Το άρθρο 214Β παρ. 5 εδ. α'-γ' ΚΠολΔ προβλέπει έγγραφο τύπο για την κατάρτιση του συμβιβασμού υπό τη μορφή πρακτικού. Το πρακτικό υπογράφεται από τον μεσολαβητή δικαστή, τα ίδια τα μέρη και τους πληρεξούσιους δικηγόρους, κατατίθεται σε πρωτότυπο στη γραμματεία του δικαστηρίου, όπου διεξήχθη η διαμεσολάβηση. Με την κατάθεση πραγματοποιείται υποβάλλεται παράβολο υπέρ του Δημοσίου. Σε αντίθεση με το άρθρο 212 ΚΠολΔ, το άρθρο 214Β ΚΠολΔ δεν προβλέπει γενικά την τήρηση πρακτικών για τις ενέργειες του μεσολαβητή. Αυτό δεν συνιστά ουσιώδη διαφορά. Η τήρηση πρακτικών για τις πράξεις, που επιχειρούνται, δεν θα πρέπει, ακόμη και στην περίπτωση του άρθρου 212 ΚΠολΔ, να κριθεί απαραίτητα δεδομένης της επιείκειας, η οποία διαπνέει κάθε συμβιβαστική διαδικασία.

Με τη διάταξη του άρθρου 214Β παρ. 4 ΚΠολΔ παρέχεται στο δικαστήριο, στο οποίο εκκρεμεί η αγωγή, η δυνατότητα αναβολής της δίκης για χρονικό ορίζοντα έξι μηνών, προκειμένου να διεξαχθεί διαμεσολάβηση, εφόσον διαφαίνονται πιθανότητες επιτυχίας. Ως ρύθμιση ωστόσο, το άρθρο 214Β παρ. 4 ΚΠολΔ επικαλύπτεται με το άρθρο 214Γ ΚΠολΔ, το οποίο εφαρμόζεται, ήδη βάση της λεκτικής διάρθρωσής του, σε κάθε μορφή διαμεσολάβησης· συνεπώς και σε εκείνες του άρθρων 209 επ. και 214Α ΚΠολΔ αλλά, δυνητικά, και σε κάθε άλλη μορφή διαμεσολάβησης, όπου αυτή προβλέπεται. Η δυνατότητα αναβολής της δίκης, έχει νόημα, καθώς μπορεί να επιτρέψει στα μέρη να λύσουν σε πιο φιλικό κλίμα τη μεταξύ τους διαφορά με ταυτόχρονη ελάφρυνση του δικαιοδοτικού μηχανισμού, δεδομένου ότι το δικάζον δικαστήριο δεν θα καταναλώσει χρόνο για την έκδοση απόφασης ούτε θα υπάρξει διαιώνιση της διαδικασίας με την άσκηση ένδικων μέσων.

Εξαιρετικά σημαντική, και παραδόξως απούσα από τις συμβιβαστικές διαδικασίες των άρθρων 209 επ. και 214Α ΚΠολΔ, είναι η πρόβλεψη του άρθρου 214Β παρ. 6 περί του απόρρητου χαρακτήρα της διαμεσολάβησης. Από την εν λόγω διάταξη συνάγεται, ότι η διαδικασία της διαμεσολάβησης δεν αποτελεί υπόθεση τρίτων και κατά τούτο, οφείλει να διεξάγεται μυστικά, όχι δηλαδή δημόσια, όπως ισχύει (κατά κανόνα) για τη διαγνωστική δίκη (βλ. ΚΠολΔ 113). Πέρα από τη διεξαγωγή κεκλεισμένων των θυρών, το άρθρο 214Β παρ. 6 ΚΠολΔ προβλέπει και την υποχρέωση κάθε προσώπου, που μετέχει της διαδικασίας, σε εχεμύθεια. Η μυστικότητα της διαδικασίας είναι κρίσιμη, όταν το αντικείμενο της διαφοράς στρέφεται γύρω από πληροφορίες, τις οποίες τουλάχιστον ένα από τα μέρη επιθυμεί εμπιστευτικές, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των εμπορικών απορρήτων. Η διαφύλαξη μυστικών πληροφοριών αποτελεί ζήτημα, το οποίο εξέρχεται των ορίων της διαμεσολάβησης και επηρεάζει αναπόφευκτα και τη διεξαγωγή της δίκης.

ββ. Αποτελέσματα

Όπως οι διαδικασίες των άρθρων 209 επ. και 214Α ΚΠολΔ, έτσι και στην περίπτωση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ, η διαδικασία ολοκληρώνεται επιτυχώς με την κατάρτιση συμφωνίας συμβιβασμού. Από την κατάθεση του πρακτικού μεσολάβησης στη γραμματεία του πρωτοδικείου, όπου έλαβε χώρα η διαμεσολάβηση,[17] αποκτά αυτό ισχύ εκτελεστού τίτλου (ΚΠολΔ 214Β παρ. 5 εδ. β' σ.σ.μ. 904 παρ. 2 στ. γ'). Περαιτέρω, ο συμβιβασμός του άρθρου 214Β ΚΠολΔ καλύπτει τον συμβολαιογραφικό τύπο και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως τίτλος για την εγγραφή ή την εξάλειψη υποθήκης.

Από το άρθρο 214Β ΚΠολΔ, αναφορικά με τις έννομες συνέπειες της κατάρτισης του συμβιβασμού, απουσιάζει ρύθμιση αντίστοιχη με το άρθρο 214Α παρ. 3 εδ. ε' ΚΠολΔ. Εκεί ορίζεται, ότι από την επικύρωση του πρακτικού μεσολάβησης από το δικαστήριο, στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση (η αγωγή ή το ένδικο μέσο) επέρχεται αυτοδικαίως κατάργηση της δίκης. Καθώς δεν νοείται συνέχιση της εκκρεμούς δίκης, όταν η μεσολάβηση ολοκληρώνεται επιτυχώς, το καταργητικό αποτέλεσμα του άρθρου 214Α παρ. 3 εδ. ε' ΚΠολΔ θα ισχύει αντίστοιχα για τη διαμεσολάβηση σύμφωνα με το άρθρο 214Β ΚΠολΔ, από το χρονικό όμως σημείο της κατάθεσης (θεωρημένου) αντιγράφου του πρακτικού μεσολάβησης στη γραμματεία του δικαστηρίου, όπου εκκρεμεί η αγωγή ή το ένδικο μέσο.

γγ. Προϋποθέσεις

Ως προϋπόθεση για τη διεξαγωγή της διαμεσολάβησης το άρθρο 214Β παρ. 1 ΚΠολΔ ορίζει τη φύση της διαφοράς ως ιδιωτικού δικαίου. Από το ίδιο άρθρο δεν προκύπτουν ρητά άλλες προϋποθέσεις. Η συνολική επισκόπηση των λοιπών προϋποθέσεων, που απαιτείται να συντρέξουν για την έγκυρη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς αποτελεί αντικείμενο της ενότητας υπό το στοιχείο ΙΙ. 4. γ.

δ. Συνολική επισκόπηση των ρυθμίσεων του ΚΠολΔ

Ο ΚΠολΔ ενσωματώνει στο αστικό δικονομικό δίκαιο τρεις διακριτές μεν αλλά επικαλυπτόμενες μεταξύ τους διαδικασίες. Όλες τους εμφανίζουν ομοιογένεια ως προς τα κύρια αποτελέσματα και τις βασικές τους προϋποθέσεις. Η κατάρτιση συμβιβαστικής συμφωνίας οδηγεί στην κτήση εκτελεστού τίτλου και επιφέρει την κατάργηση εκκρεμούς δίκης, που άπτεται του ίδιου αντικειμένου. Για την έγκυρη κατάρτιση της συμβιβαστικής

[17] Εννοείται: στην περιφέρεια του πρωτοδικείου όπου διεξήχθη η διαμεσολάβηση.

συμφωνίας προϋποτίθεται εξουσία διαθέσεως των διαδίκων και η φύση της διαφοράς ως ιδιωτικής.

Διαφοροποιήσεις υφίστανται ως προς τη θέση σε κίνηση της διαδικασίας. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που η διαδικασία λαμβάνει χώρα ενώπιον θεσμοθετημένου οργάνου (βλ. άρθρα 209 -213 και άρθρο 214Β ΚΠολΔ) η συνολική εικόνα δεν εμφανίζει ιδιαίτερες αποκλίσεις και όποιες ανευρίσκονται είναι ευχερές να αρθούν μέσω αναλογικής εφαρμογής.

Η διαδικασία της συμβιβαστικής επίλυσης εκκινεί με την υποβολή αίτησης, από την οποία θα πρέπει να προκύπτει το αντικείμενο της διαφοράς: η αμφισβητούμενη έννομη σχέση προσδιοριζόμενη κατά το περιεχόμενο της και τα υποκείμενα, που την απαρτίζουν. Τη διεξαγωγή της διαμεσολάβησης διέπει ελαστικότητα. Η απουσία αυστηρών διαδικαστικών τύπων ευνοεί ιδιαίτερα τη διαφύλαξη απόρρητων πληροφοριών και δημιουργεί ένα «φιλικότερο» κλίμα για τη σύγκληση απόψεων.

Το μειονέκτημα όμως της διαμεσολάβησης, όπως διαρθρώνεται στον ΚΠολΔ είναι το ακόλουθο. Στον βαθμό που η διαδικασία εκτυλίσσεται ενώπιον δικαστικού λειτουργού είναι ίσως αντιπαραγωγική για τα ελληνικά δεδομένα. Επιφορτίζει με τη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς πρόσωπα, που είναι ήδη επιβαρυμένα από το δικαιοδοτικό τους έργο. Αυτό μπορεί να προκαλέσει την επιπόλαιη διεξαγωγή της διαδικασίας από ένα όργανο, που ήδη έχει φόρτο εργασίας ή ακόμη και τη δυσχέρεια ταχείας διεκπεραίωσής της για τον ίδιο λόγο.

3. Η διαμεσολάβηση κατά τον Ν. 4640/2019

α. Πεδίο εφαρμογής

αα. Ο Ν. 4640/2019 θεσπίστηκε για τον σκοπό της περαιτέρω εναρμόνισης της ελληνικής έννομης τάξης με τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/52/ΕΚ για θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, εθνικού ή διασυνοριακού χαρακτήρα (άρθρο 1 εδ. α' Ν. 4640/2019). Με την αποτύπωση του σκοπού του Ν. 4640/2019, στο άρθρο 1 αυτού, σκιαγραφείται ταυτόχρονα το πεδίο εφαρμογής του: αφορά στη συμβιβαστική επίλυση *υποθέσεων αστικής και εμπορικής φύσης* είτε αυτές έχουν απλώς *εθνικό χαρακτήρα* είτε εμφανίζουν *στοιχεία αλλοδαπότητας*.

Επισημαίνεται ότι, ενώ το άρθρο 1 Ν. 4640/2019 κάνει λόγο για αστικές και εμπορικές υποθέσεις, εγχώριες ή διασυνοριακές, το άρθρο 2 του ίδιου νόμου δίνει μεν τον ορισμό για τις *διασυνοριακές υποθέσεις* (άρθρο 2 αρ. 6), δεν δίνει εν τούτοις ορισμό των *αστικών και εμπορικών υποθέσεων*. Αντ' αυτού ορίζει την έννοια της *ιδιωτικής διαφοράς* (άρθρο 2 αρ. 1): «Η αμφισβήτηση για την ύπαρξη, την έκταση, το περιεχόμενο ή τα υποκείμενα ιδιωτικού

δικαιώματος και ως ιδιωτικά δικαιώματα νοούνται όσα αναγνωρίζονται από το ιδιωτικό δίκαιο». Ο ορισμός αυτός αφενός δεν είναι επιτυχής, διότι η οριστέα έννοια *ιδιωτική* διαφορά, χρησιμοποιείται στον ίδιο τον ορισμό (*ιδιωτικό* δικαίωμα – *ιδιωτικό* δίκαιο), αφετέρου θέτει πλάι στις *αστικές και εμπορικές υποθέσεις* τις *ιδιωτικές διαφορές* δημιουργώντας σύγχυση, αν πρόκειται για έννοιες ταυτόσημες ή όχι. Λαμβανομένου υπόψη, από τη μία μεριά, ότι ο ΚΠολΔ στα άρθρα 209 επ. ΚΠολΔ αναφέρεται απλώς σε *ιδιωτικές διαφορές* και, από την άλλη μεριά, ότι η Οδηγία δεν περιέχει κάποιον περιορισμό, οι παρατιθέμενες στον Ν. 4640/2019 έννοιες, *αστικές και εμπορικές υποθέσεις* και *ιδιωτική διαφορά*, χρησιμοποιούνται κατά κύριο λόγο υπαλλακτικά και εκφράζουν καταρχάς το ίδιο νόημα.[18]

ββ. Η έννοια της *ιδιωτικής διαφοράς* θα μας απασχολήσει κατωτέρω.[19] Στο σημείο αυτό όμως μπορεί να γίνει μνεία της έννοιας *εθνική ή διασυνοριακή* διαφορά. Η *διαφορά* αναφέρεται σε αμφισβήτηση αναφορικά με την ύπαρξη ορισμένου δικαιώματος, ορισμένης, δηλαδή, έννομης σχέσης ή/και των υποκειμένων, που την απαρτίζουν. Η διαφορά αυτή αποκτά διασυνοριακό χαρακτήρα, όταν έστω ένα από τα διαφωνούντα μέρη έχει μόνιμη κατοικία ή συνήθη διαμονή σε κράτος-μέλος διαφορετικό από εκείνο οποιουδήποτε άλλου μέρους κατά τον κρίσιμο χρόνο, που προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 6 Ν. 4640/2019. Συνεπώς, για την κατάφαση αλλοδαπότητας ικανή και αναγκαία συνθήκη αποτελεί η μη ταύτιση του τόπου, όπου όλα τα μέρη της διαφοράς έχουν την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή τους τη δεδομένη χρονική στιγμή. Η αναντιστοιχία στην εντοπιότητα των μερών πρέπει να υφίσταται, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 6 εδ. α' Ν. 4640/2019 κατά την ημερομηνία, στην οποία:

α) Τα μέρη συμφωνούν να προσφύγουν στη διαδικασία διαμεσολάβησης (αφότου ανέκυψε η διαφορά).
β) Έχει διαταχθεί διαμεσολάβηση από δικαστήριο κράτους-μέλους.
γ) Υφίσταται υποχρέωση διαμεσολάβησης δυνάμει του εθνικού δικαίου.
δ) Τα μέρη κλήθηκαν σε διαμεσολάβηση από αρμόδιο (εθνικό) δικαστήριο.

Ως διασυνοριακή λογίζεται ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 6 εδ. β' Ν. 4640/2019, η διαφορά, για την οποία βρίσκονται σε εξέλιξη, μετά από διαδικασία διαμεσολάβησης, δικαστικές ή διαιτητικές διαδικασίες μεταξύ των μερών, σε κράτος-μέλος διαφορετικό από

[18] Πρβλ. όμως και Μαχαίρα/Ορφανίδη/Πανταζόπουλο/*Πλατιά*, Η Διαμεσολάβηση, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2024, Άρθρο 3 αρ. 2.
[19] Βλ. υπό στοιχείο ΙΙ. 4. γ. ββ.

εκείνο της μόνιμης κατοικίας ή της συνήθους διαμονής των μερών, κατά τον χρόνο, που εκτυλίχθηκαν οι περιπτώσεις του άρθρου 2 παρ. 6 εδ. α' στ. α'-γ' Ν. 4640/2019.

γγ. Σύμφωνα τέλος με το άρθρο 1 εδ. β' Ν. 4640/2019, οι διατάξεις του νόμου αυτού δεν έχουν εφαρμογή στις διαδικασίες διαμεσολάβησης, τις οποίες προβλέπει ο ΚΠολΔ. Η εν λόγω απαγόρευση αναλογικής εφαρμογής του Ν. 4640/2019 στις διαδικασίες των άρθρων 209 επ., 214Α και 214Β ΚΠολΔ δεν μπορεί να είναι γενική. Ενώ π.χ. είναι προφανές, ότι η πρόβλεψη για την υποχρεωτική αρχική συνεδρία των άρθρων 6 και 7 Ν. 4640/2019 δεν έχει θέση στη διαμεσολάβηση κατά τον ΚΠολΔ, δεν αποκλείεται ρυθμίσεις του Ν. 4640/2019, οι οποίες αφορούν στη διεξαγωγή της διαδικασίας να προσιδιάζουν και στις διαδικασίες διαμεσολάβησης εντός του ΚΠολΔ.[20]

β. Εκκίνηση της διαδικασίας

αα. Η προσφυγή στη διαμεσολάβηση του Ν. 4640/2019 μπορεί να είναι εκούσια ή να προβλέπεται ως υποχρεωτική για τα μέρη. Υποχρεωτική είναι η διαμεσολάβηση, όταν αυτή επιβάλλεται από τον νόμο (άρθρο 4 παρ. 1 στ. δ' Ν. 4640/2019)[21] ή, σπανιότερα, όταν η προσφυγή διατάσσεται από δικαστική αρχή άλλου κράτους-μέλους (άρθρο 4 παρ. 1 στ. γ' Ν. 4640/2019). Εκούσια είναι η διαμεσολάβηση, όταν τα μέρη συμφωνούν (μεταξύ τους) να προσφύγουν σε αυτή (άρθρο 4 παρ. 1 στ. α' και ε' Ν. 4640/2019 ή, όταν συναινούν αμφότερα σε μη δεσμευτική πρόταση (σύσταση-κλήση), που τους απευθύνεται από αρμόδιο προς τούτο όργανο (άρθρο 4 παρ. 1 στ. β' Ν. 4640/2019).

Επισημαίνεται, ότι ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της προσφυγής στη διαμεσολάβηση αφορά μόνον στην απόπειρα διαμεσολάβησης. Υποχρεωτική είναι η εκκίνηση της διαδικασίας και η διερεύνηση της δυνατότητας συμβιβαστικής λύσης. Δεν είναι, αντίθετα, υποχρεωτικό τα μέρη να συμβιβαστούν.

> Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 4640/2019, ο πληρεξούσιος δικηγόρος οφείλει να ενημερώσει τον εντολέα του, πριν την άσκηση της αγωγής, αφενός για τη δυνατότητα συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς και αφετέρου, για την υποχρέωση προσφυγής στην αρχική συνεδρία των άρθρων 6 και 7 Ν. 4640/2019. Το σχετικό ενημερωτικό

[20] Πρβλ. Μαχαίρα/Ορφανίδη/Πανταζόπουλο/*Ορφανίδη*, ό.π. υποσημ. 18, Άρθρο 1 αρ. 15.
[21] Βλ. άρθρο 6 παρ. 1 Ν. 4640/2019

έγγραφο οφείλει να κατατεθεί είτε μαζί με το δικόγραφο της αγωγής, είτε με το δικόγραφο των προτάσεων, διαφορετικά η συζήτηση της αγωγής κηρύσσεται απαράδεκτη. Με το άρθρο 3 παρ. 3 Ν. 4640/2019, ωστόσο, εξαιρούνται από την υποχρέωση ενημέρωσης και την κατάθεση του σχετικού ενημερωτικού εγγράφου οι υποθέσεις εκείνες, στις οποίες διάδικο μέρος είναι το Δημόσιο.

Πρώτο βήμα για την έναρξη της διαμεσολαβητικής διαδικασίας αποτελεί η εύρεση του προσώπου, το οποίο θα αποτελέσει τον διαμεσολαβητή. Ο ορισμός του διαμεσολαβητή εναπόκειται στα μέρη, τα οποία αναλαμβάνουν ελεύθερα πρωτοβουλία για να ανεύρουν πρόσωπο κοινής αποδοχής (πρβλ. άρθρο 5 παρ. 2 Ν. 4640/2019), προς τον σκοπό της επίλυσης της μεταξύ τους διαφοράς. Συνήθως, ο επιμελέστερος εκ των ενδιαφερόμενων, υποδεικνύει στο άλλο μέρος πρόσωπο αποδοχής του, είναι όμως δυνατόν το πρόσωπο να έχει επιλεγεί εκ των προτέρων, να ανευρεθεί από κοινού ή να έχουν εξουσιοδοτήσει άλλον να προσδιορίσει το πρόσωπο του διαμεσολαβητή. Στην περίπτωση, που ένα από τα μέρη προτείνει διαμεσολαβητή, ο τελευταίος μπορεί να επικοινωνήσει απευθείας με το άλλο μέρος, για να διαπιστώσει την ύπαρξη συμφωνίας στο πρόσωπό του (πρβλ. άρθρο 7 παρ. 1 εδ. β', γ΄ Ν. 4640/2019). Αποτελεί στοιχείο πρωταρχικής σημασίας για την προοπτική της επιτυχούς έκβασης της διαδικασίας, ο διαμεσολαβητής να απολαμβάνει της κοινής αποδοχής των μερών. Για τον λόγο αυτόν είναι ιδιαίτερα σημαντική η δυνατότητα των μερών, να αναλάβουν ελεύθερη πρωτοβουλία κατά την εύρεση του διαμεσολαβητή. Το άρθρο 2 παρ. 3 Ν. 4640/2019, ορίζει ως διαμεσολαβητή, τρίτο ως προς τα μέρη πρόσωπο, το οποίο επικουρεί τα μέρη κατά τρόπο αμερόληπτο προκειμένου να βρεθεί μία αμοιβαία αποδεκτή λύση. Ποιος όμως μπορεί να ορισθεί ως διαμεσολαβητής προκύπτει από το άρθρο 12 Ν. 4640/2019, όπου προβλέπεται η απαιτούμενη ελάχιστη μόρφωση, η ειδική εκπαίδευση, την οποία πρέπει να έχει διέλθει και, τέλος, η διαπίστευσή του από την Κεντρική Αρχή Διαμεσολάβησης.

Τη συμφωνία των μερών ως προς το πρόσωπο του διαμεσολαβητή ακολουθεί η επικοινωνία μαζί του, ώστε να παρασχεθεί σε αυτόν έγγραφη έγκριση για την ανάληψη των καθηκόντων του και να ορισθεί το πλαίσιο των συζητήσεων για τη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς.[22] Η διαδικασία αυτή δεν είναι αυστηρά τυποποιημένη. Προϋποθέτει κατ' ελάχιστον την υποβολή αιτήματος προς τον διαμεσολαβητή, από το οποίο προκύπτει με σαφήνεια το αντικείμενο της διαφοράς.[23] Λιγότερο ελαστική και περισσότερο αυτοματοποιημένη είναι η

[22] Πρβλ. άρθρα 5 παρ. 2, 7 παρ. 1 εδ. β' και γ' Ν. 4640/2019.
[23] Πρβλ. ανωτέρω υπό στοιχείο ΙΙ. 2. α. αα. i.

διαδικασία ορισμού διαμεσολαβητή στην περίπτωση της Υποχρεωτικής Αρχικής Συνεδρίας του άρθρου 6 Ν. 4640/2019 (βλ. άρθρο 7 Ν. 4640/2019).[24]

γ. Αποτελέσματα

αα. Αποτελέσματα της προσφυγής στη διαδικασία

i. Στο άρθρο 4 παρ. 2 εδ. α' Ν. 4640/2019 προβλέπεται, ότι το δικαστήριο ενώπιον, του οποίου εκκρεμεί διαφορά δεκτική διαμεσολάβησης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ίδιου νόμου, μπορεί σε κάθε στάση της δίκης,[25] λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της κρινόμενης υπόθεσης,[26] να καλεί τα μέρη όπως αυτά προσφύγουν στη διαδικασία διαμεσολάβησης. Ενδεχόμενη σύμφωνη γνώμη αμφότερων των διάδικων πλευρών καταχωρίζεται στα πρακτικά, οπότε το δικαστήριο *αναβάλλει υποχρεωτικά* τη συζήτηση της υπόθεσης σε δικάσιμο μετά την πάροδο τριμήνου και όχι πέραν του εξαμήνου χωρίς να συνυπολογίζεται το διάστημα των δικαστικών διακοπών (άρθρο 4 παρ. 2 εδ. γ' Ν. 4640/2019).[27] Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 εδ. δ' Ν. 4640/2019 η ίδια υποχρεωτική αναβολή της συζήτησης επέρχεται και σε κάθε άλλη περίπτωση, που τα διάδικα μέρη προσφεύγουν (προφανώς: κατόπιν ίδιας πρωτοβουλίας) στη διαδικασία της διαμεσολάβησης εν μέσω εκκρεμοδικίας.

ii. Το άρθρο 9 Ν. 4640/2019 περιέχει ρυθμίσεις αναφορικά με την τύχη των δικονομικών προθεσμιών καθώς και των προθεσμιών του ουσιαστικού δικαίου, οι οποίες άπτονται της διαφοράς. Στην παρ. 1 του άρθρου προβλέπεται η αναστολή των προθεσμιών αναφορικά με την παραγραφή αξιώσεων και την απόσβεση δικαιωμάτων, εφόσον αυτές είχαν τεθεί σε κίνηση κατά το ουσιαστικό δίκαιο. Επίσης, αναστέλλονται οι δικονομικές προθεσμίες των άρθρων 237, 238 ΚΠολΔ. Την ίδια τύχη επιφυλάσσει το άρθρο 9 παρ. 1 Ν. 4640/2019 στις προθεσμίες του άρθρου 215 ΚΠολΔ.

Οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 9 Ν. 4640/2019 ορίζουν πότε παύει η περίοδος της αναστολής, οπότε και αναβιώνει ο υπολογισμός για την πάροδο των οικείων ουσιαστικών και δικονομικών προθεσμιών.

---

[24] Δεδομένου ότι από την υποχρεωτική αρχική συνεδρία διαμεσολάβησης εξαιρούνται οι διαφορές, στις οποίες διάδικος (μέρος) είναι το Δημόσιο (άρθρο 6 παρ. 2 Ν. 4640/2019), η διαδικασία διορισμού διαμεσολαβητή για τις ανάγκες της εν λόγω συνεδρίας δεν θα απασχολήσει περαιτέρω).

[25] Με διαφορετική διατύπωση: σε κάθε δικάσιμο, που ορίζεται για τη συζήτηση της υπόθεσης (της ασκηθείσας αγωγής ή του ασκηθέντος ένδικου μέσου).

[26] Εφόσον δηλαδή διαφαίνεται η πιθανότητα συμβιβασμού των αντίπαλων πλευρών.

[27] Οι δικαστικές διακοπές εκτείνονται από την 1η-31η Αυγούστου (ΚΠολΔ 147 παρ. 1).

ββ. Αποτελέσματα της επιτυχούς έκβασης της διαδικασίας

Το πέρας της διαμεσολάβησης επέρχεται με τη σύνταξη σχετικού πρακτικού από τον διαμεσολαβητή, το περιεχόμενο του οποίου ορίζεται από το άρθρο 8 παρ. 1 Ν. 4640/2019 και περιλαμβάνει το ονοματεπώνυμο και το ΑΦΜ του διαμεσολαβητή (α), την ημερομηνία και τον τόπο, οπού έλαβε χώρα η διαμεσολάβηση (β), τα πλήρη στοιχεία των μερών, που προσέφυγαν στη διαμεσολάβηση (κατά κανόνα αρκούν όνομα, επώνυμο, διεύθυνση, ΑΦΜ) όπως επίσης το όνομα (και επώνυμο) των νομικών παραστατών τους (γ), αναφορά στον τρόπο με τον οποίον τα μέρη προσέφυγαν στη διαμεσολάβηση (δ), τα πλήρη στοιχεία τυχόν λοιπών προσώπων, που μετείχαν της διαδικασίας (ε) και, τέλος, τη διαπίστωση, αν επήλθε συμβιβαστική συμφωνία ή όχι και, σε καταφατική περίπτωση, το ακριβές περιεχόμενο της συμφωνίας. Το πρακτικό πρέπει εν συνεχεία να υπογραφεί από τον διαμεσολαβητή, τα μέρη και τους νομικούς παραστάτες τους, εφόσον η διαδικασία οδήγησε σε συμφωνία· αν όχι αρκεί η υπογραφή από τον διαμεσολαβητή (άρθρο 8 παρ. 2 εδ. α', β' Ν. 4640/2019).

Από την άποψη του ουσιαστικού δικαίου η συμφωνία, στην οποία καταλήγουν τα μέρη για τη ρύθμιση της μεταξύ τους διαφοράς έχει τον χαρακτήρα του συμβιβασμού (ΑΚ 871 επ.). Προκειμένου να αναπτύξει περαιτέρω, δικονομικές έννομες συνέπειες, το πρακτικό της συμφωνίας πρέπει να κατατεθεί, στη γραμματεία του δικαστηρίου, στο οποίο είναι εκκρεμής η διαφορά, και σε κάθε περίπτωση στο καθ' ύλη και κατά τόπο αρμόδιο δικαστήριο, το οποίο είναι αρμόδιο για την εκδίκαση της διαφοράς (βλ. άρθρο 8 παρ. 2 εδ. γ' Ν. 4640/2019). Την κατάθεση του πρακτικού συνοδεύει η καταβολή του κάθε φορά προβλεπόμενου παραβόλου (άρθρο 8 παρ. 2 εδ. ε', στ' Ν. 4640/2019).

Η κατάθεση του πρακτικού της συμφωνίας στο αρμόδιο δικαστήριο καθιστά απαράδεκτη την άσκηση αγωγής κατά το μέρος, που το αντικείμενό της επικαλύπτεται με το αντικείμενο της συμφωνίας, ενώ τυχόν εκκρεμής δίκη καταργείται αυτοδικαίως, καθόσον καταλαμβάνεται από τη συμβιβαστική λύση, στην οποία κατέληξαν τα μέρη (άρθρο 8 παρ. 2 εδ. δ' Ν. 4640/2019). Από το ίδιο χρονικό σημείο το πρακτικό συνιστά εκτελεστό τίτλο (ΚΠολΔ 904 παρ. 2 περ. ζ'), εφόσον το περιεχόμενο της συμφωνίας είναι δεκτικό εκτέλεσης (άρθρο 8 παρ. 3 Ν. 4640/2019).[28] Αντίστοιχα, το κατατεθέν πρακτικό μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως τίτλος για την εγγραφή ή εξάλειψη υποθήκης (άρθρο 8 παρ. 5 Ν. 4640/2019.

[28] Βλ. κατωτέρω υπό στοιχείο ΙΙ. 4. β. ββ.

Αν, όμως, η συμφωνία για τη συμβιβαστική επίλυση περιλαμβάνει τη διενέργεια δικαιοπραξιών, για τις οποίες προβλέπεται ο συμβολαιογραφικός τύπος, αυτός δεν υποκαθίσταται από το πρακτικό της διαμεσολάβησης. Θα πρέπει αντίθετα, οι δικαιοπραξίες στις οποίες αναφέρεται η συμφωνία του συμβιβασμού να περιβληθούν αυτοτελώς τον τύπο του συμβολαιογραφικού εγγράφου και, πιθανώς, να μεταγραφούν (άρθρο 8 παρ. 4 Ν. 4640/2019).

Συμπερασματικά, με την εξαίρεση, ότι το πρακτικό της συμφωνίας σύμφωνα με τον Ν. 4640/2019 δεν υποκαθιστά τον συμβολαιογραφικό τύπο, η επίτευξη συμβιβαστικής συμφωνίας ενώπιον του διαμεσολαβητή, εξομοιώνεται (όπως και στην περίπτωση των άρθρων 209 επ., 214Α και 214Β ΚΠολΔ) με τον δικαστικό συμβιβασμό κατ' άρθρο 293 παρ. 1 ΚΠολΔ.

δ. Διεξαγωγή

αα. Κατά τη διαδικασία του Ν. 4640/2019 τα μέρη οφείλουν να παρίστανται με *νομικό παραστάτη*. Ως νομικός παραστάτης νοείται ο πληρεξούσιος δικηγόρος εκάστου μέρους, ο οποίος είναι παρών στη διαδικασία διαμεσολάβησης και παρέχει νομικές συμβουλές στον εντολέα του (άρθρο 2 αρ. 4 Ν. 4640/2019).[29] Η παρουσία του νομικού παραστάτη τότε μόνον δεν είναι υποχρεωτική, όταν για την ίδια διαφορά επιτρέπεται η αυτοπρόσωπη παράσταση στο δικαστήριο. Έτσι, το άρθρο 5 παρ. 1 εδ. α' Ν. 4640/2019 ορίζει, ότι από τον κανόνα της παράστασης με πληρεξούσιο δικηγόρο εξαιρούνται οι υποθέσεις των καταναλωτικών διαφορών καθώς και των μικροδιαφορών, στις οποίες είναι δυνατή η αυτοπρόσωπη εκπροσώπηση των διαδίκων.

Η απόπειρα της συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς αποτελεί καταρχάς έργο του διαμεσολαβητή, των μερών και των νομικών παραστατών, που τα εκπροσωπούν. Το άρθρο 5 παρ. 1 εδ. β' Ν. 4640/ 2019 επιτρέπει ωστόσο, κατόπιν συμφωνίας των μερών και του διαμεσολαβητή, να συμμετάσχει στη διαδικασία και τρίτο πρόσωπο, εφόσον αυτό συντελεί στη βέλτιστη διεκπεραίωση της διαδικασίας. Τέτοια πρόσωπα αποτελούν συνήθως πραγματογνώμονες (τεχνικοί σύμβουλοι), διερμηνείς κλπ.

[29] Η αμοιβή του νομικού παραστάτη ορίζεται ελεύθερα, υπάρχει δε πρόβλεψη για την έκδοση γραμματίου προείσπραξης (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. γ' Ν. 4640/2019).

ββ. Εφόσον έχει ορισθεί ο διαμεσολαβητής,[30] η εξέλιξη της διαδικασίας δεν προδιαγράφεται κατά τρόπο αυστηρό. Πρόκειται και εδώ, όπως και στον ΚΠολΔ, για διαδικασία ελαστική. Ως εκ τούτου, ο χρόνος, ο τόπος και οι λοιπές διαδικαστικές λεπτομέρειες καθορίζονται ως επί το πλείστον στη βάση συνεννόησης των μερών με τον διαμεσολαβητή (άρθρο 5 παρ. 3 εδ. α' Ν. 4640/2019). Επιθυμητή είναι η φυσική παρουσία των συμμετεχόντων, ενώ η συμμετοχή εξ αποστάσεως ορίζεται ως εξαίρεση (άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β' Ν. 4640/2019). Οι συζητήσεις, οι οποίες θα λάβουν χώρα με κατεύθυνση τη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς δεν είναι απαραίτητο να είναι κοινές. Ο διαμεσολαβητής έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιήσει μεμονωμένες διερευνητικές συναντήσεις – συζητήσεις με κάθε μέρος, εάν η προσέγγιση αυτή διευκολύνει την προετοιμασία της κοινής συζήτησης της διαφοράς.

γγ. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η εμπέδωση του εμπιστευτικού χαρακτήρα της διαδικασίας. Το άρθρο 5 παρ. 4 εδ. β' Ν. 4640/2019 προβλέπει, ότι οι πληροφορίες, τις οποίες κοινοποιούν τα μέρη στον διαμεσολαβητή στο πλαίσιο κατ' ιδίαν συζητήσεων λογίζονται εμπιστευτικές (απόρρητες, μυστικές) τόσο προς τρίτους *όσο και προς του λοιπούς συμμετέχοντες στη διαδικασία*, εκτός αν ο κοινοποιήσας αυτές συμφωνεί στην περαιτέρω γνωστοποίησή τους από τον διαμεσολαβητή.

Αντίστοιχα, το άρθρο 5 παρ. 5 Ν. 4640/2019 καθιερώνει τον απόρρητο χαρακτήρα της διαδικασίας προς τρίτους, μη μετέχοντες στις διαμεσολαβητικές συζητήσεις, εκτός αν τα αμφότερα τα μέρη ορίσουν διαφορετικά. Το άρθρο 5 παρ. 5 εδ. α' ν. 4640/2019 προβλέπει, ότι δεν τηρούνται πρακτικά. Η μη τήρηση πρακτικών δεν είναι νευραλγική για τη διασφάλιση του απορρήτου. Κρίσιμη αντίθετα, είναι η υποχρέωση εχεμύθειας που απευθύνεται σε όλους του μετέχοντες στη διαδικασία, οι οποίοι καθίστανται με αυτόν τον τρόπο κοινωνοί μυστικών πληροφοριών. Η εν λόγω υποχρέωση εχεμύθειας προκύπτει εκ του νόμου, με μόνη προϋπόθεση τη θέση σε κίνηση της διαμεσολάβησης.[31] Το άρθρο 5 παρ. 5 εδ. β, γ' Ν. 4640/2019 προβλέπει, όμως την έγγραφη δέσμευση των συμμετεχόντων για την τήρηση του απορρήτου. Η πρόβλεψη της έγγραφης δέσμευσης δεν στοιχειοθετέι θεμελιωτικό της υποχρέωσης εχεμύθειας λόγο, αλλά έχει σκοπό να καταστήσει σαφή την ύπαρξη της και την έκτασή της.

[30] Βλ. ανωτέρω υπό στοιχείο ΙΙ. 3. β.

[31] Ειδικά για τον διαμεσολαβητή, η υποχρέωσή του για εχεμύθεια ρυθμίζεται και στο άρθρο 16 Ν. 4640/2019, όπου θεσπίζεται ο κανόνας, ότι, αφενός, ο διαμεσολαβητής υποχρεούται να τηρεί απόρρητες τις πληροφορίες, που έχουν προκύψει από τη διαμεσολάβηση και αφετέρου, να μην κοινοποιεί το γεγονός, ότι πρόκειται να διεξαχθεί ή έχει διεξαχθεί διαμεσολάβηση για συγκεκριμένη υπόθεση μεταξύ συγκεκριμένων προσώπων.

Από το άρθρο 5 παρ. 5 εδ. δ' Ν. 4640/2019 συνάγεται, ότι η υποχρέωση εχεμύθειας δεν καλύπτει και το περιεχόμενο της συμβιβαστικής λύσης, στην οποία οδήγησε η διαδικασία. Προς τούτο απαιτείται σχετική συμφωνία των μερών, η οποία όμως δεν εξικνείται μέχρι του σημείου, που το απόρρητο εμποδίζει την πραγματοποίηση του περιεχομένου της συμφωνίας (ή ενδεχομένως την αναγκαστική εκτέλεσή της). Ομοίως, το απόρρητο, που συμφωνείται αναφορικά με το περιεχόμενο της συμφωνίας κάμπτεται, εάν η γνωστοποίησή του επιβάλλεται από λόγους δημόσιας τάξης.

Τη ρύθμιση του απορρήτου πλαισιώνει και ολοκληρώνει το άρθρο 5 παρ. 6 Ν. 4640/2019. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ο διαμεσολαβητής, τα μέρη και όσοι συμμετείχαν με οποιοδήποτε τρόπο στη διαδικασία της διαμεσολάβησης δεν εξετάζονται ως μάρτυρες, ένα η διαφορά αυτή αχθεί[32] ενώπιον δικαστηρίων ή σε διαιτησία και, σε κάθε περίπτωση, εμποδίζονται να προσκομίσουν στοιχεία, που έχουν προκύψει από τη διαδικασία διαμεσολάβησης ή σχετίζονται με αυτή. Με τον τρόπο αυτόν τα πρόσωπα, που έλαβαν μέρος στη διαδικασία της διαμεσολάβησης εμπίπτουν στην κατηγορία των εξαιρετέων μαρτύρων, όπως αυτοί καθορίζονται στο άρθρο 400 ΚΠολΔ.[33]

δδ. Ο διαμεσολαβητής αναλαμβάνει καθήκοντα μόνον εφόσον ο ίδιος κρίνει, ότι είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης βάσει των προσόντων του, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί πρωτίστως από την εκπαίδευση του και την πρακτική του εμπειρία (άρθρο 12 παρ. 3 Ν. 4640/2019).

Στα άρθρα 13 παρ. 1 και 14 Ν. 4640/2019 εντοπίζονται ρυθμίσεις αναφορικά με την αμεροληψία του διαμεσολαβητή. Στην πρώτη των διατάξεων αποτυπώνεται η υποχρέωση του διαμεσολαβητή να δρα απροκατάληπτα και να φροντίζει, ώστε τα μέρη να συμμετέχουν εξίσου στη διαδικασία. Ακολούθως και παραπληρωματικά προς την υποχρέωση αντικειμενικότητας, θεσπίζεται, στην ίδια διάταξη, η υποχρέωση του διαμεσολαβητή να μην αναλαμβάνει καθήκοντα και, σε περίπτωση που έχει ήδη αναλάβει να μη συνεχίσει τη διαμεσολάβηση, εάν προηγουμένως δεν γνωστοποιήσει στα μέρη κάθε στοιχείο, που ενδέχεται να επηρεάσει την αμερόληπτη κρίση του. Η ίδια διατύπωση απαντά επίσης στο άρθρο 14 παρ. 1 ν. 4640/2019, όπου καθορίζονται ενδεικτικά, οι κύριες περιπτώσεις, στις οποίες δημιουργείται ζήτημα

[32] Έστω και εν μέρει.

[33] Για πιθανές επιπλοκές, που μπορεί να προκύψουν βλ. *Παπανικολάου Δ.*, Ελαττώματα των μέσων απόδειξης και οι συνέπειές τους, Αθήνα 2024, σελ. 171 επ.

σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του διαμεσολαβητή με αποτέλεσμα να τίθεται εν αμφιβόλω η ουδετερότητά του.

Ως τέτοιες περιπτώσεις ορίζονται:

(α) Η ύπαρξη προσωπικής ή επαγγελματικής σχέσης του διαμεσολαβητή με κάποιο από τα μέρη ή τους νόμιμους παραστάτες τους ή η λήψη αμοιβής από τους προαναφερθέντες στο παρελθόν για παροχή υπηρεσιών.

(β) Η άμεση ή έμμεση άντληση οικονομικού ή, ενδεχομένως, άλλου οφέλους από την έκβαση της διαδικασίας.

(γ) Η ανάμιξη του διαμεσολαβητή καθ' οιονδήποτε τρόπο στο αντικείμενο της διαφοράς.

(δ) Η προηγούμενη εκπροσώπηση κάποιου εκ των μερών από τον διαμεσολαβητή υπό άλλη ιδιότητα (πλην αυτής του διαμεσολαβητή). Το ίδιο ισχύει αν μέρη εκπροσωπήθηκαν από άλλο στέλεχος ή συνεργάτη της εταιρείας στην οποία εργάζεται ο διαμεσολαβητής.

(ε) Η επαγγελματική συνεργασία του διαμεσολαβητή με φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που εμπλέκονται στην παροχή συμβουλών προς κάποιο από τα μέρη αναφορικά με ζητήματα, που άπτονται του αντικειμένου της διαφοράς.

Για τον προσδιορισμό των περιπτώσεων, στις οποίες ανακύπτει ζήτημα μεροληψίας, χρήσιμο μπορεί να αποβεί επίσης το άρθρο 52 ΚΠολΔ αναλογικά εφαρμοζόμενο.

Στις περιπτώσεις εκείνες, που σύμφωνα με το νόμο συντρέχει λόγος για τον διαμεσολαβητή, να απέχει από την ανάληψη καθηκόντων ή να απέχει από τη συνέχιση της διαδικασίας, το κώλυμα αυτό αίρεται εφόσον τα μέρη συγκατατίθενται στη συνέχιση της διαδικασίας και ο ίδιος ο διαμεσολαβητής κρίνει, ότι δεν κλονίζεται η αμεροληψία του (άρθρο 13 παρ. 1 εδ. γ' και 14 παρ. 1 εδ. β' Ν. 4640/2019).

Ανεξαρτήτως της επιτυχούς έκβασης ή μη της διαμεσολάβησης, ο διαμεσολαβητής απαγορεύεται να ασχοληθεί υπό διαφορετική επαγγελματική ιδιότητα με την ίδια υπόθεση, μεταξύ των ίδιων μερών (άρθρο 14 παρ. 2 Ν. 4640/2019).

εε. Η διεξαγωγή της διαμεσολάβησης οφείλει να εδράζεται στην αυτοδιάθεση των μερών και στον σχηματισμό από αυτά ελεύθερης βούλησης. Την οικειοθελή διεξαγωγή της διαδικασίας τονίζει το άρθρο 15 παρ. 1 Ν. 4640/2019, σύμφωνα με το οποίο τα μέρη έχουν τη δυνατότητα οποτεδήποτε και αυτοτελώς να δηλώσουν , ότι αποσύρονται από τη διαδικασία χωρίς κυρώσεις. Ο διαμεσολαβητής καθοδηγεί τα μέρη παρέχοντάς τους συμβουλές και συνδράμοντάς τους προς την κατεύθυνση ενός βέλτιστου συμβιβασμού, χωρίς ωστόσο να τους επιβάλλει τη λύση, που ο ίδιος προκρίνει (άρθρο 13 παρ. 2 Ν. 4640/2019).

ζζ. Τέλος, το άρθρο 5 παρ. 7 Ν. 4640/2019, περιορίζει την ευθύνη του διαμεσολαβητή μόνο στην περίπτωση, που τον βαρύνει δόλος. Το πειθαρχικό καθεστώς του διαμεσολαβητή αποτελεί ύλη του άρθρου 17 Ν. 4640/2019 και η αμοιβή του ρυθμίζεται στο άρθρο 18 του ίδιου νόμου.

ε. Προϋποθέσεις

Από τον Ν. 4640/2019, και ιδίως τα άρθρα 1 και 3 παρ. 1 αυτού, προκύπτουν ως προϋποθέσεις για την έγκυρη υπαγωγή ορισμένης υπόθεσης στη διαδικασία διαμεσολάβησης και, κατ' επέκταση, για την έγκυρη κατάρτιση της συμφωνίας συμβιβαστικής επίλυσης, η φύση της υπόθεσης ως *ιδιωτικής* (*υφιστάμενης* ή *μέλλουσας*) και η *εξουσία διαθέσεως* αναφορικά με το αντικείμενο της διαφοράς. Από τη φύση της συμφωνίας του συμβιβασμού που συνάπτεται, ως διφυούς πράξης, προκύπτουν περαιτέρω προϋποθέσεις, οι οποίες θα εξεταστούν κατωτέρω,[34] καθώς αποτελούν κοινό τόπο κάθε συμβιβαστικής διαδικασίας, την οποία προβλέπει η ημεδαπή έννομη τάξη.

στ. Συμπληρωματικές παρατηρήσεις

Η διαδικασία της διαμεσολάβησης δίνει στα διαφωνούντα μέρη τη δυνατότητα επίλυσης της μεταξύ τους διαφοράς χωρίς να τα αποκόπτει από τον κρατικό, δικαιοδοτικό μηχανισμό. Ωστόσο, ο Ν. 4640/ 2019 περιλαμβάνει ρυθμίσεις, οι οποίες επηρεάζουν την πρόσβαση στη διαγνωστική δίκη. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ανασταλτικά στην πρόοδο της δίκης δρα το άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 4640/2019, σύμφωνα με το οποίο ο πληρεξούσιος δικηγόρος οφείλει να ενημερώσει τον εντολέα του εγγράφως για την τυχόν προβλεπόμενη υποχρεωτική αρχική

[34] Βλ. υπό στοιχείο ΙΙ. 4. γ.

συνεδρία και για τη δυνατότητα διαμεσολάβησης εν γένει. Μη προσήκουσα ενημέρωση του εντολέα από τον πληρεξούσιο οδηγεί στο απαράδεκτο της συζήτησης της αγωγής. Αντίστοιχα, μη διεξαγωγή της υποχρεωτικής αρχικής συνεδρίας, όπου αυτή επιβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 6 Ν. 4640/2019, επισύρει επίσης την ποινή του απαράδεκτου της συζήτησης της αγωγής (άρθρο 7 παρ. 4 Ν. 4640/2019). Αμφότερες όμως οι ρυθμίσεις περί ενημέρωσης και διεξαγωγής υποχρεωτικής αρχικής συνεδρίας, δεν εφαρμόζονται σε διαφορές, στις οποίες διάδικος είναι το Δημόσιο.

Ανεπηρέαστη από τη διαδικασία της διαμεσολάβησης παραμένει η δυνατότητα κάθε μέρους να επιδιώξει τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων (άρθρο 4 παρ. 3 Ν. 4640/2019).

Ο Ν. 2664/1998 περιλαμβάνει (μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 8 Ν. 4821/2021) στο άρθρο 6 παρ. 2 τη θέσπιση υποχρεωτικής αρχικής συνεδρίας ενώπιον του κτηματολογικού διαμεσολαβητή για διαφορές, που προκύπτουν λόγω ανακριβούς πρώτης εγγραφής. Στην παρ. 2 στ. α' προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης αγωγής με αίτημα την αναγνώριση του δικαιώματος, που προσβάλλεται από τη φερόμενη ως ανακριβή εγγραφή καθώς και τη διόρθωση, εν όλω ή εν μέρει, της εγγραφής αυτής. Στην παρ. 2 στ. β' αναφέρονται τα πρόσωπα, κατά των οποίων πρέπει να στρέφεται υποχρεωτικά η αγωγή. Στα πρόσωπα αυτά μπορεί να ανήκει και το Δημόσιο, το οποίο, όταν καθίσταται εναγόμενο, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 8 α.ν. 1539/1938. Σύμφωνα με την παρ. 2 στ. δ' εδ. α', ο ενάγων οφείλει πριν από τη συζήτηση της αγωγής να καλέσει όλους τους εναγόμενους σε υποχρεωτική αρχική συνεδρία ενώπιον κτηματολογικού διαμεσολαβητή, ο οποίος ορίζεται από μητρώο. Όπως προκύπτει όμως από την παρ. 2 στ. δ' εδ. ε', στην εν λόγω υποχρεωτική αρχική συνεδρία εφαρμόζεται αναλογικά και η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 Ν. 4640/2019. Ως εκ τούτου η υποχρεωτική αρχική συνεδρία του άρθρου 6 παρ. 2 στ. δ' Ν. 2664/1998 δεν διεξάγεται, όταν ως διάδικος στην αγωγή για τη διόρθωση της εγγραφής εμφανίζεται το Δημόσιο.

4. Κοινά ζητήματα

α. Αναγκαία επενέργεια της διαμεσολάβησης στο ουσιαστικό και στο δικονομικό δίκαιο

Κρίσιμη παράμετρος για τη χρησιμότητα κάθε μορφής διαμεσολάβησης είναι η προσφυγή σε αυτήν να μη θέτει σε κίνδυνο το ίδιο το προς επιδίωξη δικαίωμα και, ενδεχομένως, λοιπά συμφέροντα των μερών, τα οποία αναγνωρίζει η έννομη τάξη.

αα. Τα δικαιώματα, γύρω από τα οποία στρέφεται η διαφορά, τίθενται σε κίνδυνο, όταν επίκειται η συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής τους ή της αποσβεστικής τους προθεσμίας. Η προσφυγή στη διαιτησία θα απόβαινε μοιραία, αν κατά τη διεξαγωγή της τα μέρη κινδύνευαν να «απωλέσουν» τα δικαιώματά τους λόγω παραγραφής ή απόσβεσης.[35] Παρεμφερής είναι ο κίνδυνος που ελλοχεύει, όταν η προσφυγή στη διαμεσολάβηση βαίνει και εκτυλίσσεται παράλληλα προς την διαγνωστική διαδικασία ενώπιον του δικαστηρίου. Η ταυτόχρονη δράση (παράσταση – εκπροσώπηση) σε δύο διαφορετικές, ανόμοιες, διαδικασίες για την επίλυση της ίδιας διαφοράς είναι αντιπαραγωγική, ενέχει περαιτέρω τον κίνδυνο του σφάλματος: την απώλεια προθεσμιών ή την εσφαλμένη διενέργεια διαδικαστικών πράξεων ενώπιον του δικαστηρίου με συνέπεια την ήττα. Για τον λόγο αυτόν, τόσο η προσφυγή στη διαδικασία για τη συμβιβαστική επίλυση διαφορών, όσο και η διεξαγωγή της, πρέπει (τουλάχιστον) να αναστέλλουν την παραγραφή – την αποσβεστική προθεσμία των δικαιωμάτων, που αποτελούν αντικείμενο της αμφισβήτησης. Ακόμη, η προσφυγή στη διαμεσολάβηση και η διεξαγωγή της θα πρέπει να αναστέλλουν τις προθεσμίες για τη διενέργεια διαδικαστικών πράξεων και να παρέχουν τη δυνατότητα αναβολής της τυχόν εκκρεμούς δίκης.

Στις ανωτέρω απαιτήσεις ανταποκρίνεται επαρκώς το άρθρο 9 Ν. 4640/2019. Ελλιπής εμφανίζεται, αντίθετα, η διαδικασία διαμεσολάβησης, όπως αυτή ρυθμίζεται στα άρθρα 209 επ. ΚΠολΔ, μετά την κατάργηση του άρθρου 214 ΚΠολΔ.

> Σε ό,τι αφορά στη συμβιβαστική επέμβαση του πρωτοδίκη, σύμφωνα με τα άρθρα 209-213 ΚΠολΔ, από τις οικείες διατάξεις απουσιάζει οποιαδήποτε ρύθμιση αναφορικά με την τύχη προθεσμιών ή της προόδου εκκρεμούς δίκης για το ίδιο αντικείμενο. Δυνατότητα αναβολής παρέχεται στο πλαίσιο του άρθρου 214Γ ΚΠολΔ.
>
> Αντίστοιχη είναι η εικόνα της συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς σύμφωνα με το άρθρο 214Α ΚΠολΔ. Η απουσία σε αυτήν την περίπτωση ρύθμισης όμοιας με αυτής του άρθρου 9 Ν. 4640/2019 εξηγείται από το γεγονός, ότι η εν λόγω διαδικασία εκτυλίσσεται απευθείας μεταξύ των μερών χωρίς την παρέμβαση θεσμοθετημένου οργάνου. Πρόκειται κατά βάση για εξώδικο συμβιβασμό. Και σε αυτήν την περίπτωση όμως είναι τουλάχιστον δυνατή η αναβολή της εκκρεμούς δίκης κατ' εφαρμογή του άρθρου 214Γ ΚΠολΔ.

[35] Η άσκηση της αγωγής διακόπτει την παραγραφή (ΑΚ 261), όπως και την αποσβεστική προθεσμία (ΑΚ 279).

Τέλος, για τη δικαστική διαμεσολάβηση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ η δυνατότητα αναβολής της εκκρεμούς δίκης προβλέπεται απευθείας από την παρ. 4 του ίδιου άρθρου.

Παρατηρείται, ότι σε σχέση με τη διαδικασία του Ν. 4640/2019 οι εναλλακτικές διαδικασίες των άρθρων 209-214Β ΚΠολΔ εμφανίζονται να υπολείπονται αναφορικά με την παρεχόμενη στα μέρη προστασία . Προκριτέα, για να υφίσταται περιθώριο πρακτικής εφαρμογής τους και, συνεπώς, νόημα ύπαρξής τους, είναι η αναλογική εφαρμογή του άρθρου 9 Ν. 2440/2019 και στις περιπτώσεις τουλάχιστον των άρθρων 209-213 και 214Β ΚΠολΔ.

ββ. Όπως η διαγνωστική δίκη έτσι και η διαδικασία της διαμεσολάβησης έρχεται συχνά αντιμέτωπη με το ζήτημα της διαφύλαξης απόρρητων πληροφοριών, η κοινοποίηση των οποίων είναι απαραίτητη είτε για τη διεκδίκηση δικαιώματος είτε για την ανάσχεσή του.

i. Στην απόρρητη σφαίρα ως αρνητικό στοιχείο της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας εμπίπτει κάθε πληροφορία, που έχει σημείο αναφοράς ορισμένο πρόσωπο και προσδιορίζει αυτό και τη δραστηριότητά του (π.χ. τηλέφωνο, επώνυμο, διεύθυνση ηλεκτρονική ή ταχυδρομική, αριθμό διαβατηρίου, ΑΦΜ, συνδιαλέξεις, είτε αυτές πραγματοποιούνται με τεχνικά μέσα είτε διά ζώσης, πολιτικές πεποιθήσεις, κατάσταση υγείας, περιουσιακή κατάσταση, επαγγελματικές σχέσεις) και την οποία το πρόσωπο δεν επιθυμεί να καταστήσει γνωστή σε κανέναν ή την προορίζει για περιορισμένο μόνον αριθμό προσώπων.[36] Οι απόρρητες πληροφορίες μπορεί να αφορούν τόσο σε φυσικά όσο και σε νομικά πρόσωπα.
Συνήθης κατηγορία απόρρητων πληροφοριών άπτονται της επαγγελματικής δράσης των φυσικών και νομικών προσώπων. Πτυχή των επαγγελματικών απορρήτων αποτελούν τα επιχειρηματικά μυστικά, τα οποία μπορούν να διακριθούν περαιτέρω σε βιομηχανικά και εμπορικά.[37] Τα *βιομηχανικά μυστικά* συνιστούν πληροφορίες τεχνικής φύσης και αναφέρονται στην οργάνωση και στον τρόπο λειτουργίας της επιχείρησης, περιλαμβάνουν δε κατά κύριο λόγο (μη καταχωρημένες) ευρεσιτεχνίες, συνταγές, την αλυσίδα παραγωγής, χρησιμοποιούμενα μηχανήματα-συσκευές και τεχνογνωσία.[38] Τα *εμπορικά μυστικά* συνιστούν

[36] ΑΠ Ολ 1/2017 ΤΝΠ Νόμος· ΑΠ 611/2017 ΤΝΠ Νόμος· 453/2016 ΤΝΠ Νόμος· *Α. Γεωργιάδης*, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 5η Έκδοση., Αθήνα 2019, § 12 αρ. 12· *Γκόλιας/Κολλιόπουλος*, Δ 1990, 685, 687.
[37] *BGH* GRUR 2010, 318, 320· *Kraßer*, GRUR 1977, 177, 178 επ.· *Gottwald*, BB 1979, 1780, 1781· *Stürner*, JZ 1985, 453, 453· *Maas Hans-Heinrich*, Information und Geheimnis im Zivilrecht, Stuttgart 1970, σ. 94· *Götz Andreas*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Zivilverfahren, Tübingen 2014, σ. 16 επ., 19 επ.
[38] *Kraßer*, GRUR 1977, 177, 178 επ.· *Gottwald*, BB 1979, 1780, 1781· *Stürner*, JZ 1985, 453, 453.

πληροφορίες εμπορικής φύσης και αναφέρονται στον συναλλακτικό κύκλο και στην περιουσιακή κατάσταση της επιχείρησης, ιδίως σε καταλόγους πελατών ή προμηθευτών, στην αγορά πρώτων υλών ή στις πωλήσεις προϊόντων και στον καθορισμό τιμών.[39] [40]

Μία πληροφορία παραμένει μυστική, εφόσον γνώση αυτής έχει ο κάτοχος του απορρήτου και όσα πρόσωπα αυτός εμπιστεύεται. Όταν ανακύπτει διαφορά, για τη διάγνωση και την επίλυση της οποίας είναι απαραίτητη η πρόσβαση σε μυστικές πληροφορίες, είναι αναπόφευκτο κοινωνοί των μυστικών να καταστούν πρόσωπα, τα οποία ο κάτοχος του απορρήτου δεν προόριζε να αποκτήσουν γνώση αυτών. Ο κίνδυνος, που ανακύπτει τότε, στην περίπτωση των επαγγελματικών μυστικών, είναι να καταστούν αυτά γνωστά σε ανταγωνιστές του μέρους, που κοινοποιεί το απόρρητο· συνήθως το άλλο μέρος ή πρόσωπα, που έχουν φιλικές ή επαγγελματικές σχέσεις με αυτό (πληρεξούσιοι, τεχνικοί σύμβουλοι κ.λπ.).

ii. Το ερώτημα, που ανακύπτει, είναι, αν η διαδικασία της διαμεσολάβησης μπορεί να διαρθρωθεί κατά τρόπο που θα προστατεύει τα μέρη όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά από τη διάδοση των εμπιστευτικών πληροφοριών τους. Δεδομένου, ότι η προσφυγή σε μία διαδικασία, στην οποία τρίτος πρέπει να αποκτήσει πλήρη γνώση των πτυχών υπόθεσης, που φέρεται ενώπιόν με σκοπό να συνδράμει στη (δίκαιη) λύση της, η γνωστοποίηση του απορρήτου στο πρόσωπο αυτο δεν μπορεί να αποφευχθεί. Καθόσον η κοινοποίηση απορρήτων είναι αναπόφευκτη, η αποτελεσματική προστασία των εμπιστευτικών πληροφοριών επικεντρώνεται στον περιορισμό των λοιπών προσώπων, που θα λάβουν εν τέλει γνώση αυτών.

Στη διαδικασία της διαμεσολάβησης το εγχείρημα αυτό είναι ευκολότερο απ' ότι στη διαγνωστική δίκη. Εκεί υφίσταται το ευκολότερα προσπελάσιμο εμπόδιο της *δημοσιότητας της διαδικασίας*[41] και το ακανθώδες ζήτημα της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως,[42] η τήρηση της οποίας επιβάλλει κατά κανόνα την δυνατότητα κάθε μέρους να αποκτήσει γνώση των μέσων επίθεσης και άμυνας του άλλου διαδίκου.[43] Η διαμεσολάβηση, όμως δεν χαρακτηρίζεται, από τη δημοσιότητα των συνεδριών ή των συζητήσεων της, ενώ στο πλαίσιό της η αρχή της ακροάσεως δεν εκδηλώνεται με την ίδια ένταση. Ο διαμεσολαβητής είναι πολύ περισσότερο σε θέση να επικοινωνεί με κάθε μέρος ξεχωριστά χωρίς να κοινοποιεί το περιεχόμενο των

[39] *Kraßer*, GRUR 1977, 177, 178 επ.· *Gottwald*, BB 1979, 1780, 1781· *Stürner*, JZ 1985, 453, 453.
[40] Στην ημεδαπή το σύνολο των επιχειρηματικών μυστικών αποδίδεται ενιαία ως εμπορικό απόρρητο και η προστασία τους ρυθμίζεται ως επί το πλείστον από τον Ν. 4605/2019.
[41] Δημοσιότητα προς το κοινό. Βλ. ΚΠολΔ 113, με τις εξαιρέσεις του ΚΠολΔ 114.
[42] Άρθρο 20 παρ. 1 Σ.
[43] Βλ. *Papanikolaou D.*, Die sekundäre Erklärungspflicht im Zivilprozess, Berlin 2018, σελ. 138 επ., 142 επ.

συναντήσεων και τα πορίσματά του στην άλλη πλευρά. Μάλιστα, αν ανακύπτει η ανάγκη να παρίσταται πραγματογνώμονας για τη διευκόλυνση του διαμεσολαβητή, το μέρος που πραγματοποιεί την κατ' ιδίαν συνάντηση, μπορεί να συνοδεύεται από τεχνικούς συμβούλους δικής του επιλογής και εμπιστοσύνης. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται εφικτό, η μυστική πληροφορία να μην καταστεί γνωστή σε περαιτέρω πρόσωπα, εκτός του κύκλου εμπιστοσύνης του μέρους. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης παρέχει κατά τούτο τη δυνατότητα να περιορισθεί η διάδοση απόρρητων πληροφοριών στο ελάχιστο. Ο διαμεσολαβητής μπορεί να εκτιμήσει, εάν όντως διακυβεύονται εκατέρωθεν ή μόνον από τη μία πλευρά μυστικές πληροφορίες καθώς και ποια λύση προσήκει στην κρινόμενη υπόθεση. Εφόσον τον διαμεσολαβητή (άλλα σε κάθε περίπτωση και τους λοιπούς συμμετέχοντες) βαρύνει επίσης υποχρέωση εχεμύθειας, η οποία, εάν παραβιασθεί οδηγεί στην αστική και ποινική του ευθύνη,[44] η συμβιβαστική διαδικασία κρίνεται μάλλον ικανοποιητική.

Φυσικά η προσέγγιση αυτή δεν εγγυάται, ότι τα μέρη θα συμβιβασθούν δίχως να έχουν και τα ίδια (ή τουλάχιστον πρόσωπα δικής τους επιλογής) πλήρη γνώση των ισχυρισμών και αποδείξεων, που κοινοποίησε η άλλη πλευρά στον διαμεσολαβητή στο πλαίσιο κατ' ιδίαν συζητήσεων. Αυτό όμως δεν αναιρεί το γεγονός, ότι η διαμεσολάβηση αποτελεί μία σχετικά ασφαλή και, μάλλον, πιο ασφαλή από τη διαγνωστική δίκη εναλλακτική για τη διερεύνηση της διαφοράς, όταν διακυβεύονται απόρρητα.

iii. Στις ανωτέρω εκτεθείσες απαιτήσεις για την ικανοποιητική προστασία απόρρητων πληροφοριών ανταποκρίνεται η διάρθρωση της διαμεσολάβησης επί τη βάση του Ν. 4640/2019, οι οποίες πρέπει να ισχύσουν αναλογικά και για τις συμβιβαστικές διαδικασίες του ΚΠολΔ και ιδιαίτερα οι ρυθμίσεις του άρθρου 5 παρ. 4-6 Ν. 4640/2019. Οι διατάξεις του ΚΠολΔ παρέχουν επίσης ικανοποιητικό βαθμό ευχέρειας κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας, προκειμένου να περιοριστεί η διάδοση απόρρητων πληροφοριών. Η υποχρέωση εχεμύθειας προβλέπεται ρητά μόνον στην περίπτωση του άρθρου 214Β ΚΠολΔ, μπορεί όμως να επεκταθεί και στη διαδικασία των άρθρων 209-213 ΚΠολΔ.[45]

[44] ΑΚ 57, 59 και 914 καθώς και ΠΚ 370-371.

[45] Η διαδικασία του άρθρου 214Α ΚΠολΔ διεξάγεται μεταξύ των μερών, ώστε επαφίεται σε αυτά να ρυθμίσουν την κοινοποίηση πληροφοριών. Η υποχρέωση εχεμύθειας απορρέει στην περίπτωση αυτήν απευθείας από το ουσιαστικό δίκαιο (ΑΚ 57, 59 και 914 όπως και ΠΚ 370-371).

β. Έννομες συνέπειες της επιτυχούς ολοκλήρωσης της διαμεσολάβησης

αα. Κατάργηση της δίκης

Με την επιτυχή έκβαση της διαμεσολάβησης και την επίτευξη συμβιβασμού ανάμεσα στα μέρη η συνέχιση τυχόν εκκρεμούς δίκης ανάμεσα στα ίδια υποκείμενα και για το ίδιο αντικείμενο και, κατ' επέκταση, η έκδοση δικαστικής απόφασης δεν είναι αναγκαία ή σκόπιμη. Είτε πρόκειται για τις διαδικασίες των άρθρων 209 επ. ΚΠολΔ, είτε για τη διαμεσολάβηση του Ν. 4640/2019, προβλέπεται ως έννομη συνέπεια της συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς η κατάργηση της υφιστάμενης δίκης. Κατάργηση της δίκης σημαίνει την παύση της ως έννομης σχέσης (του δικονομικού δικαίου), χωρίς την έκδοση δικαστικής απόφασης.[46] Απόφαση που εκδίδεται παρά την επέλευση της κατάργησης λογίζεται άκυρη και δεν παράγει αποτελέσματα, ιδίως δεδικασμένο και εκτελεστότητα.[47]

ββ. Εκτελεστότητα

Αντικείμενο της διαφοράς μεταξύ των μερών μπορεί να είναι απλώς η διαπίστωση ορισμένης σχέσης, το περιεχόμενό της, η έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, που απορρέουν από αυτήν. Στην περίπτωση αυτήν η συμβιβαστική συμφωνία, στην οποία καταλήγουν τα μέρη μπορεί να εξαντλείται στην αμοιβαία αναγνώριση της νομικής θέσης κάθε μέρους και να έχει αποδεικτική απλώς αξία. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων τα μέρη δεν επιδιώκουν απλώς να διαπιστώσουν την ύπαρξη ή το περιεχόμενο ορισμένης μεταξύ τους σχέσης, αλλά αποσκοπούν στην κατοχύρωση της ικανοποίησης των δικαιωμάτων, που απορρέουν από τη σχέση αυτή.

Η διαδικασία της διαμεσολάβησης τότε μόνον αποτελεί πραγματική εναλλακτική απέναντι στην κατ' αντιδικία λύση της διαφοράς (με την άσκηση αγωγής), εφόσον παρέχει δυνατότητα αναγκαστικής πραγμάτωσης της συμφωνίας, όταν κάποιο από τα μέρη δεν συμμορφώνεται με το περιεχόμενό της. Καθώς η αναγκαστική πραγμάτωση δικαιώματων είναι δυνατή μόνον με κρατικά μέσα και επειδή η επίσπευση αναγκαστικής εκτέλεσης προϋποθέτει την ύπαρξη εκτελεστού τίτλου, ο νομοθέτης λαμβάνει μέριμνα, κάθε η συμφωνία, που επιτυγχάνεται μέσω της διαμεσολάβησης να είναι εξοπλισμένη με εκτελεστότητα.

Εφόσον, η συμβιβαστική συμφωνία, στην οποία οδηγεί η επιτυχώς διενεργηθείσα διαμεσολάβηση, συνιστά εκτελεστό τίτλο, τα μέρη και ο διαμεσολαβητής πρέπει να

[46] Έκδοση απόφασης νοείται μόνον για τα δικαστικά έξοδα και όχι αναφορικά με την απόφαση.

[47] Η ακυρότητα, αν και αυτοδίκαιη, μπορεί να δικαιολογήσει την άσκηση ένδικου μέσου ή να διαπιστωθεί με την άσκηση αναγνωριστικής αγωγής.

φροντίσουν ώστε το περιεχόμενο της συμφωνίας να είναι σαφές. Από τη συμφωνία θα πρέπει να προκύπτει σαφώς η οφειλόμενη παροχή, πράξη ή παράλειψη, κατά ποσότητα και ποιότητα, όπως επιτάσσουν ιδίως τα άρθρα 915 και 916 ΚΠολΔ.

Η διαμεσολάβηση τότε δεν εξυπηρετεί τα μέρη, όταν η ικανοποίηση των δικαιωμάτων τους, δεν εμπίπτει στην ιδιωτική τους αυτονομία αλλά προϋποθέτει την έκδοση δικαστικής απόφασης. Αυτό συμβαίνει πρωτίστως κατά την άσκηση διαπλαστικών δικαιωμάτων, όταν ρητά ο νόμος ορίζει, ότι το διαπλαστικό αποτέλεσμα επέρχεται με την έκδοση δικαστικής απόφασης, οπότε είναι απαραίτητη και η άσκηση διαπλαστικής αγωγής.[48] Στην περίπτωση αυτή η διαμεσολάβηση είναι αλυσιτελής, ώστε δεν υφίσταται λόγος να διεξαχθεί. Το ίδιο ισχύει, όταν η επίσπευση της αναγκαστικής εκτέλεσης δεν είναι εφικτή επί τη βάση εκτελεστής συμβιβαστικής συμφωνίας ή, εν πάσει περιπτώσει δεν είναι το ίδιο αποτελεσματική, όπως αν η εκτέλεση είχε επισπευσθεί βάσει δικαστικής απόφασης. Αυτό συμβαίνει, όταν η προς εκτέλεση αξίωση συνίσταται σε επιχείρηση πράξης (ΚΠολΔ 945[49] και 946[50]), σε παράλειψη ή ανοχή (ΚΠολΔ 947[51]) ή, τέλος, σε καταδίκη σε δήλωση βουλήσεως (ΚΠολΔ 949[52]). Στις περιπτώσεις αυτές το δίκαιο της εκτέλεσης προϋποθέτει ως εκτελεστό τίτλο τη δικαστική απόφαση (ή κατά περίπτωση) την απόφαση διαιτητικού δικαστηρίου. Αντίθετα, η συμφωνία της διαμεσολάβησης μπορεί να στηρίξει πλήρως την αναγκαστική εκτέλεση, όταν περιεχόμενο της αξίωσης αποτελεί η παράδοση-απόδοση κινητών ή ακίνητων πραγμάτων (ΚΠολΔ 941-943) ή όταν πρόκειται για χρηματική απαίτηση (ΚΠολΔ 951).

γ. Προϋποθέσεις έγκυρης συμφωνίας συμβιβασμού

αα. Εξουσία διαθέσεως και ικανότητα προς το δικολογείν

Η διαμεσολάβηση έχει ως στόχο να οδηγήσει τα μέρη σε συμφωνία αναφορικά με την υφιστάμενη μεταξύ τους αμφισβήτηση. Η συμφωνία αυτή περιλαμβάνει αμοιβαίες (λιγότερο ή περισσότερο) υποχωρήσεις και αποτελεί, ιδωμένη υπό το πρίσμα του ουσιαστικού δικαίου,

[48] Δικαστική απόφαση απαιτείται λ.χ. για την ακύρωση δικαιοπραξιών εξαιτίας ελαττωμάτων στη δήλωση βουλήσεως (ΑΚ 140 επ., 154). Διαπλαστική απόφαση προϋποτίθεται επίσης για την άσκηση δικαιωμάτων, που άπτονται νομικών προσώπων (π.χ. κήρυξη ακυρότητας αποφάσεων των οργάνων του νομικού προσώπου, ΑΚ 101· λύση νομικών προσώπων, ΑΚ 105).

[49] Εδώ η εκτέλεση βάσει συμφωνίας συμβιβασμού δεν επιτρέπει στον επισπεύδοντα να κάνει χρήση της παρ. 2 του άρθρου 945.

[50] Στην περίπτωση του άρθρου 946 ΚΠολΔ προϋποθέτει δικαστική απόφαση.

[51] Εκτελεστοί τίτλοι άλλοι από τη δικαστική απόφαση δεν μπορούν να στηρίξουν ευθέως την εκτέλεση προς παράλειψη ή ανοχή πράξεως κατ' άρθρο 947 ΚΠολΔ.

[52] Στην περίπτωση του άρθρου 949 ΚΠολΔ η εκτέλεση είναι δυνατή μόνο στη βάση δικαστικής απόφασης.

συμφωνία (σύμβαση) συμβιβασμού κατά τα άρθρα 871 επ. ΑΚ. Η έγκυρη κατάρτισή της προϋποθέτει συνεπώς τη συνδρομή όλων των γενικών και ειδικών στοιχείων του πραγματικού της καθώς και των όρων του ενεργού της. Στον βαθμό που η συμφωνία του συμβιβασμού περιλαμβάνει διάθεση δικαιώματος,[53] απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί ιδίως η ύπαρξη εξουσίας διαθέσεως στο πρόσωπο κάθε δικαιοπρακτούντος.[54]

Πέρα από τον συμβιβασμό ως αμιγή δικαιοπραξία (πράξη του ουσιαστικού δικαίου, ΑΚ 871 επ.) η έννομη τάξη γνωρίζει και τον δικαστικό συμβιβασμό, τον οποίον ρυθμίζει στο άρθρο 293 ΚΠολΔ. Από το εν λόγω άρθρο προκύπτει ως δικαστικός συμβιβασμός, ο συμβιβασμός, που φέρει τα στοιχεία του άρθρου 871 ΑΚ και διενεργείται, ενόσω εκκρεμεί ακόμη δίκη για την ίδια διαφορά, με έναν από τους ακόλουθους τρόπους: με δήλωση που απευθύνεται στο δικαστήριο, με δήλωση που απευθύνεται στον εισηγητή δικαστή ή με δήλωση ενώπιον συμβολαιογράφου.

Ο δικαστικός συμβιβασμός συνιστά διφυή πράξη, καθώς αναπτύσσει αποτελέσματα τόσο στον χώρο του ουσιαστικού δικαίου, όσο και στο δικονομικό δίκαιο· επιφέρει αφενός, τη διάπλαση της μεταξύ των μερών έννομης σχέσης δίνοντας νέο περιεχόμενο στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, που τη συνθέτουν και, αφετέρου επενεργεί στη δικονομική έννομη σχέση της εκκρεμούς δίκης καταργώντας την. Λόγω της διπλής του φύσης, για να αναπτύξει ενέργεια ο δικαστικός συμβιβασμός θα πρέπει να συντρέξουν τόσο οι προϋποθέσεις του ουσιαστικού όσο και εκείνες του δικονομικού δικαίου, και δη η ικανότητα διαδίκου, η ικανότητα δικαστικής παραστάσεως και η ικανότητα προς το δικολογείν.

> Η **ικανότητα διαδίκου** αφορά στο ερώτημα, αν ορισμένο πρόσωπο επιτρέπεται να έχει την ιδιότητα του διαδίκου. Σύμφωνα με το άρθρο 62 εδ. α' ΚΠολΔ, η ικανότητα διαδίκου παρακολουθεί την ικανότητα δικαίου, την ικανότητα δηλαδή κάποιος να είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων (ΑΚ 34, 61 επ.). Δεν ισχύει όμως το αντίστροφο: δεν διαθέτει ικανότητα διαδίκου μόνον όποιος έχει ικανότητα δικαίου. Συναφώς, το άρθρο 62 εδ. β' ΚΠολΔ ρυθμίζει την ικανότητα διαδίκου για ενώσεις

[53] Η διάθεση δικαιώματος επέρχεται μέσω *εκποιητικών δικαιοπραξιών*, οι οποίες κατατείνουν στην άμεση μεταβολή της εννόμου θέσεως – καταστάσεως, διά της επιβάρυνσης, μεταβολής, μεταβίβασης ή κατάλυσης ενοχικού ή εμπράγματου δικαιώματος.

[54] Περιορισμοί της εξουσίας διαθέσεως μπορεί να προκύπτουν εκ του νόμου – εκ δικαστικής αποφάσεως ή και συμβατικά (ΑΚ 175, 176, 177) και αποκλείουν μία κατά τα λοιπά επιτρεπτή διάθεση δικαιώματος.
Οι περιορισμοί μπορεί να είναι απόλυτοι, αναπτύσσουν ενέργεια έναντι όλων, μπορεί να είναι σχετικοί, υπέρ ορισμένων προσώπων, τα οποία και μπορούν να τους προβάλλουν.

προσώπων, στα οποία δεν αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα και, ως εκ τούτου, δεν έχουν καθαυτά ικανότητα δικαίου.

Η **ικανότητα δικαστικής παραστάσεως** συνίσταται στην ικανότητα του υποκειμένου να διεξάγει τη δίκη αυτοπροσώπως ή να διορίζει το ίδιο αντιπρόσωπο προς τούτο. Η ικανότητα δικαστικής παραστάσεως τελεί σε αντιστοιχία με την *πλήρη ικανότητα για δικαιοπραξία*. Το δικονομικό δίκαιο δεν γνωρίζει *περιορισμένη* ικανότητα δικαστικής παραστάσεως (πρβλ. ΚΠολΔ άρθρο 63).

Τέλος η **ικανότητα προς το δικολογείν** συνίσταται στην ικανότητα να κανείς εμφανίζεται ενώπιον του δικαστηρίου και να διενεργεί διαδικαστικές πράξεις. Η ικανότητα προς το δικολογείν επικαλύπτεται, κατά ένα μέρος με εκείνη της δικαστικής παραστάσεως. Η ικανότητα προς το δικολογείν καθίσταται επίκαιρη, όταν πρόκειται να λάβουν χώρα διαδικαστικές πράξεις **ενώπιον του δικαστή** (που ασκούν δηλαδή επιρροή στην έννομη σχέση της δίκης) και εφόσον η διεξαγωγή της δίκης, επιφυλάσσεται σε **δικηγόρο** (ΚΠολΔ 94 παρ. 1). Στις περιπτώσεις αυτές, ο έχων την ικανότητα δικαστικής παράστασης διάδικος πρέπει να διορίσει ως αντιπρόσωπό του δικηγόρο, ο οποίος θα επιχειρεί διαδικαστικές πράξεις και θα γίνεται αποδέκτης αυτών στο όνομα του διαδίκου. Η εκπροσώπηση κατά τη διεξαγωγή της δίκης βασίζεται στην παροχή πληρεξουσιότητας, η οποία συνιστά *διαδικαστική πράξη*.

Ο συμβιβασμός, που καταρτίζεται στο πλαίσιο διαδικασίας διαμεσολάβησης εντάσσεται καταρχάς στην κατηγορία του συμβιβασμού του ουσιαστικού δικαίου. Στον βαθμό, ωστόσο, που η συμφωνία καταρτίζεται ενόσω υφίσταται εκκρεμής δίκη και αποσκοπεί – επιφέρει την κατάργησή της είναι ορθό να κριθεί υπό το πρίσμα της διφυούς πράξης. Σε αμφότερες τις εκφάνσεις της συμβιβαστικής συμφωνίας, ως αμιγούς δικαιοπραξίας ή ως διφυούς πράξης η έγκυρη κατάρτιση του συμβιβασμού προϋποθέτει την εξουσία διαθέσεως των μερών (τη μη ύπαρξη, κατ' εξαίρεση, λόγου που εμποδίζει την μεταβολή, μεταβίβαση, κατάλυση ή επιβάρυνση του δικαιώματος, στο οποίο αφορά η διαφορά (πρβλ. ΑΚ 175-177). Ειδικά όμως στην περίπτωση, που ο συμβιβασμός λαμβάνει τα χαρακτηριστικά διφυούς πράξης, ως επιχειρούμενος στο πλαίσιο εκκρεμούς δίκης την οποία καταργεί, η κατάρτισή του θα πρέπει να πληροί τις δικονομικές προϋποθέσεις για τη διενέργεια διαδικαστικών πράξεων. Προβληματικές σε αυτήν την περίπτωση δεν θα είναι η ικανότητα διαδίκου ή η ικανότητα δικαστικής παραστάσεως, αλλά η ικανότητα προς το δικολογείν. Ορθά προβλέπει, συνεπώς,

το άρθρο 5 παρ. 1 εδ. α' Ν. 4640/2019 την υποχρεωτική παράσταση με πληρεξούσιο δικηγόρο (νομικό παραστάτη) κατά τη διενέργεια της διαμεσολάβησης, όπως και το άρθρο 8 παρ. 2 εδ. α', β' ν. 4640/2019 την υπογραφή του πρακτικού συμφωνίας και από τον νομικό παραστάτη.[55]

ββ. Ιδιωτική διαφορά

Τόσο η προσφυγή στη διαμεσολάβηση κατά τα άρθρα 209 επ. ΚΠολΔ όσο και κατά τις διατάξεις του Ν. 4640/2019 προϋποθέτει την ύπαρξη διαφοράς του ιδιωτικού δικαίου, μέλλουσας η υφιστάμενης. Προβληματκός δεν είναι ο χρονικός προσδιορισμός της διαφοράς. Υφιστάμενη είναι η διαφορά, όταν είναι ενεστώσα, ενώ μέλλουσα, όταν δεν υπάρχει ακόμη αμφισβήτηση μεταξύ των μερών, υφίσταται ωστόσο έννομη σχέση ανάμεσά τους, από την οποία είναι δυνατόν να ανακύψουν διαφορές σε χρόνο μεταγενέστερο. Η υποθετική αυτή διαφορά επί τη αφορμή υφιστάμενης έννομης σχέσης καλείται «μέλλουσα». Προβληματικός αντίθετα είναι ο διαχωρισμός σε διαφορές *ιδιωτικού* και *δημοσίου* δικαίου.

Η απονομή δικαιοσύνης αποτελεί ενάσκηση κρατικής, κυριαρχικής εξουσίας και διεκπεραιώνεται, αντίστοιχα, μέσω κρατικών κατά κανόνα οργάνων.[56] Η εξουσία ενάσκησης του δικαιοδοτικού έργου αποδίδεται επιτυχώς από ετυμολογικής άποψης με τον όρο *δικαιοδοσία*. Η δικαιοδοσία εκφράζει κατά τούτο τα υποκείμενα και την εδαφική έκταση, που υπόκεινται στην κυριαρχική εξουσία των δικαιοδοτικών οργάνων κάθε έννομης τάξης.[57] Παραδοσιακά η δικαιοδοσία δεν ασκείται ενιαία. Το Σύνταγμα κατανέμει την εξουσία (υποχρέωση) απονομής δικαιοσύνης σε τρεις δικαιοδοτικές οδούς. Από το άρθρο 93 παρ. 1 Σ προκύπτει, ότι το δικαιοδοτικό έργο ασκείται από δικαστήρια πολιτικά, ποινικά και διοικητικά. Σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 1-3 Σ σε συνδυασμό με το άρθρο 95 παρ. 1 Σ, στο Συμβούλιο της Επικρατείας και στα τακτικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, στα δε τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγοντα καταρχήν οι διοικητικές διαφορές ουσίας. Αντίστοιχα, οι ιδιωτικές διαφορές υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια. Από τον κανόνα του προσδιορισμού του κύκλου εργασιών των εθνικών δικαστηρίων βάσει της φύσης της διαφοράς, εισάγεται κατ' εξαίρεση απόκλιση, για λόγους που συνδέονται με την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας, οπότε επιτρέπεται η διά νόμου υπαγωγή ιδιωτικών διαφορών στα

[55] Την ανάμιξη πληρεξούσιου δικηγόρου προβλέπει και το άρθρο 214Β ΚΠολΔ.

[56] Βλ. συγκεντρωτικά *Παπανικολάου Δ.*, Η αξιοποίηση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων ή αποδείξεων στην πολιτική δίκη, Αθήνα, 2020, σελ. 4 επ.

[57] *Schilken*, Zivilprozessrecht, 7. Auflage, München 2014, αρ. 281.

διοικητικά δικαστήρια ή η υπαγωγή διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια. Αντίστοιχα, σύμφωνα με το άρθρο 1 ΚΠολΔ, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων ανήκουν οι διαφορές του ιδιωτικού δικαίου (εφόσον αυτές δεν έχουν υπαχθεί σε άλλα δικαστήρια) καθώς και οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας και οι υποθέσεις δημοσίου δικαίου, που έχουν ρητά υπαχθεί σε αυτά.
Συνοψίζοντας, υπό την επιφύλαξη εξαιρετικής ρύθμισης, αρμόδια να επιληφθούν των ιδιωτικών διαφορών είναι τα πολιτικά δικαστήρια. Οι διοικητικές διαφορές ανήκουν στα διοικητικά δικαστήρια, ενώ η ειδικότερη κατηγορία των διοικητικών διαφορών ουσίας, υπάγεται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Διηθίζοντας κανείς τα ανωτέρω καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα, ότι, εφόσον δεν πρόκειται για την κανονιστική ένταξη μίας υπόθεσης στη διοικητική δικαιοδοσία ή σε εκείνη των πολιτικών δικαστηρίων, κρίσιμο στοιχείο είναι η *φύση* της έννομης σχέσης.[58] Αν η έννομη σχέση είναι *ιδιωτικού δικαίου*, κατά λογική αναγκαιότητα δεν θα λαμβάνει μέρος σε αυτή πρόσωπο που δρα στο πλαίσιο *δημόσιας εξουσίας ή υπηρεσίας*. Εάν παρίσταται ανάγκη δικαστικής διάγνωσης της έννομης αυτής σχέσης, αρμόδια προς τούτο θα είναι τα πολιτικά δικαστήρια. Αντίστροφα, αν η σχέση είναι *διοικητικού δικαίου*, θα υφίσταται άσκηση δημόσιας εξουσίας και η αυθεντική διάγνωση των δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτή θα υπάγεται καταρχάς στα διοικητικά δικαστήρια. Με βάση όσα αναφέρθηκαν μέχρι τώρα η μέθοδος διάκρισης των ιδιωτικών από τις διοικητικές διαφορές μπορεί να αναλυθεί στα ακόλουθα βήματα.

Ο προσδιορισμός της φύσης ορισμένης έννομης σχέσης και η ένταξή της στο ιδιωτικό ή το δημόσιο δίκαιο αντίστοιχα πραγματοποιείται πρωτίστως με βάση το κριτήριο της *υπεροχής*.[59] Αν τα μέρη της κρινόμενης σχέσης αλληλοεπιδρούν υπό *ίσους όρους* τότε η σχέση είναι ιδιωτική. Αν όμως ένα μέρος υπόκειται στην *κυριαρχική εξουσία* του άλλου, τότε πρόκειται για σχέση διοικητική.[60] Το κριτήριο της υπεροχής δεν είναι όμως αρκετό για να καταστεί κάθε

[58] ΑΠ 283/2022 ΤΝΠ Νόμος· ΜΕφΑθ 1224/2024 ΤΝΠ Νόμος. Επίσης *M. Wolf*, Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige, 6. Auflage, München 1987, σελ. 91 επ.· *Zeiss*/*Schreiber*, Zivilprozessrecht, 12. Auflage, München 2014, αρ. 8· *Schilken*, υποσημ. 57, αρ. 281.
Ως έννομη σχέση λογίζεται ο ειδικός σύνδεσμος, που αναπτύσσεται μεταξύ δύο ή περισσότερων υποκειμένων δικαίου, από τον οποίον προκύπτουν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Στην περίπτωση απόλυτων δικαιωμάτων ο σύνδεσμος αυτός είναι λανθάνων.
[59] *Zeiss*/*Schreiber*, υποσημ. 58, αρ. 8.
[60] *Braun*, Lehrbuch des Zivilprozessrechts, Tübingen 2015, σελ. 269.

φορά δυνατή η διαπίστωση της φύσης μίας έννομης σχέσης.[61] Η επιστράτευσή του είναι ιδίως μάταιη, όταν η σχέση αφορά μόνον σε όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία· ναι μεν αυτά δρουν ισότιμα, δεν υπάρχει ωστόσο αμφιβολία, ότι μεταξύ φορέων κρατικής εξουσίας είναι αναμενόμενο να υφίσταται σχέση δημοσίου δικαίου.[62] Αντίστοιχα, όταν την έννομη σχέση απαρτίζουν πρόσωπα, τα οποία δεν δρουν στο πλαίσιο δημόσιας εξουσίας είναι και πάλι πιθανό να υφίσταται σχέση υπεροχής, όπως συμβαίνει ενίοτε σε σχέσεις εργασίας.[63]

Για τους λόγους αυτούς, το κριτήριο της υπεροχής οφείλει να συμπληρώνεται από το κριτήριο του *υποκειμένου* του *κανόνα δικαίου*.[64] Υπό τη θεώρηση αυτή, ορισμένη διαφορά θα είναι διοικητική, όταν διέπεται από κανόνα δικαίου, ο οποίος μπορεί να απευθύνεται, μόνον σε υποκείμενο το οποίο ασκεί κρατική εξουσία.[65] Κατ' άλλη διατύπωση, διοικητική θα είναι η διαφορά, όταν οι κανόνες, που τη διέπουν, γεννούν υποχρεώσεις ή δικαιώματα, τα οποία προσιδιάζουν μόνον σε φορείς δημόσιας εξουσίας.[66] Όταν όμως αποδέκτης των εν λόγω κανόνων, μπορεί να είναι οποιοσδήποτε, η έννομη σχέση θα είναι ιδιωτική, οπότε θα γεννά διαφορές ιδιωτικού δικαίου.[67]

Τέλος, πρόσθετο κριτήριο διάκρισης μπορεί να είναι το *εξυπηρετούμενο συμφέρον*. Αν την κρινόμενη σχέση διέπουν κανόνες, που εξυπηρετούν πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον, τότε αυτή θα γεννά αντίστοιχα διοικητική διαφορά. Αν το εξυπηρετούμενο συμφέρον είναι πρωτίστως ιδιωτικό, τότε οι ανακύπτουσες σχέσεις θα είναι ιδιωτικές.[68] Παρά τη θεωρητική αξία των προεκτεθέντων κριτηρίων, αυτά δεν είναι πάντοτε σε θέση να προσφέρουν ικανοποιητικές, κατηγορηματικές απαντήσεις σε σύνθετα διαρθρωμένες έννομες σχέσεις.

5. Συμπεράσματα

Τόσο οι διαδικασίες διαμεσολάβησης του ΚΠολΔ όσο και η διαδικασία του ν. 4640/2019 εμφανίζουν όμοια κατά τα ουσιώδη χαρακτηριστικά τους διάρθρωση. Η διεκπεραίωσή τους διέρχεται μίας κατά μείζονα λόγο ελαστικής διαδικασίας, κρίσιμο πλεονέκτημα της οποίας αποτελεί η δυνατότητα της διαφύλαξης απόρρητων πληροφοριών. Η συμφωνία, στην οποία

[61] *Rosenberg/Schwab/Gottwald*, Zivilprozessrecht, 18. Auflage, München 1018, § 14 αρ. 14.
[62] *Zeiss/Schreiber*, υποσημ. 58, αρ. 8· *Schilken*, υποσημ. 57, αρ. 408· *Braun*, υποσημ. 60, σελ. 269.
[63] Βλ. *Zeiss/Schreiber*, υποσημ. 58, αρ. 8· *Schilken*, υποσημ. 57, αρ. 408· *Braun*, υποσημ. 60, σελ. 269.
[64] Βλ. συναφώς και *Rosenberg/Schwab/Gottwald*, υποσημ. 61, § 14 αρ. 15· *Zeiss/Schreiber*, υποσημ. 58, αρ. 9· *Braun*, υποσημ. 60, σελ. 269.
[65] *Braun*, υποσημ. 60, σελ. 269.
[66] *M. Wolf*, υποσημ. 60, σελ. 92 επ.
[67] *M. Wolf*, υποσημ. 60, σελ. 92 επ.
[68] *Braun*, υποσημ. 60, σελ. 269.

καταλήγουν, οδηγεί σε κατάργηση της τυχόν εκκρεμούς δίκης, που αφορά στο αυτό αντικείμενο και εξοπλίζεται με εκτελεστότητα. Οι βασικές προϋποθέσεις για την έγκυρη κατάρτιση της συμφωνίας είναι επίσης κοινές· απαιτείται η διαφορά να είναι ιδιωτικού δικαίου και, επιπρόσθετα, να υφίσταται εξουσία διαθέσεως ως προς τα υπό αμφισβήτηση δικαιώματα.

Σε σχέση με τις διαδικασίες του ΚΠολΔ, η διαμεσολάβηση του Ν. 4640/2019 εμφανίζει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα. Περιλαμβάνει ρητή ρύθμιση, παρεμφερή του καταργηθέντος άρθρου 214 ΚΠολΔ, με την οποία ρυθμίζεται η τύχη των προθεσμιών παραγραφής και απόσβεσης δικαιώματος κατά το ουσιαστικό δίκαιο, ενώ προβλέπεται και η αναστολή δικονομικών προθεσμιών, που αφορούν στη δίκη με την οποία συνέχεται η διαμεσολάβηση. Ακόμη πιο σημαντικό είναι όμως το γεγονός, ότι η διαμεσολάβηση του Ν. 4640/2019 δεν διεξάγεται από δικαστικό λειτουργό με αποτέλεσμα να μην επιβαρύνεται με αυτήν πρόσωπο, το οποίο είναι ήδη επιβαρυμένο με σημαντικό δικαιοδοτικό έργο. Με τον τρόπο αυτόν επιτυγχάνεται πραγματική αποφόρτιση του δικαστή, εφόσον φυσικά τα πρόσωπα που δρουν ως διαμεσολαβητές εμφανίζονται ως επαρκή. Αντίστοιχα καθίσταται σημαντικά ευκολότερη η οργάνωση της διαδικασίας από τα μέρη.

III. Οι υφιστάμενες μορφές διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση, πέραν του 4640/2019, και η αξιολόγησή τους

Οι φορείς που έκαναν πράξη – και συνεχίζουν- την εξωδικαστική επίλυση διαφορών/διαμεσολάβηση στη Δημόσια Διοίκηση, ανάγοντάς τη σε κύριο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων τους, είναι προεχόντως οι Ανεξάρτητες Αρχές: Από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες, ο Συνήγορος του Πολίτη, με κύριο αντικείμενο τη διαμεσολάβηση μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και πολιτών και οριζόντια αρμοδιότητα, και από τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες, τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, αρχικά ο Συνήγορος του Καταναλωτή (πλέον Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή), με αντικείμενο γενικά τις καταναλωτικές διαφορές, και, εν συνεχεία, θεματικές μορφές διαμεσολάβησης, όπως αυτές που διενεργούνται από τον Ελληνικό Χρηματοοικονομικό Μεσολαβητή (πρώην Τραπεζικό Μεσολαβητή), τον Ενεργειακό Μεσολαβητή της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, τον Οργανισμό Μεσολάβησης και Διαιτησίας, ο οποίος ασκεί μεσολάβηση και διαιτησία επί συλλογικών εργατικών διαφορών, την Επιθεώρηση Εργασίας, η οποία ασκεί συμφιλιωτική και όχι, υπό στενή έννοια, διαμεσολαβητική αρμοδιότητα επί ατομικών εργατικών διαφορών, την Επιτροπή Εξώδικης Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών και, κατά μία έννοια, τον Εξωδικαστικό Μηχανισμό Ρύθμισης Οφειλών. Διευκρινίζεται εξαρχής ότι η παρούσα ενότητα δεν επιχειρεί εξαντλητική παρουσίαση του συνόλου των ανωτέρω θεσμών. Επιλέγονται και αναλύονται τέσσερις εξ αυτών, ήτοι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής και ο Ελληνικός Χρηματοοικονομικός Μεσολαβητής, με κριτήριο ότι, αφενός, η διαμεσολάβηση αποτελεί κύριο και όχι παρεπόμενο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων τους και, αφετέρου, ότι καλύπτουν διακριτά επίπεδα θεσμικής οργάνωσης: τη συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή με οριζόντια αρμοδιότητα, την Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με αρμοδιότητα σε ολόκληρη την αγορά, το τομεακό όργανο που λειτουργεί εντός ρυθμιστικής αρχής, και τον ιδιωτικό φορέα Ε.Ε.Δ. που συγκροτείται από τους ίδιους τους προμηθευτές. Αντιθέτως, ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας, η Επιθεώρηση Εργασίας και η Επιτροπή Εξώδικης Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών ασκούν μεσολαβητικές ή συμφιλιωτικές αρμοδιότητες σε πεδία με ίδια δογματικά χαρακτηριστικά, όπως το συλλογικό εργατικό και το φορολογικό δίκαιο, και για τον λόγο αυτόν εκφεύγουν του αντικειμένου της παρούσας ανάλυσης, χωρίς τούτο να αναιρεί τη σημασία τους.

Ο Εξωδικαστικός Μηχανισμός Ρύθμισης Οφειλών (άρθρα 5 επ., 71 επ. και 308 ν. 4738/2020, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) δεν θα αναλυθεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, διότι

υπηρετεί ειδικούς σκοπούς (λειτουργεί ως μέρος ενός συστήματος πρόληψης της αφερεγγυότητας και συνδυάζεται με την Προπτωχευτική Διαδικασία Εξυγίανσης (άρθρα 31 επ., 72 επ. ν. 4738/2020), καταλήγοντας, εφόσον ευοδοθεί, στην κατάρτιση συμφωνίας αναδιάρθρωσης του χρέους)[69]. Κατά τούτο αποκλίνει από την παραδοσιακή διαδικασία της διαμεσολάβησης, η ουσιαστική ενσωμάτωση της οποίας, κατά τα γενικά της χαρακτηριστικά, μελετάται εν προκειμένω.

1. Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» ως φορέας διοικητικής διαμεσολάβησης

α. Εισαγωγή

Ο θεσμός του Ombudsman, ο οποίος εμφανίσθηκε αρχικά στη Σουηδία στις αρχές του 19ου αιώνα και στη συνέχεια υιοθετήθηκε από το σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών κρατών, δεν συγκροτήθηκε ως ακόμη ένα διοικητικό ή δικαιοδοτικό όργανο. Αντιθέτως, αποτέλεσε μία θεσμική καινοτομία, καθώς συνδύασε την ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία με την άτυπη και ευέλικτη διερεύνηση καταγγελιών πολιτών, επιδιώκοντας όχι την επιβολή κυρώσεων αλλά την αποκατάσταση της νομιμότητας μέσω της πειθούς, της τεκμηριωμένης νομικής επιχειρηματολογίας και της συνεργασίας με τη δημόσια διοίκηση. Η λειτουργία αυτή συνδέθηκε ήδη από τα πρώτα στάδια εξέλιξης του θεσμού με την έννοια της *διοικητικής διαμεσολάβησης*, η οποία διαφοροποιείται ουσιωδώς τόσο από τη δικαστική επίλυση των διαφορών όσο και από τις μορφές ιδιωτικής διαμεσολάβησης που αναπτύχθηκαν μεταγενέστερα στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, όπως αυτή του ν. 4640/2019 που αναλύθηκε ανωτέρω.

Στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη ιδρύθηκε με τον ν. 2477/1997 και ενισχύθηκε αποφασιστικά με τη συνταγματική κατοχύρωσή του στο άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001, σύμφωνα με το οποίο «9. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή. Ανήκει, δηλαδή, στις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η δε επιλογή του διέπεται από το άρθρο 101Α του Συντάγματος, ενώ, π.χ. ο Συνήγορος του Καταναλωτή που διαμεσολαβεί σε ιδιωτικού δικαίου διαφορές μεταξύ καταναλωτών και προμηθευτών, είναι Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.

[69] Βλ. αναλυτικά Β. Δούβλη, Η αργόσυρτη πορεία του Εξωδικαστικού Μηχανισμού Ρύθμισης Οφειλών στο πεδίο της αφερεγγυότητας (άρθρα 5 επ. ν. 4738/2020), Ελληνική Δικαιοσύνη 2023, 107 επ.

Το ισχύον οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο του Συνηγόρου του Πολίτη (εφεξής ΣτΠ) διαμορφώθηκε κυρίως με τον ν. 3094/2003 (Α΄ 10), τον εκτελεστικό της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 103 παρ. 9 νόμο. Κατά το άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου αυτού, η Αρχή έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. που ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1, με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Πέραν του πυρήνα αυτού, ο νομοθέτης προσέθεσε σταδιακά στην Αρχή σειρά ειδικών αποστολών, οι οποίες απορρέουν, κατά κύριο λόγο, από την ενσωμάτωση ενωσιακών οδηγιών. Ειδικότερα, ο ΣτΠ ορίζεται φορέας παρακολούθησης και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου (Οδηγίες 2000/43/ΕΚ, 2000/78/ΕΚ και 2014/54/ΕΕ), καθώς και της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση, στην επαγγελματική κατάρτιση και εξέλιξη, στους όρους εργασίας και στα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (Οδηγίες 2002/73/ΕΚ, 2004/113/ΕΚ και 2006/54/ΕΚ). Με πρόσφατη προσθήκη, ορίζεται επίσης φορέας ισότητας και παρακολούθησης για την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της αμοιβής και του δικαιώματος μισθολογικής διαφάνειας, κατ' εφαρμογή των άρθρων 28 και 29 της Οδηγίας (ΕΕ) 2023/970 και των οικείων διατάξεων του Κώδικα Εργατικού Δικαίου (π.δ. 62/2025, Α΄ 121), με δυνατότητα παράστασης ή παρέμβασης σε σχετικές δίκες. Στην Αρχή έχει, τέλος, ανατεθεί η προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, η λειτουργία της ως Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης των βασανιστηρίων, κατά το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, και ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και στα καταστήματα κράτησης (άρθρο 1 ν. 3938/2011).

Η σώρευση αυτή αρμοδιοτήτων δεν είναι χωρίς σημασία για το αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι απλώς ένας διαμεσολαβητής μεταξύ πολίτη και Διοίκησης, αλλά και εθνικός φορέας ισότητας και εθνικός μηχανισμός πρόληψης, ιδιότητες που τον φέρνουν σε επαφή και με ιδιώτες και του προσδίδουν λειτουργίες ελεγκτικού μάλλον παρά διαμεσολαβητικού χαρακτήρα. Η συνύπαρξη αυτή, όπως θα φανεί και κατά την εξέταση της νέας Ανεξάρτητης Αρχής Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή, εγείρει

ζητήματα συμβατότητας μεταξύ της διαμεσολαβητικής και της ελεγκτικής λειτουργίας, τα οποία αναπτύσσονται κατωτέρω.

Συνεπώς, ο νομοθέτης προσδιόρισε ως βασική αποστολή της Αρχής τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των λοιπών φορέων που υπάγονται στην αρμοδιότητά της, με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και τη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας. Η διαμεσολάβηση δεν αποτελεί, συνεπώς, μία παρεπόμενη ή επικουρική λειτουργία της Αρχής, αλλά τον ίδιο τον πυρήνα της συνταγματικής και νομοθετικής αποστολής της.

β. Οργάνωση, αρμοδιότητες, λειτουργία και θεσμικές εγγυήσεις του στο

α) Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3094/2003, ο ΣτΠ επικουρείται από έξι (6) Βοηθούς Συνηγόρους, στους οποίους αναθέτει:

αα. την εκτέλεση των καθηκόντων του Συνηγόρου για το Παιδί,

ββ. την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου,

γγ. τη λειτουργία ως Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης για την πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας και

δδ. την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, κατά την παρ. 1 του άρθρου αυτού, τα δε ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης για την άσκηση των ως άνω αρμοδιοτήτων τα ρυθμίζει ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 2 του Ν. 3051/2002.

Ως Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

β) Σύμφωνα με το άρθρο 3 ν. 3094/2003, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: αα. του Δημοσίου, ββ. των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, γγ. των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δδ. των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των τραπεζών, υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη για την εκπλήρωση της κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 1 αποστολής αυτού: αα. ως φορέα παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου, βάσει των Οδηγιών 2000/43/ ΕΚ και 2000/78/ΕΚ, καθώς και 2014/54/ΕΕ, όπως ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη, ββ. ως φορέα για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, βάσει του Ν. 3488/2006 που μετέφερε την Οδηγία 2002/73/ΕΚ και γγ. ως φορέα για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, βάσει του ν. 3896/2010 που μετέφερε την Οδηγία 2006/54/ΕΚ.

Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται αναλυτικά στο άρθρο 4. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης, για την πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, διενεργεί έρευνες και δημοσιεύει εκθέσεις, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται οι Υπουργοί και Υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα, που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς

σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια.

Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου βάσει των Οδηγιών 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ, καθώς και 2014/54/ΕΕ, όπως ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς και τις περιπτώσεις όπου ενεργεί ως φορέας για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, βάσει του Ν. 3896/2010 που μετέφερε την Οδηγία 2006/54/ΕΚ).

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό: i) Προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, iii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης δικαστικής αρχής. Όταν ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου, επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίων, δικαστικών ή εισαγγελικών αρχών, έως τη διεξαγωγή της πρώτης συζήτησης στο ακροατήριο ή την άσκηση ποινικής δίωξης ή έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο ή η αρμόδια δικαστική αρχή αποφανθεί επί αιτήσεως παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας. Η έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας είναι ανεξάρτητη από τυχόν παράλληλη εξέλιξη ποινικής δίκης ή διαδικασίας.

γ) Ο Συνήγορος του Πολίτη αναθέτει με απόφασή του αρμοδιότητες στους Βοηθούς Συνηγόρους και εποπτεύει το έργο τους. Συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και για αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η έκθεση υποβάλλεται τον Μάρτιο κάθε έτους στον Πρόεδρο της Βουλής, συζητείται κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Κατά τη διάρκεια του έτους η Αρχή μπορεί να υποβάλλει ειδικές εκθέσεις στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιώντας τες στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό.

Ειδικές εκθέσεις δημοσιεύει, επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ως φορέα ίσης μεταχείρισης και ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας. Στην τελευταία αυτή περίπτωση οι εκθέσεις περιλαμβάνουν και εισηγήσεις μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης των σχετικών περιστατικών και κοινοποιούνται στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς.

Στο πλαίσιο της αποστολής του ως φορέα ίσης μεταχείρισης, η Αρχή διαθέτει δέσμη αρμοδιοτήτων που υπερβαίνουν την κλασική διαμεσολάβηση: παρέχει συνδρομή στα θύματα διακρίσεων, διαμεσολαβώντας με κάθε πρόσφορο τρόπο για την αποκατάσταση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και, εφόσον η διαμεσολάβηση δεν τελεσφορήσει, διαβιβάζει το πόρισμά της στον καθ' ύλην αρμόδιο φορέα για την άσκηση πειθαρχικής ή κυρωτικής αρμοδιότητας, ο οποίος οφείλει να την ενημερώσει σχετικά, διενεργεί έρευνες, διατυπώνει γνώμη, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ερωτήματος δημόσιας αρχής, ως προς την ερμηνεία του νόμου, και συνεργάζεται με ομόλογους φορείς των κρατών μελών, με ευρωπαϊκούς οργανισμούς όπως το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων, με τις αρμόδιες Γενικές Γραμματείες, τους κοινωνικούς εταίρους και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Σημειωτέον ότι η πρόβλεψη περί διαβίβασης του πορίσματος για την άσκηση πειθαρχικής ή κυρωτικής αρμοδιότητας συνιστά, κατ' ουσίαν, γέφυρα μεταξύ της διαμεσολαβητικής και της κυρωτικής λειτουργίας. Η Αρχή δεν επιβάλλει η ίδια κυρώσεις, ενεργοποιεί όμως τον αρμόδιο φορέα όταν η συναινετική οδός αποτύχει. Πρόκειται για νομοθετική λύση που, όπως θα υποστηριχθεί κατωτέρω, θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο και για άλλους διαμεσολαβητικούς θεσμούς, καθώς διατηρεί τον μη κυρωτικό χαρακτήρα της διαμεσολάβησης χωρίς να την αφήνει χωρίς συνέχεια.

Ως φορέας παρακολούθησης της αρχής της ισότητας της αμοιβής και του δικαιώματος μισθολογικής διαφάνειας, η Αρχή επιφορτίζεται ιδίως με την ευαισθητοποίηση επιχειρήσεων, κοινωνικών εταίρων και κοινού, την ανάλυση των αιτίων του μισθολογικού χάσματος μεταξύ των φύλων με αξιοποίηση της μεθοδολογίας του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων, την τήρηση ειδικής ηλεκτρονικής βάσης με τα δεδομένα που αποστέλλουν οι εργοδότες κατά το άρθρο 56Β του Κώδικα Εργατικού Δικαίου και τη δημοσίευσή τους σε προσβάσιμη πλατφόρμα που επιτρέπει συγκρίσεις μεταξύ εργοδοτών, τομέων και περιφερειών, τη συλλογή των εκθέσεων κοινής αξιολόγησης των αμοιβών, καθώς και τη συγκέντρωση στοιχείων για τις αξιώσεις μισθολογικών διακρίσεων που υποβάλλονται στην Επιθεώρηση Εργασίας, στην ίδια την Αρχή και ενώπιον των δικαστηρίων.

δ) Σύμφωνα με το άρθρο 4 ν. 3094/2003, ο Συνήγορος του Πολίτη επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του, ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων. Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται επίσης αναφορές από κάθε άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα ή συγγενή κατ ευθεία γραμμή ή εκ πλαγίου έως το δεύτερο βαθμό, τον επίτροπο ή τον προσωρινό επίτροπο, καθώς και από τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως παιδί νοείται όποιος δεν έχει συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται να επιληφθεί υποθέσεων αυτεπαγγέλτως. Δύναται, επίσης, να μην ανακοινωθεί το όνομα και τα άλλα προσωπικά στοιχεία του προσώπου που κατέθεσε αναφορά, σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, εφόσον το ζητήσει εγγράφως ο ίδιος ο ενδιαφερόμενος και εφόσον η διερεύνηση της αναφοράς είναι δυνατή χωρίς ανακοίνωση του ονόματος. Αν εκ των πραγμάτων η διερεύνηση δεν είναι δυνατή χωρίς ανακοίνωση του ονόματος, ο ενδιαφερόμενος ειδοποιείται ότι η αναφορά του θα τεθεί στο αρχείο, εφόσον ο ίδιος δεν συναινέσει εγγράφως στην ανακοίνωση του ονόματός του. Ο ΣτΠ δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στον Συνήγορο του Πολίτη,

καταχωρείται δε σε ειδικό μητρώο. Η υποβολή της αναφοράς δεν αναστέλλει τις προβλεπόμενες από το νόμο προθεσμίες για την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος και δεν εξαρτάται από την παράλληλη αίτηση θεραπείας, ιεραρχικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί, προτού επιληφθεί της υποθέσεως, να ζητήσει από τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει διοικητική προσφυγή. Σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται του θέματος πριν αποφασίσει το αρμόδιο όργανο ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών (3) μηνών από την άσκηση της προσφυγής. Μπορεί να θέτει στο αρχείο αναφορά που κρίνεται προδήλως αόριστη, αβάσιμη ή ασκείται κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης.

Όταν ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου, επιλαμβάνεται υποθέσεων εφόσον η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε δώδεκα (12) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στον Συνήγορο του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητεί τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Κατά την εξέταση εγγράφων και άλλων στοιχείων, που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, δεν μπορεί να αντιταχθεί ο χαρακτηρισμός τους ως απορρήτων, εκτός εάν αφορούν την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

ε) Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ ύλην αρμόδιο Υπουργό. Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού και για την παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας,

οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου, καθώς και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του παρόντος, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητεί, με ειδικά αιτιολογημένο έγγραφό του, από ιδιώτη που κατονομάζεται στην αναφορά, έγγραφα ή άλλα στοιχεία για την υπόθεση. Τα στοιχεία αυτά παρέχονται εφόσον δεν παραβιάζεται η νομοθεσία περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

στ) Ο Συνήγορος του Πολίτη υποχρεούται να διασφαλίζει το προσωπικό και επαγγελματικό απόρρητο των ιδιωτών και να μη δημοσιοποιεί στοιχεία που μπορεί να καταστήσουν δυνατό τον προσδιορισμό τους. Αν ιδιώτης αρνείται να παράσχει τα παραπάνω στοιχεία, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητήσει τη συνδρομή δημόσιας υπηρεσίας ή επαγγελματικού συλλόγου κατά περίπτωση, καθώς και της εισαγγελικής αρχής. Καταγγελίες ή πληροφορίες που περιέρχονται σε δημόσια αρχή σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου διαβιβάζονται από αυτήν στο Συνήγορο του Πολίτη.

Δημόσιες υπηρεσίες με αρμοδιότητα επιθεώρησης, ελέγχου ή επιβολής κυρώσεων επί ιδιωτών, όπως οι κατά τόπο Επιθεωρήσεις Εργασίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας επί εργοδοτών, ή Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και επαγγελματικοί, επιστημονικοί σύλλογοι ή επιμελητήρια στο πλαίσιο άσκησης της πειθαρχικής ή και κυρωτικής αρμοδιότητας επί μελών τους, εφόσον παραλαμβάνουν καταγγελίες σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος νόμου, προβαίνουν στην κατά νόμο διερεύνησή τους και ενημερώνουν αμελλητί τον Συνήγορο του Πολίτη τόσο κατά την παραλαβή κάθε καταγγελίας όσο και μετά την ολοκλήρωση των διερευνητικών και τυχόν κυρωτικών τους ενεργειών. Οι ως άνω φορείς οφείλουν να επιλαμβάνονται σχετικών καταγγελιών και μετά από παραγγελία του Συνηγόρου του Πολίτη, στον οποίο υποβάλλουν τα αποτελέσματα των ενεργειών τους, επιφυλασσόμενης, σε κάθε περίπτωση, της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη προς ιδίαν έρευνα και διαμόρφωση του τελικού πορίσματος επί της καταγγελίας. Το διατακτικό του πορίσματος αυτού υποχρεούνται να υλοποιήσουν οι ως άνω φορείς στο πλαίσιο των πειθαρχικών ή κυρωτικών τους αρμοδιοτήτων. Απόκλιση από το διατακτικό του πορίσματος επιτρέπεται μόνο με παράθεση πλήρους και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών ο Συνήγορος του Πολίτη συνεργάζεται με την Επιθεώρηση Εργασίας για υποθέσεις του ιδιωτικού τομέα, με τους κοινωνικούς εταίρους, με την Ελληνική Στατιστική Αρχή και με κάθε φορέα που συγκεντρώνει ή αναλύει σχετικά

στοιχεία, ενώ η εξειδίκευση της συνεργασίας μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ειδικής συμφωνίας. Παράλληλα, τα συναρμόδια Υπουργεία υποχρεούνται να διασφαλίζουν την επάρκεια των οικονομικών πόρων, την παροχή δεσμευτικών κατευθύνσεων και χρονοδιαγραμμάτων προς τις υπηρεσίες του δημοσίου και τη λειτουργία κατάλληλου διαλειτουργικού πληροφοριακού συστήματος.

Η ρητή αυτή πρόβλεψη υποχρεώσεων υλικοτεχνικής και οικονομικής υποστήριξης εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας αποτελεί θετική εξέλιξη και αναγνώριση ότι η αποτελεσματικότητα μιας ανεξάρτητης αρχής δεν εξαρτάται μόνο από τις αρμοδιότητες που της απονέμονται, αλλά και από τους πόρους που της διατίθενται, ζήτημα στο οποίο επανερχόμαστε κατωτέρω.

ζ) Μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες μπορεί να θέτει προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, όταν η αναφορά στρέφεται κατά ιδιώτη, προβαίνει σε όλες τις ενδεικνυόμενες ενέργειες, προκειμένου να εξαλειφθούν τα προβλήματα που έχουν τεθεί υπόψη του και προτείνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου παιδιού. Ειδικότερα, όταν οι συνθήκες λειτουργίας ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού, μπορεί να προτείνει τα αναγκαία οργανωτικά και λειτουργικά μέτρα. Το νομικό πρόσωπο υποχρεούται να ενημερώσει τον Συνήγορο του Πολίτη για τα μέτρα που έχει λάβει ή προτίθεται να λάβει, εντός της προθεσμίας που του έχει ταχθεί. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεων του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώνει σε κάθε περίπτωση τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υποθέσεώς του. Το προσωπικό της Αρχής υπέχει καθήκον εχεμύθειας για έγγραφα και στοιχεία των οποίων λαμβάνει γνώση στο πλαίσιο της έρευνας και είναι απόρρητα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και κάθε άλλη συναφή διάταξη.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 3094/2003, λειτουργός ή υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη με σκοπό να παρακωλύσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών. Η ποινική δίωξη ασκείται μόνο εφόσον υποβληθεί σχετική έκθεση από την Ανεξάρτητη Αρχή προς τον αρμόδιο Εισαγγελέα. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους. Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία εν όψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Μπορεί, επίσης, σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου[70]. Αν προκύπτει από εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά εντός τριετίας, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος μπορεί να του επιβληθεί η ποινή οριστικής παύσης.

Αν προκύψουν αποχρώσες ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.

Συνοψίζοντας, τα ανωτέρω, μετά τη συγκέντρωση και αξιολόγηση των στοιχείων, η έρευνα μπορεί να περατωθεί με τους εξής τρόπους:

αα) *Πρώτον,* μπορεί να διαπιστωθεί ότι η αναφορά είναι αβάσιμη, επειδή η διοίκηση ενήργησε σύμφωνα με τον νόμο. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος ενημερώνεται για τους λόγους περάτωσης της υπόθεσης.

[70] ΣτΕ 1894/2023, 1603/2018, 606/2017 και 2882/2014, ΤΝΠ NOMOS.

ββ) *Δεύτερον*, η Διοίκηση μπορεί να επιλύσει το ζήτημα κατά τη διάρκεια της έρευνας, για παράδειγμα εκδίδοντας την πράξη που είχε καθυστερήσει ή επανεξετάζοντας την υπόθεση. Η αναφορά τότε περατώνεται ως επιτυχώς επιλυθείσα.

γγ)*Τρίτον*, μπορεί να διαπιστωθεί παρανομία ή κακοδιοίκηση, χωρίς όμως η υπηρεσία να έχει ακόμη αποκαταστήσει το πρόβλημα. Στην περίπτωση αυτή, ο Συνήγορος διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις ή συστάσεις και συνεχίζει τη διαμεσολάβηση.

δδ) *Τέταρτον*, όταν η υπόθεση είναι ιδιαίτερα σύνθετη ή αναδεικνύει γενικότερο πρόβλημα, μπορεί να συνταχθεί πόρισμα ή ειδική έκθεση. Σε αυτή την περίπτωση η ατομική αναφορά μετατρέπεται σε ευρύτερη θεσμική παρέμβαση της Αρχής.

γ. Διαμεσολαβητική δραστηριότητα του ΣτΠ

Από την ανωτέρω ανάλυση, φωτίζεται η διαμεσολαβητική δραστηριότητα του ΣτΠ. Η Αρχή διερευνά την καταγγελλόμενη διοικητική συμπεριφορά, αποτιμά τη συμβατότητά της με τη νομιμότητα και τα δικαιώματα του διοικουμένου και παρεμβαίνει προς τη διοίκηση με σκοπό την εξεύρεση σύννομης και πρακτικά εφαρμόσιμης λύσης.

Υπό την έννοια αυτή, η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου μπορεί να ενταχθεί στις εξωδικαστικές μεθόδους αντιμετώπισης διοικητικών διαφορών. Όπως εξηγήθηκε και τεκμηριώθηκε, ο Συνήγορος δεν επιλύει τη διαφορά με δεσμευτική απόφαση, όπως το δικαστήριο, επιδιώκει την επίλυση της διοικητικής διαφοράς μέσω της εθελούσιας συμμόρφωσης της διοίκησης προς μία νομικά τεκμηριωμένη πρόταση. Πρόκειται, επομένως, για μη δικαιοδοτική και μη δεσμευτική μέθοδο εξωδικαστικής επίλυσης ή διευθέτησης διοικητικών διαφορών[71]. Η εξωδικαστική αυτή επίλυση βασίζεται στην παραδοχή ότι η Αρχή δεν τελεί σε σκληρή και ακραία αντιπαράθεση με τη δημόσια διοίκηση, η οποία μπορεί να αποβεί επιζήμια για τον πολίτη, αλλά η επίλυση των διαφορών γίνεται με πνεύμα συνεργασίας, συμφιλίωσης, συναίνεσης και με τη διαδικασία διακριτικής ειρηνικής διαμεσολάβησης στα πλαίσιο των αρχών της νομιμότητας, της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης, ανταποκρινόμενη στο αίτημα για σεβασμό της αξιοπρέπειας και των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών[72] .

[71] Βλ. και Αθανασοπούλου, Χαρίκλεια, Συνήγορος του Πολίτη: Η ενηλικίωση ενός θεσμού και η αναζήτηση νέων μορφών διαμεσολάβησης και εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, σε: Τομέας Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, Δημόσια Διακυβέρνηση, 2019, σελ. 291 επ.
Τζέμο Βασίλειο, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕφημΔΔ 1/2014, 121 επ.

[72] Αθανασοπούλου, Χαρίκλεια, Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος: Διαπιστώσεις από την εμπειρία μιας δεκαπενταετούς διαδρομής, Περιβάλλον και Δίκαιο 2012, 36 (38).

Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη διαφέρει σημαντικά από τη διαμεσολάβηση ιδιωτικών διαφορών. Στην ιδιωτική διαμεσολάβηση ο ουδέτερος τρίτος διευκολύνει τα μέρη να καταλήξουν, με βάση την αυτονομία της βούλησής τους, σε αμοιβαία αποδεκτή συμφωνία και η διαδικασία στηρίζεται καταρχήν στη συναίνεση, στην ισοτιμία των μερών και στη δυνατότητά τους να διαθέσουν το αντικείμενο της διαφοράς.

Στη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, αντίθετα, το ένα μέρος είναι φορέας δημόσιας εξουσίας και δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας. Η διοίκηση δεν μπορεί να συμφωνήσει οποιαδήποτε λύση κρίνει πρακτικά ή οικονομικά συμφέρουσα. Οφείλει να ενεργήσει εντός των ορίων της αρμοδιότητάς της, σύμφωνα με τον νόμο και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Για τον λόγο αυτό, η διαμεσολάβηση της Αρχής δεν αποσκοπεί σε συμβιβασμό υπό την έννοια των αμοιβαίων παραχωρήσεων. Το ζητούμενο είναι πρωτίστως να διαπιστωθεί αν η διοικητική συμπεριφορά είναι σύννομη και, εφόσον δεν είναι, να υποδειχθεί ο πρόσφορος τρόπος αποκατάστασης της νομιμότητας. Ακόμη και όταν η παρέμβαση καταλήγει σε πρακτική διευθέτηση, η λύση πρέπει να βρίσκεται εντός του κανονιστικού πλαισίου που δεσμεύει τη διοίκηση. Ο Συνήγορος, επομένως, είναι αμερόληπτος έναντι των εμπλεκόμενων προσώπων, αλλά θεσμικά προσανατολισμένος στην προστασία των δικαιωμάτων, στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και στην τήρηση της νομιμότητας, όπως ακριβώς ορίζει η αποστολή του (άρθρο 1 ν. 3094/2003).

Το πόρισμα του Συνηγόρου αποτυπώνει τη διαμεσολαβητική διαδικασία που ακολουθείται σε συγκεκριμένη υπόθεση και το αποτέλεσμα αυτής. Περιλαμβάνει συνήθως την παρουσίαση του ιστορικού, την αξιολόγηση του εφαρμοστέου δικαίου, τη διαπίστωση των πλημμελειών και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων. Το πόρισμα δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη[73]. Δεν παράγει μονομερώς μεταβολή στη νομική κατάσταση του αναφερομένου και δεν δεσμεύει την υπηρεσία, όπως μία δικαστική απόφαση. Η αξία του δεν περιορίζεται στην επίλυση της ατομικής υπόθεσης. Ένα πόρισμα μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση ομοιόμορφης διοικητικής πρακτικής, να χρησιμοποιηθεί ως ερμηνευτικό σημείο αναφοράς και να οδηγήσει σε οργανωτική ή νομοθετική μεταβολή.

Αν η πρόταση του Συνηγόρου δεν γίνει αποδεκτή, άρα αν η υπόθεση δεν επιλυθεί, παρέχεται η δυνατότητα στην Αρχή να δημοσιοποιήσει την αδικαιολόγητη μη αποδοχή της πρότασης από τον φορέα της Διοίκησης ή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να ασκήσει πίεση για συμμόρφωση. Εφόσον, δηλαδή, ο Συνήγορος δεν διαθέτει εξουσία καταναγκασμού, η

[73] ΣτΕ 3290/2014, ΤΝΠ NOMOS.

διαφάνεια και η δημόσια λογοδοσία λειτουργούν ως υποκατάστατο της τυπικής δεσμευτικότητας, ενισχύοντας, παράλληλα, την αποτελεσματικότητα της διαμεσολάβησης χωρίς να μεταβάλλεται ο μη αποφασιστικός χαρακτήρας της.

Αν η πρόταση του Συνηγόρου γίνει αποδεκτή, οπότε η διαμεσολάβηση είναι επιτυχής, στην πράξη μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση διοικητικής πράξης που είχε παραλειφθεί, στην ανάκληση ή τροποποίηση παράνομης πράξης, στην αναγνώριση συγκεκριμένου δικαιώματος, στην επίσπευση διοικητικής διαδικασίας, στην αλλαγή εσωτερικής διοικητικής πρακτικής, ή, ακόμη, στην υποβολή πρότασης νομοθετικής μεταβολής. Η επίλυση μπορεί συνεπώς να είναι ατομική ή συλλογική. Στην πρώτη περίπτωση θεραπεύεται το πρόβλημα του συγκεκριμένου αναφερομένου. Στη δεύτερη, η διερεύνηση μιας ατομικής υπόθεσης αποκαλύπτει γενικότερη δυσλειτουργία, η αντιμετώπιση της οποίας ωφελεί ευρύτερη κατηγορία πολιτών.

δ. Αποτίμηση

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί, από θεσμική άποψη, τον πληρέστερα θωρακισμένο μηχανισμό διοικητικής διαμεσολάβησης της ελληνικής έννομης τάξης. Η συνταγματική του κατοχύρωση, η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, η οριζόντια αρμοδιότητα και η δυνατότητα δημοσιοποίησης της αδικαιολόγητης μη συμμόρφωσης συνθέτουν ένα πλαίσιο που έχει αποδώσει αναγνωρίσιμα αποτελέσματα επί τρεις σχεδόν δεκαετίες.

Εντούτοις, η αποτίμηση αυτή δεν μπορεί να είναι άκριτη. Επισημαίνονται τρία ζητήματα που αναδεικνύονται από τα ανωτέρω και τα οποία τροφοδοτούν τις προτάσεις που διατυπώνονται στην ενότητα IV. Πρώτον, η διαρκής σώρευση ετερογενών αρμοδιοτήτων (φορέας ισότητας, Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης, Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, φορέας μισθολογικής διαφάνειας) έχει διευρύνει το αντικείμενο της Αρχής πολύ πέραν του αρχικού διαμεσολαβητικού πυρήνα, χωρίς ανάλογη ενίσχυση των πόρων της. Δεύτερον, ορισμένες από τις αρμοδιότητες αυτές έχουν ελεγκτικό ή οιονεί κυρωτικό χαρακτήρα, γεγονός που δημιουργεί ένταση με τη διαμεσολαβητική λειτουργία, ανάλογη με εκείνη που εντοπίζεται κατωτέρω στη νέα Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή. Τρίτον, ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας των πορισμάτων, ο οποίος αποτελεί συστατικό γνώρισμα του θεσμού, καθιστά την αποτελεσματικότητά του συνάρτηση της διοικητικής κουλτούρας των ελεγχόμενων υπηρεσιών, ζήτημα που δεν αντιμετωπίζεται νομοθετικά αλλά εκπαιδευτικά και οργανωτικά.

2. Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Καταναλωτή» - πλέον Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή - ως θεσμός εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών

α. Εισαγωγή: Τί είναι ο «Συνήγορος του Καταναλωτή»

Ο «Συνήγορος του Καταναλωτή» συστήθηκε με νόμο, και συγκεκριμένα με τον ν. 3297/2004 (Α΄ 259/23.12.2004) ως μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.

Να σημειώσουμε ότι ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών, ιδίως από το 1997 και μετά, είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένος στην Ελλάδα. Έχουν ιδρυθεί έως σήμερα και λειτουργούν 5 συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, δηλαδή ανεξάρτητες αρχές των οποίων η ίδρυση και λειτουργία προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα: Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, ο Συνήγορος του Πολίτη και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού. Υπάρχουν και άλλες, περίπου 30, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, μεταξύ των οποίων και ο Συνήγορος του Καταναλωτή, με αντικείμενο α) την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών σε επιμέρους τομείς, ή β) τον έλεγχο της δράσης τομέων της Δημόσιας Διοίκησης ή γ) στην άσκηση ρυθμιστικού ρόλου σε τομείς της αγοράς.

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή άρχισε να λειτουργεί από τον Απρίλιο του 2005, οπότε και ορίσθηκαν τα μέλη του: Ο Συνήγορος του Καταναλωτή και οι δύο Βοηθοί Συνήγοροι, ένας από τους οποίους ορίζεται ως Αναπληρωτής του Συνηγόρου.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο, ο «Συνήγορος του Καταναλωτή» είναι αρμόδιος για την εξώδικη επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών ή ενώσεων καταναλωτών, όπως οι έννοιες των προμηθευτών και των καταναλωτών ή των ενώσεών τους ορίζονται κάθε φορά στη βασική καταναλωτική νομοθεσία και ιδίως στον Νόμο 2251/1994, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Αποτελεί, δηλαδή, θεσμό διαμεσολάβησης/εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (Ombudsman), ο οποίος έχει ενσωματώσει τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όπως αυτές τέθηκαν ιδίως μετά την Οδηγία 2013/11/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 *«για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ (Οδηγία ΕΕΚΔ)*» (ΕΕ L 165/63).

Ο "Συνήγορος του Καταναλωτή", υπό νομική φύση της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, είναι, καταρχήν, φορέας για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών, τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο, χωρίς, όμως, εποπτική αρμοδιότητα.

β. Βασικά χαρακτηριστικά της Ανεξάρτητης Αρχής

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή απολαμβάνει, σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο (άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3297/2004), κατά την άσκηση των καθηκόντων του, προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και εξετάζει τις υποθέσεις της αρμοδιότητάς του αντικειμενικά και αμερόληπτα, με βάση συγκεκριμένες αρχές λειτουργίας. Ειδικότερα:

αα. Προσωπική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής

Η προσωπική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής αφορά την ανεξαρτησία και την προστασία τους ως προσώπων και πηγάζει μέσα από μια σειρά από εγγυήσεις που αφορούν:

► Τρόπος επιλογής των μελών: Ο Συνήγορος του Καταναλωτή επιλεγόταν, ως τον ν. 5255/2025 από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων. Αυτός ήταν και είναι ο συνήθης τρόπος επιλογής της Διοίκησης των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Επικουρείτο από δύο Βοηθούς Συνηγόρους, εκ των οποίων ο ένας οριζόταν, με την απόφαση διορισμού του, ως Αναπληρωτής Συνήγορος του Καταναλωτή. Οι Βοηθοί Συνήγοροι διορίζονταν με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Καταναλωτή. Ως Συνήγορος και Βοηθοί Συνήγοροι μπορούσαν να ορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση, γνώση και εμπειρία επί θεμάτων που αφορούν την αποστολή και τις αρμοδιότητες της Αρχής.

► Θητεία, τρόπος παύσης: Ο Συνήγορος και οι Βοηθοί Συνήγοροι είχαν προκαθορισμένη θητεία και δεν μπορούν να παυθούν ή να αντικατασταθούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους, παρά μόνο για τους λόγους που ορίζει ο νόμος (άρθρο 2 παρ. 6 και 7 ν. 3297/2004): Για τον Συνήγορο λόγοι είναι η σωματική ή πνευματική ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων του, μετά από με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης. Οι Βοηθοί Συνήγοροι μπορεί να παυθούν με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Καταναλωτή, για σωματική ή πνευματική ανικανότητα

εκτέλεσης των καθηκόντων τους, καθώς και για ανεπάρκεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Η θητεία του Συνηγόρου και των Βοηθών είναι τετραετής, διαδοχική ή μη, με δυνατότητα ανανέωσης για μια ακόμη φορά για τον Συνήγορο, ενώ για τους Βοηθούς Συνηγόρους, χωρίς περιορισμό θητειών (άρθρο 2 παρ. 5 ν. 3297/2004).

► Κωλύματα και ασυμβίβαστα: Κωλύονται και έχουν απόλυτο ασυμβίβαστο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους για κάθε λειτούργημα, επάγγελμα ή παράλληλο καθήκον, ακόμη και για δραστηριότητες ή καθήκοντα του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα που δεν είναι αμειβόμενα.

► Οριοθέτηση ευθύνης: Δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή για πράξη ή παράλειψή τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αυτό αφορά και τη Διοίκηση της Αρχής αλλά και το επιστημονικό της προσωπικό.

► Έλεγχος: Δεν προβλέπεται πειθαρχικός έλεγχός τους από τον αρμόδιο Υπουργό ή άλλο όργανο (άρθρο 2 παρ. 8 ν. 3297/2004), γεγονός που σημαίνει αυξημένη ανεξαρτησία. Για τους Βοηθούς Συνηγόρους πειθαρχικός προϊστάμενος είναι ο Συνήγορος του Καταναλωτή.

ββ. Λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής

Η λειτουργική ανεξαρτησία του Συνηγόρου του Καταναλωτή και των Βοηθών του συνδεόταν με μια σειρά από εγγυήσεις που αφορούσαν την ανεξαρτησία στη λειτουργία της Αρχής έναντι του Κράτους και σύμφωνα με τις οποίες υπήρχε:

► Έλεγχος από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ο Συνήγορος υποβάλλει ετήσια έκθεση μέχρι 31 Μαρτίου κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Ανάπτυξης. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον Υπουργό Ανάπτυξης ειδικές εκθέσεις και κατά τη διάρκεια του έτους. Η Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Καταναλωτή συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, η Αρχή εποπτεύεται μεν από τον Υπουργό Ανάπτυξης, ωστόσο, η εποπτεία αυτή ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας της Αρχής και νοείται ως παροχή διοικητικής (π.χ. πρόταση διορισμού του Συνηγόρου προς το Υπουργικό Συμβούλιο, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν) και οικονομικής μέριμνας που δεν αλλοιώνει την αυτοτέλειά της.

► Η λειτουργία της Αρχής διέπεται από Κανονισμό Λειτουργίας, ο οποίος εκδόθηκε με προεδρικό διάταγμα (π.δ. 55/2014, Α΄ 91), ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού.

► Δεν υπόκειται σε ιεραρχικό ή διοικητικό έλεγχο από κυβερνητικά ή διοικητικά όργανα και αρχές, μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο.

γγ. Αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Καταναλωτή ως Ανεξάρτητης Αρχής για την προστασία των δικαιωμάτων του καταναλωτή

Στο πλαίσιο αυτό η Αρχή, πέρα από την αμιγώς διαμεσολαβητική διαδικασία της, μπορεί:

► Να διενεργεί αυτεπάγγελτη έρευνα ή παρέμβαση για παράνομες πρακτικές προμηθευτών, οι οποίες έχουν περιέλθει σε γνώση του με κάθε πρόσφορο τρόπο (π.χ. από τον τύπο) και, γενικότερα, για την προστασία των οικονομικών ή άλλων συμφερόντων του καταναλωτικού κοινού και της ασφάλειας των συναλλαγών.

► Να συνεργάζεται με κάθε δημόσια ή άλλη αρχή για να συγκεντρώσει όλα τα απαιτούμενα στοιχεία, χωρίς να δεσμεύεται από συγκεκριμένες δικονομικές ή άλλες διατάξεις.

► Να ανακοινώνει στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές, υποχρεωτικώς, τυχόν αξιόποινη πράξη, η οποία διώκεται αυτεπαγγέλτως, εφόσον, κατά τη διερεύνηση κάποιας υπόθεσης, προκύψουν επαρκείς ενδείξεις σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 37 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας(άρθρο 4 παρ. 8 ν. 3297/2004).

► Να ανακοινώνει στην Επιτροπή Ανταγωνισμού ό,τι περιέρχεται σε γνώση του, με κάθε πρόσφορο τρόπο, και το οποίο αφορά παράβαση της νομοθεσίας για τον ανταγωνισμό, συμβάλλοντας στην ομαλή λειτουργία της αγοράς (άρθρο 4 παρ. 10 ν. 3297/2004).

► Να εισηγείται στις αρμόδιες αρχές εφαρμογής της νομοθεσίας, π.χ. Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, Εθνικός Οργανισμός Τουρισμού για καταλύματα κλπ., την επιβολή κυρώσεων.

► Να προτείνει, με τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων ή της ετήσιας έκθεσής του ή με άλλο τρόπο, νομοθετικά ή άλλα μέτρα, τροποποιήσεις ή παρεμβάσεις στη νομοθεσία, με γνώμονα την προστασία του καταναλωτή, αλλά και, γενικότερα, τη διόρθωση στρεβλώσεων στην αγορά. Π.χ. αλλαγή του θεσμικού πλαισίου για τις εισπρακτικές εταιρείες, ώστε κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης και έως ότου αυτή ολοκληρωθεί να μην ενοχλείται ο καταναλωτής.

► Να παρεμβαίνει σε θέματα που αφορούν ευρύτερες κατηγορίες καταναλωτών, και να τα δημοσιοποιεί υπερβαίνοντας τα στενά όρια της υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, με

γνώμονα την προστασία του καταναλωτικού κοινού, των οικονομικών και κοινωνικών τους συμφερόντων, την εξάλειψη παράνομων και αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, και, τελικά, την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της αγοράς.

► Να οργανώνει και να υλοποιεί εκστρατείας ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των καταναλωτών για τα δικαιώματά τους και για τους αποτελεσματικότερους τρόπους προστασίας τους.

► Επίσης, λόγω της φύσης του Συνηγόρου ως Ανεξάρτητης Αρχής, με αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών του έχουν ανατεθεί:

i. Η παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε προϊόντα και υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, η οποία ανατέθηκε στον Συνήγορο του Καταναλωτή με το άρθρο 11 του Νόμου 3769/2009 (Α΄ 105), σε ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/113/ΕΚ.

ii. Η συμμετοχή στη μόνιμη Επιτροπή της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή για την προστασία των ανηλίκων (άρθρο 7α του ν. 2251/1994).

γ. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή ως θεσμός εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών

αα. Η διαμεσολάβηση στις καταναλωτικές διαφορές μετά και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ

Όπως προαναφέρθηκε, ο Συνήγορος του Καταναλωτή σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο (ν. 3297/2004), έχει ως βασική του αρμοδιότητα την εξώδικη επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών ή ενώσεων καταναλωτών, όπως οι έννοιες των προμηθευτών και των καταναλωτών ή των ενώσεών τους ορίζονται κάθε φορά στη βασική καταναλωτική νομοθεσία και ιδίως στον νόμο 2251/1994, όπως ισχύει. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή, ως διαμεσολαβητής, κατά το πρότυπο του σκανδιναβικού μοντέλου του Ombudsman, επιδιώκει να οδηγήσει τα μέρη σε συμβιβασμό, σε φιλική διευθέτηση της διαφοράς τους, χωρίς οικονομική τους επιβάρυνση. Αποστολή του, δηλαδή, δεν είναι η επίλυση της καταναλωτικής διαφοράς, αλλά η προσπάθεια να έλθουν τα μέρη σε συμβιβασμό.

Επισημαίνεται ότι το μοντέλο του «Consumer Ombudsman» το συναντούμε σε τέσσερις σκανδιναβικές χώρες (Σουηδία, Νορβηγία, Φινλανδία και Δανία). Διευκρινίζεται ότι ο γενικός θεσμός του Ombudsman ανάγεται στις αρχές του 19ου αιώνα (Σουηδία, 1809), ενώ ο ειδικός

θεσμός του Consumer Ombudsman είναι πολύ μεταγενέστερος και εμφανίσθηκε κατά τη δεκαετία του 1970 (Σουηδία, 1971). Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι στις χώρες αυτές ο θεσμός διαφοροποιείται σημαντικά, διότι αφενός ο Consumer Ombudsman διαθέτει εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες και επιβάλλει κυρώσεις και, αφετέρου, δεν έχει την αρμοδιότητα της εναλλακτικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών[74].

Με την Οδηγία 2013/11/ΕΕ και την ενσωμάτωσή της στην εθνική έννομη τάξη ενισχύθηκε και συμπληρώθηκε ο διαμεσολαβητικός ρόλος της Αρχής. Σκοπός της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ είναι να διασφαλίσει ότι, σε κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε., οι καταναλωτές μπορούν, εφόσον το επιθυμούν, να υποβάλλουν καταγγελία κατά προμηθευτών ενώπιον φορέων που παρέχουν ανεξάρτητες, αμερόληπτες, διαφανείς, αποτελεσματικές, ταχείες και δίκαιες διαδικασίες εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, ενιαίες σε όλα τα κράτη μέλη, χωρίς, φυσικά, να εμποδίζονται τα μέρη να ασκήσουν το δικαίωμά τους για προσφυγή στη Δικαιοσύνη. Οι φορείς αυτοί αποκαλούνται φορείς Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών (Ε.Ε.Δ.) και εντάσσονται σε ειδικό Μητρώο που τηρείται από την αρμόδια εθνική αρχή που έχει διαπιστώσει προηγουμένως ότι πληρούν τις απαιτήσεις της Οδηγίας.

Στην πράξη, η Ελλάδα είχε, πάντως, προηγηθεί της ευρωπαϊκής της υποχρέωσης για ύπαρξη τουλάχιστον ενός τέτοιου φορέα, και μάλιστα κατά 10 περίπου χρόνια, με την ίδρυση του «Συνήγορος του Καταναλωτή». Κατά συνέπεια, είχε ήδη έναν φορέα εναλλακτικής επίλυσης με τα βασικά προαπαιτούμενα της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ, ο οποίος κάλυπτε και καλύπτει οριζόντια όλους τους εμπορικούς κλάδους (λιανικό εμπόριο, τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες, τουρισμός, τηλεπικοινωνίες κλπ.). Η νομική φύση του Συνηγόρου ως Ανεξάρτητης Αρχής ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Οδηγίας για αντικειμενικότητα, διαφάνεια, αμεροληψία, μη χρηματοδότηση από τα μέρη και αξιοπιστία.

Το γεγονός αυτό διευκόλυνε και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη, υπό την έννοια ότι για τις όποιες ευχέρειες ακολουθήθηκε το πρότυπο του Συνηγόρου του Καταναλωτή. Μετά και τις ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις, ο Συνήγορος του Καταναλωτή εντάχθηκε άμεσα στο Μητρώο Φορέων Ε.Ε.Δ., με την επιφύλαξη του ειδικού καθεστώτος του ως Ανεξάρτητης Αρχής και χωρίς να θίγονται οι πρόσθετες αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί. Επί του παρόντος στην Ελλάδα υπάρχουν τέσσερις (4) αναγνωρισμένοι φορείς Ε.Ε.Δ..: Ένας δημόσιος, με αρμοδιότητα σε όλους τους εμπορικούς κλάδους, εγχώριους και μη, και δωρεάν παροχή διαμεσολαβητικών υπηρεσιών τόσο για τους καταναλωτές όσο και

[74] Βλ. και Γ. Παπαϊωάννου, Οι διαδικασίες εξώδικης επίλυσης ιδιωτικών διαφορών ιδίως στο πεδίο της προστασίας του καταναλωτή, ΔΕΕ 2005, 139 επ..

για τους προμηθευτές («Συνήγορος του Καταναλωτή») και τρεις ιδιωτικοί, εκ των οποίων ο ένας κλαδικός και χωρίς οικονομική επιβάρυνση των μερών (ο Ελληνικός Χρηματοοικονομικός Μεσολαβητής, για τον οποίο γίνεται λόγος κατωτέρω, υπό Δ) και οι άλλοι δύο με οικονομική επιβάρυνση των προμηθευτών και μόνο εγχώρια κάλυψη σε όλους τους κλάδους.

i. Η διαμεσολάβηση του «Συνηγόρου του Καταναλωτή»

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή επιλαμβάνεται των υποθέσεων της αρμοδιότητάς του, αυτεπαγγέλτως ή μετά από παραπομπή κάποιας από τις επιτροπές φιλικού διακανονισμού ή κατόπιν σχετικής ενυπόγραφης αναφοράς ενός τουλάχιστον των ενδιαφερόμενων μερών, η οποία υποβάλλεται εντός έτους αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση της βλαπτικής γι' αυτόν πράξης ή παράλειψης που συνιστά την καταναλωτική διαφορά. Δεν αποτελεί προϋπόθεση για την προσφυγή στην Αρχή η προηγούμενη απευθείας επικοινωνία με τον προμηθευτή (άρθρο 4 παρ. 1 ν. 3297/2004). Η υποβολή αναφοράς διακόπτει την παραγραφή και την αποσβεστική προθεσμία άσκησης των αξιώσεων καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας διαμεσολάβησης (άρθρο 4 παρ. 2 εδ. β΄ ν. 3297/2004). Ο Συνήγορος του Καταναλωτή μπορεί, όπως άλλωστε προβλέπει και η Οδηγία, να αρνηθεί την εξέταση υποθέσεων που α) εκκρεμούν ενώπιον των δικαστικών αρχών, ή υπόθεση που κρίνει ότι είναι β) προδήλως αόριστη, γ) αβάσιμη, δ) ασήμαντη[75] ή ε) αν ασκείται κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης (άρθρο 4 παρ. 3 ν. 3297/2004). Δεν περιελήφθη στους διαδικαστικούς κανόνες της Αρχής η δυνατότητα που παρείχε η οδηγία για άρνηση εξέταση μιας διαφοράς, επειδή μπορεί να βλάπτει την αποτελεσματική λειτουργία του φορέα ΕΕΔ.

Διευκρινίζεται ότι η Αρχή δεν έχει ποσοτικό «κατώφλι» για την αποδοχή διαχείρισης καταγγελίας (π.χ. πάνω από 50 ευρώ) και αυτό συνεχίσθηκε και μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ, η οποία παρείχε τη σχετική ευχέρεια στον εθνικό νομοθέτη[76]. Επίσης, δεν έχει αρμοδιότητα να επιδικάσει χρηματική ικανοποίηση για ηθική βλάβη.

[75] Στην πράξη δεν γίνεται συχνή χρήση της ως άνω ευχέρειας, η οποία, πάντως, δεν έχει μόνο ποσοτική έννοια.

[76] Επικράτησε η άποψη, και κατά την ενσωμάτωση της Οδηγίας, ότι η Αρχή πρέπει να παραμείνει "μια Αρχή για όλους", να μπορεί να προσφύγει κανείς ακόμη και για μικροδιαφορές, τόσο εξαιτίας της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, όσο και για λόγους αρχής, υπό την έννοια ότι ο καταναλωτής πρέπει να διεκδικεί σε κάθε περίπτωση τα δικαιώματά του, ακόμη και στις μικροδιαφορές.

ii. Η προσφυγή στον ΣτΚ και οι αρχές λειτουργίας του

Η διαδικασία που ακολουθείται στον Συνήγορο του Καταναλωτή περιγράφεται από τον ιδρυτικό νόμο της Αρχής (Νόμο 3297/2004, όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις που έγιναν με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ με την ΚΥΑ 70330/2015) και στον Κανονισμό Λειτουργίας της (π.δ. 55/2014 Α΄ 91) και στηρίζεται στις ακόλουθες αρχές:

(α). Αρχή της ανεξαρτησίας

Ο συνδυασμός της θεσμικής υπόστασης του Συνηγόρου του Καταναλωτή ως Ανεξάρτητης Αρχής, η οποία ελέγχεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με το ειδικό πλαίσιο προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που προαναφέρθηκε και τους κανόνες που διέπουν την εν γένει λειτουργία του εγγυάται την αμεροληψία του θεσμού, τη διαφανή λειτουργία του και εξηγεί τη σταθερή εμπιστοσύνη τόσο των καταναλωτών όσο και των προμηθευτών.

(β). Η αρχή της φιλικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών

Η συμμετοχή στη διαμεσολάβηση είναι προαιρετική για τα μέρη και βασίζεται στη ρητή τους βούληση να βρεθεί συμβιβαστική λύση στην καταναλωτική διαφορά. Στην πράξη, με βάση τα στατιστικά στοιχεία της ετήσιας έκθεσης για το 2016, η συμμετοχή των προμηθευτών στη διαδικασία φθάνει το 94%[77]. Υπό αυτή την έννοια, σε συνδυασμό και με τη μη επιβολή κυρώσεων, **ενισχύεται το στοιχείο της αυτορρύθμισης** στο χώρο της αγοράς, που αντιδιαστέλλεται προς τις εποπτικές αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης.

(γ). Η αρχή της αποτελεσματικότητας

Η διαδικασία συμβιβαστικής επίλυσης της καταναλωτικής διαφορών ενώπιον του Συνηγόρου του Καταναλωτή **δεν έχει κόστος για τα μέρη (ούτε για τον καταναλωτή αλλά ούτε και για τον προμηθευτή**, διευκολύνοντας, έτσι, την πρόσβαση των οικονομικά ασθενέστερων στην απονομή της Δικαιοσύνης, ενώ **η ταχεία διαχείριση της υπόθεσης (χρόνος ολοκλήρωσης 90 ημερών)** οδηγεί σε γρήγορα αποτελέσματα που ανταποκρίνονται στη φύση της καταναλωτικής διαφοράς.

[77] http://synigoroskatanaloti.gr/docs/StK-Annual-Report-2016.pdf

(δ). Η αρχή της διαφάνειας και της εκατέρωθεν ακρόασης των μερών

Λαμβάνεται πρόνοια, ώστε να καθίστανται γνωστές εκ των προτέρων στα εμπλεκόμενα μέρη οι αρμοδιότητες της Αρχής, οι κανόνες προσφυγής, η ακολουθούμενη διαδικασία διερεύνησης των υποθέσεων και ο νομικός χαρακτήρας των πράξεων που εκδίδονται.

Η διαδικασία ενώπιον της Αρχής παρέχει στα μέρη τη δυνατότητα να κοινοποιούν τις απόψεις τους στην Αρχή, αλλά και να ενημερώνονται για τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που προβάλλει το άλλο μέρος.

Περαιτέρω, η διαχείριση των υποθέσεων στον Συνήγορο του Καταναλωτή γίνεται με κανόνες που θωρακίζουν από ανεπιθύμητη δημοσιότητα, με σεβασμό στην κείμενη νομοθεσία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και σε καθεστώς εχεμύθειας.

(ε). Η αρχή της εκπροσώπησης

Η διαδικασία της φιλικής επίλυσης των διαφορών ενώπιον του «Συνηγόρου του Καταναλωτή» δεν στερεί σε κανένα στάδιό της από τα μέρη το δικαίωμά τους να συνεπικουρούνται ή να εκπροσωπούνται από νομικούς, άλλους συμβούλους ή εν γένει τρίτα πρόσωπα, χωρίς, πάντως, η παράσταση με δικηγόρο να είναι υποχρεωτική.

ββ. Η διαδικασία διαμεσολάβησης της Αρχής

Κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης ο Συνήγορος του Καταναλωτή συνεργάζεται με άλλες αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων περί προστασίας καταναλωτών στην Ελλάδα ή επιλαμβάνονται, γενικότερα, θεμάτων που αφορούν τον καταναλωτή. Μπορεί, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του, να απευθύνεται στις δημόσιες υπηρεσίες, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και στα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα και να ζητά στοιχεία και πληροφορίες, που σχετίζονται κατά την κρίση του με την καταναλωτική διαφορά και συμβάλλουν στην επίλυσή της (άρθρο 4 παρ. 11 ν. 3297/2004). Κατά τούτο, ο Συνήγορος έχει ένα ευρύ πεδίο πρωτοβουλιών, αντλώντας κάθε δυνατό στοιχείο και «όπλο» που μπορεί να οδηγήσει τα μέρη να αποδεχθούν τη σύγκλιση.

Παρά το γεγονός ότι, όπως προελέχθη, η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων στους προμηθευτές, μπορεί, όμως, να τις εισηγείται στο πλαίσιο της συνεργασίας

της με τους φορείς εφαρμογής της καταναλωτικής νομοθεσίας, θέτοντας υπόψη τους παράνομες και αντισυναλλακτικές εμπορικές πρακτικές που υπέπεσαν στην αντίληψή της. Επίσης, δύναται να προβαίνει σε Συστάσεις και υποδείξεις προς τα μέρη, ιδίως όταν από την επιχειρηματική συμπεριφορά των προμηθευτών θίγεται μεγάλος αριθμός καταναλωτών.

Σε περίπτωση που κάποιο από τα εμπλεκόμενα μέρη δεν αποδεχθεί τα διαλαμβανόμενα στην έγγραφη Σύσταση της Αρχής, ο Συνήγορος του Καταναλωτή δύναται, επιπλέον, με πλήρη διακριτική ευχέρεια, να δημοσιοποιήσει το γεγονός, κοινοποιώντας καταλλήλως το πόρισμά του ή και αποστέλλοντάς το στις κατά περίπτωση αρμόδιες για την επιβολή κυρώσεων αρχές και υπηρεσίες (άρθρο 4 παρ. 5 ν. 3297/2004). Η δημόσια αυτή σύσταση, με ρητή αναφορά στην επωνυμία του προμηθευτή, συνιστά μια μορφή ηθικής κύρωσης, η οποία, όμως, δύναται να έχει πολύ σημαντικά αποτελέσματα για την εμπορική του φήμη στην αγορά και, ως εκ τούτου, να είναι πιο αποτελεσματική από την ευθεία κύρωση. Τα πορίσματα του Συνηγόρου του Καταναλωτή και των επιτροπών, με την επιφύλαξη της επίτευξης συμβιβασμού, δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση ή ανάκληση και δεν επηρεάζουν τη διαδικασία ενώπιον άλλων θεσμοθετημένων φορέων. Άρα, με την επιφύλαξη της περιγραφής του εκτελεστήριου τύπου κατόπιν συμφωνίας των μερών, τα πορίσματα και οι συστάσεις του Συνηγόρου του Καταναλωτή δεν είναι δεσμευτικά, δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, συνεπώς, δεν ελέγχονται από τα δικαστήρια, γεγονός που αποτυπώνει, ακριβώς, το πνεύμα του νομοθέτη για τον διαμεσολαβητικό ρόλο της Αρχής. Από πλευράς αποδεικτικής ισχύος, συνεκτιμώνται ελεύθερα από τα δικαστήρια.

Εφόσον επιτευχθεί συμβιβασμός ενώπιον του Συνηγόρου του Καταναλωτή, συντάσσεται περί αυτού πρακτικό, ακριβές αντίγραφο του οποίου δύναται να κατατεθεί με επιμέλεια οποιουδήποτε εκ των εμπλεκομένων μερών στη γραμματεία του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών. Από την κατάθεση αυτή, εφόσον το ανωτέρω πρακτικό συμβιβασμού πιστοποιεί συμφωνία των μερών για ύπαρξη αξίωσης που μπορεί να επιδιωχθεί μέσω αναγκαστικής εκτέλεσης, αποτελεί τίτλο εκτελεστό, σύμφωνα με το άρθρο 904 παράγραφος 2 περίπτωση ε΄ του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (Κ.Πολ.Δ.). Αν δεν επιτευχθεί συμβιβασμός ή σε περίπτωση αποχώρησης ενός εκ των μερών, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, κατά την κρίση του, είτε συντάσσει πρακτικό αποτυχίας είτε προβαίνει στη διατύπωση έγγραφης σύστασης προς τα δύο μέρη, σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν παραπάνω. (άρθρο 4 παρ. 5 του ν. 3297/2004).

Ο χρόνος ολοκλήρωσης της διαμεσολάβησης είναι 90 ημερολογιακές ημέρες, όπως προβλέπεται και στην Οδηγία, με αφετηρία την παραλαβή του πλήρους φακέλου της καταγγελίας, περιλαμβανομένης και της σχετικής τεκμηρίωσης.

Αν κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης προκύψουν επαρκείς ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, η οποία διώκεται αυτεπαγγέλτως, ο Συνήγορος του Καταναλωτή ενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 37 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ανακοινώνοντας, υποχρεωτικώς, την αξιόποινη πράξη στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές (άρθρο 4 παρ. 8 ν. 3297/2004). Επίσης, όπως αναλύσαμε παραπάνω, έχει την αρμοδιότητα να ανακοινώνει στην Επιτροπή Ανταγωνισμού ό,τι περιέρχεται σε γνώση του, με κάθε πρόσφορο τρόπο, και το οποίο αφορά παράβαση της νομοθεσίας για τον ανταγωνισμό, συμβάλλοντας στην ομαλή λειτουργία της αγοράς (άρθρο 4 παρ. 10 ν. 3297/2004).

γγ. Ειδικές αρμοδιότητες διαμεσολάβησης που ανατέθηκαν στον ΣτΚ

Ο διαμεσολαβητικός ρόλος της Αρχής ενισχύθηκε περαιτέρω τα τελευταία τέσσερα χρόνια με την προσθήκη ειδικότερων αρμοδιοτήτων, με κυριότερες τη διαμεσολάβηση για τη ρύθμιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων των καταναλωτών και την ηλεκτρονική επίλυση των καταναλωτικών διαφορών:

i. Η διασυνοριακή διαμεσολάβηση που διενεργείται από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταναλωτή Ελλάδος

Σύμφωνα με το άρθρο 19 π.δ. 55/2014, στον Συνήγορο του Καταναλωτή λειτουργεί υπό την εποπτεία του, σύμφωνα με τη παρ. 1 του άρθρου 113 του ν. 4314/2014 (Α' 265), ως αυτοτελές τμήμα το Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταναλωτή Ελλάδας, μέλος του Δικτύου Ευρωπαϊκών Κέντρων Καταναλωτή (ECC- Network) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από την οποία συγχρηματοδοτείται. Το Κέντρο είναι αρμόδιο για την εξωδικαστική επίλυση των διασυνοριακών καταναλωτικών διαφορών, δηλαδή διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών που έχουν ανακύψει από συναλλαγές που οι καταναλωτές πραγματοποίησαν σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (καθώς και της Ισλανδίας και της Νορβηγίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε από το Δίκτυο μετά την έξοδό του από την Ευρωπαϊκή Ένωση), εκτός της χώρας διαμονής τους.

ii. Η ειδική διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Καταναλωτή για τη ρύθμιση μη εξυπηρετούμενων δανείων

Ιδιαίτερη εκδήλωση της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Καταναλωτή αποτελεί η εξωδικαστική επίλυση διαφορών που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία ρύθμισης μη εξυπηρετούμενων δανείων, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4224/2013 και τον Κώδικα Δεοντολογίας που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του από την Τράπεζα της Ελλάδος. Πρόκειται για ειδική διαδικασία εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, η οποία λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον μηχανισμό του Κώδικα Δεοντολογίας και αποσκοπεί στη διευκόλυνση της επίτευξης συμβιβαστικής λύσης μεταξύ του δανειολήπτη και του δανειστή πριν από την προσφυγή στη δικαστική προστασία.

Η αρμοδιότητα της Αρχής καταλαμβάνει διαφορές που αφορούν δανειακές συμβάσεις οι οποίες δεν έχουν καταγγελθεί και υπάγονται στη Διαδικασία Επίλυσης Καθυστερήσεων του Κώδικα Δεοντολογίας. Οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία άσκησης της διαμεσολαβητικής αυτής αρμοδιότητας εξακολουθούν να διέπονται από τον ν. 4224/2013 και την Κ.Υ.Α. 5921/2015 (Β΄ 92), ενώ ο Κώδικας Δεοντολογίας εφαρμόζεται όπως εκάστοτε ισχύει.

Η προσφυγή στον Συνήγορο του Καταναλωτή προϋποθέτει την προηγούμενη ολοκλήρωση της Διαδικασίας Επίλυσης Καθυστερήσεων και της προβλεπόμενης διαδικασίας εξέτασης ενστάσεων, χωρίς να έχει επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των μερών. Η αίτηση μπορεί να υποβληθεί τόσο κατά πιστωτικού ιδρύματος όσο και κατά εταιρείας διαχείρισης απαιτήσεων από δάνεια και πιστώσεις, εφόσον αυτή διαχειρίζεται την επίδικη απαίτηση σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Επιπλέον, ο δανειολήπτης δύναται να προσφύγει ενώπιον της Αρχής και κατά του χαρακτηρισμού του ως μη συνεργάσιμου, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Κώδικα Δεοντολογίας.

Η ειδική αυτή μορφή διαμεσολάβησης διακρίνεται από τη γενική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Καταναλωτή, καθώς ενεργοποιείται μόνο μετά την ολοκλήρωση της ειδικής διαδικασίας που προβλέπει ο Κώδικας Δεοντολογίας και υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο ν. 4224/2013. Ως προς κάθε ζήτημα που δεν ρυθμίζεται ειδικώς από το ανωτέρω κανονιστικό πλαίσιο, εφαρμόζονται συμπληρωματικά οι διατάξεις του ν. 3297/2004, όπως ισχύει, καθώς και του Κανονισμού Λειτουργίας του Συνηγόρου του Καταναλωτή (π.δ. 55/2014), έως ότου τεθεί σε ισχύ ο Κανονισμός Λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή που τον ενσωμάτωσε διοικητικά.

iii. Η ηλεκτρονική εναλλακτική επίλυση διαφορών

Η *ηλεκτρονική εναλλακτική επίλυση διαφορών*[78], η οποία πραγματοποιείται μέσω της ευρωπαϊκής πλατφόρμας Ηλεκτρονικής Επίλυσης Διαφορών (Η.Ε.Δ.), αφορά αποκλειστικά συμβάσεις που έχουν συναφθεί μέσω διαδικτύου, είτε είναι εγχώριες είτε είναι διασυνοριακές εντός Ε.Ε.. Πρόκειται ουσιαστικά για την εφαρμογή της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών με on line διαδικασίες. Η Οδηγία 2013/11/ΕΕ για τη συμβατική εναλλακτική επίλυση διαφορών, όπως τη συμπληρώνει ο Κανονισμός 524/2013, με τον οποίο εκδόθηκαν την ίδια μέρα, και, σε συνδυασμό με τον Εκτελεστικό Κανονισμό 1051/2015, θέσπισαν τις διαδικασίες ηλεκτρονικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών. Έτσι, δημιουργήθηκε μία ενιαία διαδικτυακή πλατφόρμα για όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία βοηθά τους καταναλωτές και τους προμηθευτές προϊόντων και υπηρεσιών, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στην Ε.Ε. να επιλύσουν διαφορές που ανακύπτουν από ηλεκτρονικές αγορές, χωρίς την προσφυγή στη δικαιοσύνη. Πιο συγκεκριμένα, η διαδικασία λαμβάνει χώρα μέσω διαδικτύου με τη βοήθεια ενός φορέα Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών (Ε.Δ.Δ.), ο οποίος πληροί τις προϋποθέσεις της Οδηγίας και, ως εκ τούτου, σε ό,τι αφορά το ελληνικό δίκαιο με το οποίο ενσωματώθηκε (Κ.Υ.Α. 70330/2015), έχει ενταχθεί στο Ειδικό Μητρώο Φορέων Ε.Ε.Δ. της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή. Το Μητρώο αυτό, έχει κοινοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έχει συνδεθεί με την πλατφόρμα Ηλεκτρονικής Επίλυσης Διαφορών (Η.Ε.Δ.), ώστε να βρίσκεται στη διάθεση των μερών. Η ευρωπαϊκή πλατφόρμα, η οποία λειτούργησε από τις 15.2.2016, υποστηριζόταν από συγκεκριμένα σημεία επαφής, που ορίζονται για κάθε κράτος-μέλος ξεχωριστά και διευκολύνουν την επικοινωνία μεταξύ των μερών μιας καταναλωτικής διαφοράς, δηλαδή των εταιρειών ηλεκτρονικού εμπορίου και των καταναλωτών με τον εκάστοτε αρμόδιο φορέα Ε.Ε.Δ..

Στην πράξη, με τη βοήθεια της πλατφόρμας η ευθύνη λειτουργίας της οποίας ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά την ηλεκτρονική υποβολή καταγγελίας από τον καταναλωτή, οι υποθέσεις προωθούνται στους εθνικούς φορείς Ε.Ε.Δ., οι οποίοι έχουν πιστοποιηθεί με βάση τα κριτήρια ποιότητας της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ και βρίσκονται συνδεδεμένοι στην πλατφόρμα. Τα μέρη συμφωνούν, μέσα σε προθεσμία 30 ημερών, για τον φορέα Ε.Ε.Δ. που θα διαχειριστεί την υπόθεσή τους. Ως σημείο Επαφής για την πλατφόρμα Η.Ε.Δ. στην Ελλάδα είχε οριστεί το Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταναλωτή Ελλάδος. Επισημαίνεται, πάντως, ότι η

[78] Γνωστή με τον αγγλικό όρο "Online Dispute Resolution (ODR)".

ευρωπαϊκή πλατφόρμα Η.Ε.Δ. έχει πλέον καταργηθεί: με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/3228 καταργήθηκε ο Κανονισμός 524/2013 και η λειτουργία της πλατφόρμας έπαυσε τον Ιούλιο του 2025. Η κατάργηση αποδίδεται στο ότι η ηλεκτρονική επίλυση των καταναλωτικών διαφορών δεν πέτυχε στην πράξη και δεν κέρδισε την εμπιστοσύνη των πολιτών, καθώς η χρήση της παρέμεινε εξαιρετικά περιορισμένη σε σχέση με τον όγκο των ηλεκτρονικών συναλλαγών, ενώ σημαντικό μέρος των καταγγελιών που υποβάλλονταν δεν κατέληγε σε ουσιαστική διαδικασία εναλλακτικής επίλυσης.

iv. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα της παρακολούθησης του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας

Από τις βασικότερες αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Καταναλωτή και πιο πρόσφατη όλων είναι αυτή **της παρακολούθησης της εφαρμογής του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας**, του πρώτου Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας στην Ελλάδα, ο οποίος εκδόθηκε κατόπιν εισήγησης-πρότασης του Συνηγόρου του Καταναλωτή και απόφασης του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς. Ο Κώδικας Καταναλωτικής Δεοντολογίας που ισχύει από 1.4.2017, κυρώθηκε με προεδρικό διάταγμα (π.δ. 10/2017 – Α' 23), ύστερα από πρόταση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Με τον Κώδικα θεσπίστηκαν, για πρώτη φορά, αρχές και κανόνες με δεσμευτική ισχύ που διέπουν τη συναλλακτική συμπεριφορά και τις σχέσεις μεταξύ καταναλωτών και προμηθευτών και των ενώσεών τους, καλύπτοντας το σύνολο των εμπορικών κλάδων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Επισημαίνεται ότι ο Κώδικας αναγνωρίζει υποχρεώσεις όχι μόνο για τους προμηθευτές, αλλά και για τους καταναλωτές και τις ενώσεις τους, τους οποίους αντιλαμβάνεται ως υπεύθυνους παράγοντες στη διαμόρφωση ενός υγιούς περιβάλλοντος στην αγορά. Μεταξύ άλλων, έμφαση δίνεται:

(α) Στην υποχρέωση του προμηθευτή για πλήρη και ουσιαστική προσυμβατική ενημέρωση του καταναλωτή, η οποία περιλαμβάνει το σύνολο των κρίσιμων πληροφοριών που αφορούν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες (εγγυήσεις, συνολικό κόστος, πρόσθετες χρεώσεις και επιβαρύνσεις, τρόπος και χρόνος εκπλήρωσης, διαθεσιμότητα και κόστος ανταλλακτικών, δικαιώματα του καταναλωτή, τυχόν ειδικούς συμβατικούς όρους κλπ.).

(β) Στους Γενικούς Όρους των Συμβάσεων, οι οποίοι πρέπει να είναι σαφείς, απλοί, κατανοητοί και διαθέσιμοι εκ των προτέρων στον καταναλωτή. Παράλληλα, εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για τις εξ αποστάσεως και, ιδίως, για τις ηλεκτρονικές συμβάσεις.

(γ) Στην καλύτερη εξυπηρέτηση του καταναλωτή, τόσο πριν από τη σύναψη της σύμβασης όσο και κατά ή μετά την κατάρτισή της, με επαρκή αριθμό εξειδικευμένων υπαλλήλων του προμηθευτή, χωρίς μεγάλη αναμονή.

(δ) Στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, της υγείας και της ασφάλειας των καταναλωτών.

(ε) Στη διευκόλυνση και την προστασία των ατόμων με αναπηρίες και των κάθε είδους ευάλωτων κοινωνικών ομάδων.

(στ) Στην ίση μεταχείριση και την ακώλυτη πρόσβαση όλων των καταναλωτών, ανδρών και γυναικών, στα προϊόντα και τις υπηρεσίες.

(ζ) Στον τομέα των τραπεζικών συμβάσεων, όπου με τον Κώδικα γίνονται σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της προστασίας των καταναλωτών και πέραν της καταναλωτικής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, τα πιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να χορηγούν στους καταναλωτές, ύστερα από αίτησή τους, αντίγραφα των σχεδίων των δανειακών συμβάσεων, προκειμένου να είναι σε θέση να τα μελετήσουν, έχοντας εύλογο χρόνο στη διάθεσή τους έως την υπογραφή, ώστε να μην ενεργούν υπό πίεση και να έχουν την ευχέρεια να λαμβάνουν εξειδικευμένες συμβουλές πριν δεσμευθούν. Υπέχουν, επίσης, την υποχρέωση να διαθέτουν εξειδικευμένο και καταρτισμένο προσωπικό, το οποίο να παρέχει κατανοητή και αξιόπιστη πληροφόρηση στους καταναλωτές, να σέβεται τα προσωπικά τους δεδομένα και να τους υποστηρίζει με ειλικρίνεια στη λήψη τεκμηριωμένης απόφασης για σύναψη ή μη σύμβασης με το εκάστοτε πιστωτικό ίδρυμα.

Η Αρχή διαμεσολαβεί μεταξύ καταναλωτών και προμηθευτών και για διαφορές που ανακύπτουν από την εφαρμογή του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας.

(η) Στη σημασία της διαμεσολάβησης και της εξωδικαστικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών, την οποία οι ενώσεις προμηθευτών και καταναλωτών υποχρεούνται να προωθούν στα μέλη τους. Επίσης, καθιερώνεται, για πρώτη φορά, υποχρέωση των προμηθευτών να ενημερώνουν τους καταναλωτές για τη δυνατότητα της εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών και τους παρέχουν πληροφορίες για τους αναγνωρισμένους φορείς Ε.Ε.Δ. τους οποίους δεσμεύονται ή υποχρεούνται να χρησιμοποιούν, ενώ αν δεν έχουν αναλάβει τέτοια υποχρέωση ή δέσμευση (π.χ. στο πλαίσιο επαγγελματικού κώδικα, μνημονίου συνεργασίας κλπ.) ενημερώνουν τους καταναλωτές, αν θα κάνουν χρήση των σχετικών φορέων.

Ο Κώδικας δεν προβλέπει αυτοτελείς κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεών του. Όπου οι διατάξεις της καταναλωτικής νομοθεσίας προβλέπουν κυρώσεις για πράξεις ή παραλείψεις που συνιστούν παραλλήλως παραβάσεις του Κώδικα αυτές εφαρμόζονται.

Με το άρθρο 12 του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας, ανατέθηκε στον Συνήγορο του Καταναλωτή η παρακολούθηση της εφαρμογής του Κώδικα, η διαμεσολάβηση -και αυτεπαγγέλτως- για τη συμβιβαστική επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών ή ενώσεων καταναλωτών, που απορρέουν από παράβαση των διατάξεων Κώδικα, η δημοσιοποίηση, κατά την κρίση της Αρχής, των σχετικών με τις ανωτέρω παραβάσεις Πορισμάτων και Συστάσεων που εκδίδει, καθώς και η πρωτοβουλία για τη σύγκληση ειδικής συνεδρίασης του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, προκειμένου για τη συζήτηση θεμάτων εφαρμογής του Κώδικα κατά το προηγούμενο έτος.

δ. Στατιστικά στοιχεία για την αποτίμηση της διαμεσολαβητικής διαδικασίας της Αρχής

Η Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων του Συνηγόρου του Καταναλωτή για το έτος 2024 αναφέρει ότι το ποσοστό επιτυχούς εξωδικαστικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών προσεγγίζει το 80%[79]. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι **τέσσερις στις πέντε υποθέσεις που φθάνουν στη διαμεσολάβηση δεν οδηγούνται σε δικαστική διαμάχη, αλλά επιλύονται συναινετικά.** Υπογραμμίζεται ο πολύ υψηλός βαθμός ανταπόκρισης, που φτάνει στο 94%, των προμηθευτών στη διαμεσολαβητική διαδικασία που εφαρμόζει η Αρχή, παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή τους είναι προαιρετική, γεγονός που καταδεικνύει την εμπιστοσύνη των μερών στο θεσμό, αλλά και τη σταδιακή αλλαγή κουλτούρας που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια.

[79] https://www.synigoroskatanaloti.gr/el/etisia-ekthesi-2024, σελ. 31, 34.

ε. Προβληματισμός για τη συνένωση των εποπτικών με τις διαμεσολαβητικές υπηρεσίες

Όπως προαναφέρθηκε, με τον ν. 5255/2025 ιδρύθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή. Στη νέα Αρχή συγχωνεύθηκαν α) η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Καταναλωτή» (ν. 3297/2004), β) η Διυπηρεσιακή Μονάδα Ελέγχου Αγοράς του Υπουργείου Ανάπτυξης (άρθρο 1 ν. 4712/2020, εφεξής ΔΙ.Μ.Ε.Α.), που συνιστά αυτοτελή μονάδα υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Ανάπτυξης, γ) η Διεύθυνση Προστασίας Καταναλωτή της Γενικής Διεύθυνσης Αγοράς και Προστασίας Καταναλωτή της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης (άρθρο 41 π.δ. 5/2022), η οποία έχει ιδίως ως αποστολή την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των καταναλωτών, την εφαρμογή της καταναλωτικής νομοθεσίας, καθώς και δ) το Τμήμα Γ΄ Επικοινωνίας και Εξωστρέφειας της Διεύθυνσης Πολιτικής και Ενημέρωσης Καταναλωτή (άρθρο 40 παρ. 2γ π.δ. 5/2022) που, επίσης, υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Αγοράς και Προστασίας Καταναλωτή της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή, όπως προκύπτει από τις Αρχές και τις Υπηρεσίες που συγχωνεύονται σε αυτή, συνδυάζει τους ακόλουθους λειτουργικούς τομείς:

α) τον τομέα της εποπτείας, του ελέγχου και της παρακολούθησης της αγοράς, ιδίως αναφορικά με τα προϊόντα και της υπηρεσίες,

β) τον τομέα της εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία του καταναλωτή, ιδίως αναφορικά με τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, εφόσον διαπιστώνονται παραβάσεις,

γ) τον τομέα της συναινετικής εξωδικαστικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών γενικότερα, δηλαδή συμπεριλαμβανομένου του τομέα της ενέργειας, της ύδρευσης, των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και μάλιστα όχι μόνο των εγχώριων, αλλά και των διασυνοριακών, στο πλαίσιο των κρατών μελών της Ε.Ε. (μέσω της εποπτείας του Ευρωπαϊκού Κέντρου Καταναλωτή),

δ) τον τομέα της παροχής νομικής συνδρομής προς τους καταναλωτές μέσω αα) της άσκησης ένδικων βοηθημάτων για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων τους (αντιπροσωπευτικές αγωγές) και συμμετοχής σε δίκες που αφορούν στην προστασία τους, και ββ) της παραλαβής των αιτήσεων των καταναλωτών, σε περίπτωση αμετάκλητης απόφασης επί αντιπροσωπευτικής αγωγής για επανόρθωση ή

αποκατάσταση, και της επιβολής κυρώσεων, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 10ια ν. 2251/1994,

ε) τον τομέα των διοικητικών, οικονομικών και ψηφιακών υπηρεσιών της.

Κατά τούτο, η Αρχή συνδυάζει, στην πράξη αφενός, τις ελεγκτικές και εποπτικές αρμοδιότητες και την ενεργητική νομιμοποίηση άσκησης αντιπροσωπευτικών αγωγών και, αφετέρου, τις αρμοδιότητες της εξωδικαστικής συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών, η οποία, πάντως, στηρίζεται στην εκούσια συμμετοχή των καταναλωτών και των προμηθευτών στη διαμεσολαβητική διαδικασία και την προσπάθεια φιλικής διευθέτησης της μεταξύ τους διαφοράς, χωρίς την απειλή επιβολής κυρώσεων.

Θεωρούμε ότι και από νομικής απόψεως αυτή η συνένωση εγείρει προβληματισμό. Η προώθηση της εναλλακτικής (εξωδικαστικής) επίλυσης καταναλωτικών διαφορών εντάσσεται στη Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ψηφιακή Αγορά. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε την υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να έχει τουλάχιστον έναν φορέα εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών (εφεξής: φορέας ΕΕΔ), ο οποίος να καλύπτει συναλλαγές σε όλους τους κλάδους της αγοράς (άρθρο 5 παρ. 1 της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ), με ελάχιστες ενιαίες προϋποθέσεις ανεξαρτησίας, αξιοπιστίας και ποιότητας διαμεσολαβητικών υπηρεσιών. Οι φορείς αυτοί έχουν ως αποστολή να προτείνουν ή να επιβάλλουν λύση ή να φέρουν τα μέρη της καταναλωτικής διαφοράς, καταναλωτές και προμηθευτές, σε επαφή, διευκολύνοντας τη φιλική (εξωδικαστική) επίλυσή της, δωρεάν ή με χαμηλό κόστος.

Η διοικητική και λειτουργική συνύπαρξη της αρμοδιότητας της φιλικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών με την εποπτεία και την επιβολή κυρώσεων στην ίδια Αρχή, καθώς και με την άσκηση αντιπροσωπευτικών αγωγών, έστω και αν ιδρύεται αυτοτελής θέση Υποδιοικητή Συνηγόρου του Καταναλωτή, δεν φαίνεται να εναρμονίζεται πλήρως με το πνεύμα και τον σκοπό του άρθρου 6 της Οδηγίας, σε συνδυασμό με τα σημεία 32, 34 και 49 του Προοιμίου της, τα οποία επιτάσσουν την τήρηση των αρχών της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας εκ μέρους του φορέα ΕΕΔ, κυρίως δε της αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων κατά την άσκηση των ως άνω διαμεσολαβητικών καθηκόντων. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η οικειοθελής προσέλευση των μερών της καταναλωτικής διαφοράς, και ιδίως των καταγγελλόμενων προμηθευτών, στη διαμεσολαβητική διαδικασία, όπως θεμελιώνεται σε σειρά διατάξεων της Οδηγίας (βλ. ιδίως το σημείο 49 του Προοιμίου) και η

φιλική, συμβιβαστική επίλυση, δεν ενθαρρύνονται με τη συνένωση στον ίδιο φορέα (στην ίδια Αρχή) των εξωδικαστικών διαμεσολαβητικών, με τις ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες, καθώς και με την αρμοδιότητα άσκησης αντιπροσωπευτικών αγωγών κατά των προμηθευτών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την προσφυγή στη δικαστική διαδικασία, έστω και υπό διακριτούς επιμέρους λειτουργικούς τομείς.

3. Ο Ελληνικός Ενεργειακός Μεσολαβητής

Ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής αποτελεί ειδικό όργανο εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών στον τομέα της ενέργειας, το οποίο ιδρύθηκε και λειτουργεί στη Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (εφεξής ΡΑΑΕΥ). Δηλαδή ο Ελληνικός Ενεργειακός Μεσολαβητής είναι ένα μονοπρόσωπο όργανο, το οποίο δεν έχει διοικητική και, γενικότερα, νομική αυτοτέλεια, αλλά του ανατέθηκαν τα σχετικά καθήκοντα με απόφαση της Ολομέλειας της ΡΑΑΕΥ, η οποία, αν και εποπτική αρχή, έχει αναγνωρισθεί ως Φορέας Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών κατά την έννοια της με αριθ. 70330 οικ./2015 κοινής υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ Β΄ 1421/2015), και έχει ενταχθεί στο σχετικό Μητρώο Φορέων Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών που τηρείται στη Γενική Διεύθυνση Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης[80]. Κατά την ένταξη της Αρχής στο ανωτέρω Μητρώο διαπιστώθηκε η συμμόρφωσή της προς τις απαιτήσεις της ΚΥΑ 70330/2015, με την οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η Οδηγία 2013/11/ΕΕ σχετικά με την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών. Οι απαιτήσεις αυτές αφορούν τόσο την ανεξαρτησία και αμεροληψία του Μεσολαβητή όσο και την εφαρμογή διαδικασιών που τηρούν τις αρχές και τις εν γένει επιταγές της Οδηγίας.

Ειδικότερα, αποστολή του Ελληνικού Ενεργειακού Διαμεσολαβητή είναι η προώθηση της εξωδικαστικής, συναινετικής και φιλικής επίλυσης διαφορών μεταξύ καταναλωτών-πελατών ηλεκτρικής ενέργειας ή και φυσικού αερίου και των προμηθευτών ή διαχειριστών δικτύων των αντίστοιχων αγορών, εφόσον οι τελευταίοι είναι εγκατεστημένοι στην Ελλάδα. Η λειτουργία του εντάσσεται, συνεπώς, στο ευρύτερο σύστημα της εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών, με ειδίκευση στον ενεργειακό τομέα. Υπό την έννοια αυτή, πελάτες που δεν είναι

[80]https://kataggelies.mindev.gov.gr/wpcontent/uploads/%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%8E%CE%BF-%CE%A6%CE%BF%CF%81%CE%AD%CF%89%CE%BD%CE%95%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%95%CF%80%CE%AF%CE%BB%CF%85%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%BF%CF%81%CF%8E%CE%BD_20230911.pdf

καταναλωτές, π.χ. επιχειρήσεις, δεν μπορούν να προσφύγουν στον Ελληνικό Ενεργειακό Μεσολαβητή. Επίσης, διαφορές που δεν ανήκουν στον τομέα της ενέργειας, π.χ. για απόβλητα ή για την ύδρευση, επίσης, δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Μεσολαβητή.

Ο Μεσολαβητής δεν προβαίνει σε δικαιοδοτική κρίση, αλλά λειτουργεί στο πλαίσιο μιας διαμεσολαβητικής και συμφιλιωτικής λειτουργίας, επιδιώκοντας την εξεύρεση αμοιβαία αποδεκτής λύσης μεταξύ των μερών. Η διαδικασία ενώπιόν του παρουσιάζει τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά: Πρώτον, είναι *εθελοντική* για τον καταναλωτή από την αρχή έως το τέλος της. Δεύτερον, διεξάγεται κατά βάση *ηλεκτρονικά*, χωρίς, δηλαδή, φυσική επαφή και παρουσία των μερών στην Αρχή[81]. Τρίτον, *παρέχεται δωρεάν* στους καταναλωτές. Είναι σαφές ότι πρόκειται για παροχή διαμεσολαβητικών υπηρεσιών σε κρίσιμες υπηρεσίες καθημερινότητας, όπου οι διαφορές συνδέονται ιδίως με ζητήματα λογαριασμών, χρεώσεων, πλημμελούς εκτέλεσης ή αθέτησης συμβατικών όρων και ποιότητας εξυπηρέτησης εκ μέρους των παρόχων ενέργειας.

Η προσφυγή στον Ενεργειακό Διαμεσολαβητή προϋποθέτει προηγούμενη προσπάθεια επίλυσης της διαφοράς απευθείας με τον προμηθευτή. Ειδικότερα, ο πελάτης οφείλει πρώτα να υποβάλει το παράπονό του μέσω της πλατφόρμας MyRAE και να αναμείνει την απάντηση του προμηθευτή. Μόνον εφόσον η απάντηση αυτή δεν είναι ικανοποιητική ή δεν δοθεί καθόλου, ενεργοποιείται η δυνατότητα παραπομπής της υπόθεσης στην πλατφόρμα ENOMOS (Energy Ombudsman Organizing System) και, συνακόλουθα, στον Ενεργειακό Διαμεσολαβητή, ο οποίος επικουρείται από διαμεσολαβητές.

Όπως προαναφέρθηκε, το αντικείμενο της αρμοδιότητάς του καλύπτει διαφορές που απορρέουν από τη συμβατική σχέση μεταξύ οικιακού πελάτη και προμηθευτή, δηλαδή παρόχου ή διαχειριστή δικτύου διανομής και αφορούν όλες τις πτυχές της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας ή και φυσικού αερίου. Πρόκειται, δηλαδή, για τομεακό Μεσολαβητή και όχι για γενικό, όπως είναι ο Συνήγορος του Καταναλωτή. Ενδεικτικά, περιλαμβάνονται διαφορές σχετικές με ζητήματα λογαριασμών, αμφισβήτηση χρεώσεων, εφαρμογή ρήτρας αναπροσαρμογής ή ρήτρας πρόωρης αποχώρησης, ύψος κατανάλωσης, επιλογές πληρωμής, όρους διακανονισμού οφειλών, ασάφεια συμβατικών όρων, προβληματική ενημέρωση του πελάτη, προσκόμματα κατά την αλλαγή προμηθευτή, καθώς και κάθε είδους καθυστερήσεις ή πλημμελή εξυπηρέτηση του καταναλωτή.

[81] Δεν αποκλείεται, πάντως, η ταχυδρομική ή τηλεφωνική επικοινωνία ή ακόμη και η φυσική παρουσία, αλλά με όλες τις αναγκαίες καταχωρήσεις στη σχετική πλατφόρμα διαμεσολάβησης.

Η διαδικασία που ακολουθείται ενώπιόν του περιλαμβάνει έλεγχο του παραδεκτού της αναφοράς, διερεύνηση της υπόθεσης και, τελικώς, διατύπωση προτεινόμενης λύσης ή σύστασης. Ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής μπορεί να αρνηθεί να εξετάσει υπόθεση, μεταξύ άλλων, όταν η διαφορά είναι επουσιώδης, πράγμα που σημαίνει ότι το αντικείμενό της είναι κάτω των 100 ευρώ, όταν η αναφορά είναι προδήλως αόριστη ή καταχρηστική ή αντίκειται στην αρχή της καλής πίστης, όταν η ίδια υπόθεση έχει ήδη εξεταστεί από άλλον φορέα εναλλακτικής επίλυσης διαφορών ή από δικαστήριο, ή αν εκκρεμεί σε άλλο φορέα ή δικαστήριο ή όταν έχει παρέλθει πάνω από ένα έτος από την αρχική υποβολή της στην πλατφόρμα MyRAE. Οι περιορισμοί αυτοί αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας του θεσμού και στην αποτροπή καταχρηστικής προσφυγής σε αυτόν.

Επισημαίνεται ότι η λειτουργία του Ενεργειακού Διαμεσολαβητή διέπεται από ουσιώδεις εγγυήσεις, όπως η αμεροληψία, η ανεξαρτησία και η εμπειρογνωμοσύνη των προσώπων που επιλαμβάνονται των διαφορών. Τα πρόσωπα αυτά οφείλουν να ενεργούν ως ουδέτεροι τρίτοι, χωρίς οικονομική ή άλλη εξάρτηση από τα μέρη, και να διαθέτουν τις αναγκαίες γνώσεις και δεξιότητες στον τομέα της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και του δικαίου της ενέργειας. Παράλληλα, τα μέρη έχουν τη δυνατότητα να εκθέτουν τις απόψεις τους, να λαμβάνουν γνώση των στοιχείων της υπόθεσης και να αποχωρούν από τη διαδικασία σε οποιοδήποτε στάδιο χωρίς συνέπειες. Οι εγγυήσεις αυτές είναι κρίσιμες για τη θεσμική αξιοπιστία και νομιμοποίηση του μηχανισμού. Η διαμεσολαβητική διαδικασία πρέπει καταρχήν να ολοκληρωθεί εντός 90 ημερών από τότε που ο Μεσολαβητής παρέλαβε τον πλήρη φάκελο της καταγγελίας. Ωστόσο, ανάλογα με τη δυσκολία της υπόθεσης ή την εμπλοκή και άλλων φορέων που μπορεί να καθυστερούν, μπορεί η προθεσμία αυτή να παραταθεί.

Ιδιαίτερη σημασία έχει ότι το αποτέλεσμα της διαδικασίας δεν είναι δεσμευτικό για τα μέρη. Ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής προτείνει λύση, την οποία τα μέρη έχουν την πλήρη ελευθερία να αποδεχθούν ή να απορρίψουν. Δεν μπορεί, πάντως, να επιβάλει κυρώσεις, αν και είναι όργανο της εποπτικής αρχής του οικείου τομέα. Στην πράξη, εφόσον διαπιστώνεται παράβαση της οικείας νομοθεσίας, ο Μεσολαβητής μπορεί να διαβιβάσει την υπόθεση στην αρμόδια υπηρεσία της Αρχής. Κατά την υποβολή της πρότασής του ο Μεσολαβητής έχει ευελιξία υπό την έννοια ότι αυτή μπορεί να περιλαμβάνει, π.χ., τη μείωση ή τη διαγραφή χρέωσης ή ακόμη την παροχή κάποιου αντισταθμίσματος ή οφέλους για την ταλαιπωρία που υπέστη ο καταναλωτής. Εφόσον η πρότασή του γίνει αποδεκτή, συντάσσεται πρακτικό συμβιβασμού, το οποίο μπορεί να κατατεθεί στη γραμματεία του Μονομελούς

Πρωτοδικείου Αθηνών και, εφόσον περιέχει συμφωνία των μερών για ύπαρξη αξίωσης δεκτικής αναγκαστικής εκτέλεσης, αποτελεί εκτελεστό τίτλο σύμφωνα με το άρθρο 904 παρ. 2 περ. ε΄ ΚΠολΔ. Αντιθέτως, σε περίπτωση μη συμφωνίας ή αποχώρησης ενός από τα μέρη από τη διαδικασία, συντάσσεται πρακτικό αποτυχίας. Η δυνατότητα αυτή αποδίδει ιδιαίτερη πρακτική σημασία, δεδομένου ότι η συμφωνία της συναινετικής επίλυσης μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να αποκτήσει εκτελεστότητα.

Συμπερασματικά, ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής συνιστά ειδικό και θεσμοθετημένο φορέα εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών στον ενεργειακό τομέα, ο οποίος λειτουργεί στο πλαίσιο της καταναλωτικής εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και επιδιώκει την ταχεία, δωρεάν, αμερόληπτη και αποτελεσματική διευθέτηση διαφορών μεταξύ καταναλωτών και προμηθευτών ή διαχειριστών ενέργειας. Η σημασία του είναι ιδιαιτέρως αυξημένη, καθώς παρέχει στον καταναλωτή ένα οργανωμένο και θεσμικά εγγυημένο μέσο προστασίας, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε ουσιαστική επίλυση της διαφοράς χωρίς την προσφυγή στη δικαστική οδό.

4. Ο Ελληνικός Χρηματοοικονομικός Μεσολαβητής

Διακριτή θέση στο τοπίο της εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών κατέχει ο Ελληνικός Χρηματοοικονομικός Μεσολαβητής (εφεξής ΕΧΜ), ο οποίος διαφοροποιείται από τους θεσμούς που εξετάσθηκαν ανωτέρω ως προς ένα ουσιώδες χαρακτηριστικό: δεν αποτελεί δημόσιο φορέα. Ιδρύθηκε τον Μάρτιο του 1999 ως «Τραπεζικός Μεσολαβητής», συγχωνεύθηκε το 2005 με τον Μεσολαβητή Κεφαλαιαγοράς και μετονομάσθηκε σε «Μεσολαβητή Τραπεζικών – Επενδυτικών Υπηρεσιών», ενώ από τον Οκτώβριο του 2018 φέρει την ονομασία «Ελληνικός Χρηματοοικονομικός Μεσολαβητής – Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρεία Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών». Λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, στο οποίο συμμετέχουν τα μέλη της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών, του Συνδέσμου Μελών Χρηματιστηρίων Αθηνών και της Ένωσης Θεσμικών Επενδυτών.

Ο ΕΧΜ είναι καταχωρημένος στο Μητρώο Φορέων Ε.Ε.Δ. που τηρείται κατά την Κ.Υ.Α. 70330/2015, υπαγόμενος έτσι στις ίδιες απαιτήσεις ανεξαρτησίας, αμεροληψίας, διαφάνειας και ποιότητας που θέτει η Οδηγία 2013/11/ΕΕ και οι οποίες αναλύθηκαν ανωτέρω. Η αρμοδιότητά του καλύπτει διαφορές από την παροχή τραπεζικών και επενδυτικών προϊόντων και υπηρεσιών από πιστωτικά ιδρύματα και επενδυτικές εταιρείες εγκατεστημένες στην

Ελλάδα, ενώ επεκτείνεται, σε αντίθεση με τον Ελληνικό Ενεργειακό Διαμεσολαβητή, και σε επιχειρήσεις με ετήσιο κύκλο εργασιών έως ένα εκατομμύριο ευρώ. Παράλληλα, ως ιδρυτικό μέλος του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επίλυσης Χρηματοπιστωτικών Διαφορών (FIN-NET), επιλαμβάνεται και διασυνοριακών διαφορών. Η ιδιότητά του ως αρμόδιου φορέα Ε.Ε.Δ. αναγνωρίζεται, εξάλλου, από σειρά ειδικών νομοθετημάτων του χρηματοπιστωτικού δικαίου, μεταξύ των οποίων ο ν. 4514/2018 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, ο ν. 4537/2018 για τις υπηρεσίες πληρωμών, ο ν. 4438/2016 για τις συμβάσεις πίστωσης σε ακίνητα κατοικίας και ο ν. 4465/2017 για τους λογαριασμούς πληρωμών.

Ως προς την αποτίμηση της λειτουργίας του: Σύμφωνα με τα δημοσιευμένα στοιχεία του φορέα, ο ΕΧΜ δέχεται ετησίως, κατά μέσο όρο, δέκα χιλιάδες προφορικά και δύο χιλιάδες γραπτά παράπονα, τα οποία διεκπεραιώνει σε τριάντα μία ημέρες κατά μέσο όρο, με ποσοστό συναινετικής διευθέτησης που προσεγγίζει το 70%[82]. Ο χρόνος αυτός υπολείπεται σημαντικά του ενενηκονθήμερου ορίου που θέτει η Οδηγία και το οποίο τηρούν οι δημόσιοι φορείς που εξετάσθηκαν ανωτέρω.

Ο θεσμός εγείρει, ωστόσο, έναν προβληματισμό αντίστροφο εκείνου που διατυπώθηκε για τη νέα Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή. Ενώ εκεί το ζήτημα είναι η συνύπαρξη διαμεσολαβητικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων στον ίδιο φορέα, εδώ το ερώτημα αφορά την ανεξαρτησία ενός φορέα που χρηματοδοτείται και συγκροτείται από τις ενώσεις των ίδιων των προμηθευτών των οποίων η συμπεριφορά ελέγχεται. Η Οδηγία 2013/11/ΕΕ δεν απαγορεύει τη λύση αυτή, αντιθέτως την προβλέπει ρητά, θέτοντας ενισχυμένες εγγυήσεις για τα φυσικά πρόσωπα που απασχολούνται από φορείς χρηματοδοτούμενους αποκλειστικά από επαγγελματικές οργανώσεις. Αναδεικνύει, ωστόσο, τη σημασία της συνύπαρξης ιδιωτικών και δημόσιων φορέων Ε.Ε.Δ. Ο καταναλωτής τραπεζικών υπηρεσιών διαθέτει, πράγματι, διπλή οδό: μπορεί να απευθυνθεί είτε στον ΕΧΜ είτε στον Συνήγορο του Καταναλωτή, του οποίου η οριζόντια αρμοδιότητα καλύπτει και τον τραπεζικό τομέα. Η επιλογή αυτή λειτουργεί υπέρ του καταναλωτή, υπό την προϋπόθεση ότι είναι ενημερωμένος για την ύπαρξή της, προϋπόθεση που, όπως επισημαίνεται και σε άλλα σημεία της παρούσας μελέτης, συχνά δεν συντρέχει στην πράξη.

[82] Τα στοιχεία αντλήθηκαν από τον ιστότοπο του φορέα, https://hobis.gr, ενότητα «Προφίλ» (τελευταία πρόσβαση Ιούλιος 2026). Σημειώνεται ότι πρόκειται για στοιχεία που δημοσιοποιεί ο ίδιος ο φορέας και όχι για δεδομένα ελεγμένα από ανεξάρτητη αρχή.

IV. Οι υφιστάμενες μορφές διαμεσολάβησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η αξιολόγησή τους

1. Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

α. Η αναζήτηση αποτελεσματικών μηχανισμών εξωδικαστικής αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης αποτελεί διαχρονικό ζητούμενο των σύγχρονων διοικητικών συστημάτων. Η παραδοσιακή προστασία του διοικουμένου μέσω της διοικητικής προσφυγής και του δικαστικού ελέγχου, μολονότι αποτελεί αναγκαία έκφανση του κράτους δικαίου, δεν επαρκεί πάντοτε για την άμεση αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολίτη. Η χρονοβόρα απονομή της δικαιοσύνης, η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών και η ανάγκη πρόληψης της κακοδιοίκησης οδήγησαν διεθνώς στην ανάπτυξη θεσμών διοικητικής διαμεσολάβησης, οι οποίοι βασίζονται στο πρότυπο του Ombudsman.

Η επιτυχία του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη ανέδειξε την ανάγκη δημιουργίας αντίστοιχων μηχανισμών σε αποκεντρωμένο επίπεδο, ώστε οι πολίτες να έχουν άμεση πρόσβαση σε μηχανισμό επίλυσης προβλημάτων που ανακύπτουν καθημερινά κατά τη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

β. Η ανάγκη αυτή ικανοποιήθηκε με τον ν. 3852/2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), ο οποίος εισήγαγε, για πρώτη φορά, τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (άρθρο 77) και τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (άρθρο 179). Πρόκειται για θεσμούς διοικητικής διαμεσολάβησης, οι οποίοι λειτουργούν στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αντίστοιχα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στο αρχικό σχέδιο του «Καλλικράτη» είχε επιλεγεί η ονομασία «Συνήγορος του Δημότη». Κατά τη δημόσια διαβούλευση, όμως, η ονομασία αυτή εγκαταλείφθηκε και αντικαταστάθηκε από τον όρο «Συμπαραστάτης», προκειμένου να αποφευχθεί σύγχυση με τον συνταγματικά κατοχυρωμένο Συνήγορο του Πολίτη[83]. Η αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 προσδιορίζει με σαφήνεια τον σκοπό της εισαγωγής του θεσμού. Ο Συμπαραστάτης αποσκοπεί: αα) στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, ββ) στη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών, γγ) στη βελτίωση

[83] Κελίδου Όλγα, Η Τοπική Διαμεσολάβηση στην Ελλάδα. Μια συγκριτική προσέγγιση με τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, ΘΠΔΔ 2/2020, σελ. 106-123. Πραβίτα, Ηλιάνα, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης - Ο Περιφερειακός συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: η πραγματικότητα των διαμεσολαβητικών αυτών θεσμών, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2011/3, 256 επ.

της εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων, δδ) στην αποσυμφόρηση των αιρετών οργάνων από τον μεγάλο αριθμό παραπόνων, και εε) στην αποφυγή άσκοπων διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών μέσω της έγκαιρης επίλυσης των προβλημάτων. Η φιλοσοφία αυτή συνδέεται άμεσα με την αντίληψη περί χρηστής αλλά και αποτελεσματικής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση δεν περιορίζεται στην τυπική νομιμότητα των πράξεών της, αλλά οφείλει να παρέχει αποτελεσματικές, γρήγορες και φιλικές προς τον πολίτη υπηρεσίες.

γ. Η διαμεσολάβηση που ασκεί ο Συμπαραστάτης δεν αποτελεί διαμεσολάβηση υπό την έννοια του ν. 4640/2019. Δεν αφορά ιδιωτικές διαφορές ούτε καταλήγει σε εκτελεστό πρακτικό συμφωνίας. Πρόκειται για διοικητική διαμεσολάβηση, η οποία κινείται εντός της δημόσιας διοίκησης και επιδιώκει τη θεραπεία φαινομένων κακοδιοίκησης μέσω συνεργασίας, διαλόγου και πειθούς. Σημειωτέον ότι η παρέμβαση του Συμπαραστάτη έχει κυρίως: αα) προληπτικό χαρακτήρα, ββ) συμφιλιωτική λειτουργία, γγ) διορθωτικό (της κακοδιοίκησης) χαρακτήρα, και δδ) συμβουλευτική διάσταση προς τις υπηρεσίες του ΟΤΑ. Δεν διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα, ούτε μπορεί να ακυρώσει διοικητικές πράξεις ή να υποκαταστήσει τα αρμόδια όργανα του δήμου ή της περιφέρειας. Η αποτελεσματικότητά του στηρίζεται στο θεσμικό κύρος, στην ανεξαρτησία και στην πειθώ των προτάσεών του.

Σε αντίθεση με τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος λειτουργεί σε εθνικό επίπεδο, ο τοπικός Συμπαραστάτης δρα εντός της τοπικής κοινωνίας. Η εγγύτητα αυτή, είναι το συγκριτικό του πλεονέκτημα, αφού επιτρέπει την καλύτερη γνώση των ιδιαιτεροτήτων κάθε δήμου ή περιφέρειας και διευκολύνει την άμεση επικοινωνία με τις υπηρεσίες και τους πολίτες. Για τον λόγο αυτόν, η θεωρία χαρακτηρίζει τον θεσμό ως «τοπικό Ombudsman», ο οποίος δανείζεται τις βασικές αρχές λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, προσαρμόζοντάς τες στις ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης[84].

Παρά τις υψηλές προσδοκίες του νομοθέτη, η εφαρμογή του θεσμού υπήρξε περιορισμένη. Η βιβλιογραφική και εμπειρική έρευνα[85] καταγράφει σειρά προβλημάτων, όπως τη δυσκολία συγκέντρωσης της αυξημένης πλειοψηφίας των δύο τρίτων για την εκλογή του Συμπαραστάτη, την απροθυμία αρκετών δημοτικών αρχών να ενεργοποιήσουν τη διαδικασία, την περιορισμένη ενημέρωση των πολιτών, την ελλιπή στελέχωση των γραφείων των Συμπαραστατών, και τη σύγχυση των αρμοδιοτήτων τους με εκείνες του Συνηγόρου του

[84] Κελίδου, ό.π., σελ. 108.
[85] Βλ. αντί άλλων Κελίδου, όπ.π., σελ. 109.

Πολίτη. Η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι κατά τη θητεία 2014–2019 μόνο 33 από τους 160 δήμους που είχαν δικαίωμα εκλογής Συμπαραστάτη προχώρησαν τελικά στην επιλογή του, ενώ από τις δεκατρείς περιφέρειες μόνο επτά εξέλεξαν Περιφερειακό Συμπαραστάτη.

δ. Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων το καθεστώς του Συμπαραστάτη άλλαξε πολύ πρόσφατα: Σύμφωνα με το άρθρο 152 του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ν. 5314/2026), στους δήμους είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων και άνω, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιλέγεται ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης. Στους δήμους κάτω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων είναι δυνητικός ο ορισμός Συμπαραστάτη με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Στις περιφέρειες, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, επιλέγεται ο περιφερειακός Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης.

Ως Συμπαραστάτης επιλέγεται, κατόπιν προκήρυξης που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου και της περιφέρειας, αντίστοιχα, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Υποψηφιότητες υποβάλλονται με δήλωση που κατατίθεται στο προεδρείο του συμβουλίου κατά την έναρξη της διαδικασίας επιλογής. Ως Συμπαραστάτης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου ή περιφέρειας ή βουλευτής.

Ως προς το αξίωμα του Συμπαραστάτη ισχύουν τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται στο άρθρο 42, περί κωλυμάτων εκλογιμότητας και ασυμβιβάστων και οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 148, περί υποχρεώσεων αιρετών οργάνων διοίκησης δήμων και περιφερειών.

Η θητεία του Συμπαραστάτη ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών και αντίστοιχα των περιφερειακών αρχών. Η διαδικασία για την επιλογή του Συμπαραστάτη γίνεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών και περιφερειακών αρχών. Ο Συμπαραστάτης επιλέγεται με απόφαση, η οποία λαμβάνεται με φανερή ψηφοφορία και με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα. Αν δεν επιτευχθεί η επιλογή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται κατά την ίδια ή μεταγενέστερη συνεδρίαση με την ίδια πλειοψηφία. Αν και πάλι δεν επιτευχθεί η επιλογή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται κατά την επόμενη τακτική συνεδρίαση με πλειοψηφία δύο τρίτων (2/3) των παρόντων μελών, χωρίς να προσμετρώνται στον αριθμό των παρόντων μελών οι δηλώσεις αποχής από την ψηφοφορία. Αν δεν επιτευχθεί η απαραίτητη πλειοψηφία και στην τρίτη ψηφοφορία, ο οικείος χωρικά Επόπτης Νομιμότητας επιλέγει έναν (1) από τους

υποψηφίους που πλειοψήφησαν, ως Συμπαραστάτη για τον δήμο ή την περιφέρεια, αντίστοιχα. β) Είναι επιτρεπτή, επίσης με την πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων, και την ίδια διαδικασία, η ανάκληση του Συμπαραστάτη για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού και, αντίστοιχα, του περιφερειακού συμβουλίου.

Ο Συμπαραστάτης δέχεται ενυπόγραφες καταγγελίες άμεσα θιγόμενων φυσικών ή νομικών προσώπων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου ή της περιφέρειας και των πάσης φύσεως νομικών τους προσώπων και ασκεί διαμεσολάβηση, προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερομένους ως προς τις ενέργειες στις οποίες προέβη μετά τη λήψη της καταγγελίας τους. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ο Συμπαραστάτης υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του δήμου ή της περιφέρειας, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να παρέχουν κάθε δυνατή συνδρομή. Κατά την εξέταση των καταγγελιών, ο συμπαραστάτης δύναται να αιτηθεί στοιχεία από το αρχείο των υπηρεσιών του δήμου ή της περιφέρειας και των νομικών τους προσώπων σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, περί της πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα (ν. 2690/1999, Α` 45). Εφόσον, ύστερα από εξέταση καταγγελίας, προκύψουν φαινόμενα κακοδιοίκησης, ο Συμπαραστάτης δύναται να υποβάλει συστάσεις προς τις αντίστοιχες υπηρεσίες του δήμου ή της περιφέρειας ή των νομικών τους προσώπων για την αποτροπή επανάληψής τους.

Σημειώνεται ότι η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον Συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη, ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Γενικού Επόπτη και του Επόπτη Νομιμότητας.[86]

ε. Παρά τις δυσχέρειες εφαρμογής, ο θεσμός αποτελεί σημαντική καινοτομία της ελληνικής διοικητικής οργάνωσης. Εισάγει στην τοπική αυτοδιοίκηση μια κουλτούρα συναινετικής επίλυσης προβλημάτων και έγκαιρης αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, πριν αυτή οδηγήσει σε διοικητικές προσφυγές ή δικαστικές διαφορές. Υπό την έννοια αυτή, ο Συμπαραστάτης λειτουργεί ως θεσμός *διοικητικής διαμεσολάβησης,* συμπληρωματικός προς τον Συνήγορο του Πολίτη και προς τα ένδικα βοηθήματα, ενισχύοντας την αρχή της καλής διοίκησης και την αποτελεσματική προστασία των διοικουμένων.

[86] Παγκράτης, Σπύρος-Μάριος, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης. Παρατηρήσεις de lege ferenda σε έναν νεοπαγή θεσμό της Δημόσιας Διοίκησης, Ιόνιος Επιθεώρηση του Δικαίου 10/2010, σελ. 16 (18 επ.).

2. Το εφαρμοστέο νομοθετικό πλαίσιο του ν. 4640/2019 και η προοπτική εφαρμογής του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Όπως έχει αναφερθεί στην παρούσα μελέτη και, συγκεκριμένα, υπό ΙΙ, ο ν. 4640/2019 ρυθμίζει τη διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις και αποτελεί το βασικό νομοθέτημα για την εξωδικαστική επίλυση ιδιωτικών διαφορών στην Ελλάδα. Ο νόμος έχει ως αντικείμενο ιδίως την περαιτέρω εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 2008/52/ΕΚ. Κατά το άρθρο 3 του ν. 4640/2019, στη διαδικασία της διαμεσολάβησης μπορούν να υπαχθούν αστικές και εμπορικές διαφορές, εθνικού ή διασυνοριακού χαρακτήρα, υφιστάμενες ή μέλλουσες, εφόσον τα μέρη έχουν εξουσία διάθεσης του αντικειμένου τους. Ο νόμος ορίζει ως ιδιωτική διαφορά την αμφισβήτηση σχετικά με την ύπαρξη, την έκταση, το περιεχόμενο ή τα υποκείμενα ιδιωτικού δικαιώματος.

Το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 4640/2019 εξαιρεί ρητά από την υποχρεωτική αρχική συνεδρία διαμεσολάβησης τις διαφορές στις οποίες διάδικο μέρος είναι το Δημόσιο, Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ. Η νομολογία έχει διευκρινίσει ότι η εξαίρεση καταλαμβάνει κάθε υπόθεση στην οποία εμπλέκεται φορέας του Δημοσίου, ανεξαρτήτως αν ενάγεται μόνος του ή από κοινού με ιδιώτες, καθώς κριτήριο δεν αποτελεί η φύση της διαφοράς αλλά αυτή καθαυτή η συμμετοχή του δημόσιου φορέα στη δίκη. Η ίδια θέση έχει υιοθετηθεί και από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων της Κεντρικής Επιτροπής Διαμεσολάβησης.

Η εξαίρεση δεν σημαίνει απαγόρευση προσφυγής σε διαμεσολάβηση εκ μέρους των Ο.Τ.Α., αλλά μόνο άρση της υποχρεωτικότητας. Δηλαδή, ένας δήμος ή μια περιφέρεια μπορεί, κατ' αρχήν, να συναινέσει σε εκούσια διαμεσολάβηση για ιδιωτικού δικαίου διαφορά της οποίας έχει την εξουσία διάθεσης, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί νομική του υποχρέωση. Στην πράξη, η απουσία υποχρεωτικότητας, σε συνδυασμό με τη γενικότερη επιφυλακτικότητα των δημόσιων φορέων απέναντι σε μη τυπικές διαδικασίες, έχει οδηγήσει σε ελάχιστη αξιοποίηση του θεσμού από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Υπό το φως των ανωτέρω, δεν αποκλείεται η εφαρμογή του ανωτέρω νόμου στην περίπτωση που το ένα μέρος της διαφοράς είναι ΟΤΑ. Ο δήμος ή η περιφέρεια διαθέτει νομική προσωπικότητα και μπορεί να συνάπτει έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Αυτό βεβαίως προϋποθέτει ότι ενεργεί ως φορέας ιδιωτικών δικαιωμάτων και όχι ως φορέας άσκησης δημόσιας εξουσίας, μόνο τότε μπορεί **καταρχήν** να συμμετάσχει σε διαδικασία

διαμεσολάβησης του ν. 4640/2019. Η υπαγωγή, ωστόσο, εξαρτάται σωρευτικά από τις ακόλουθες, κυρίως, προϋποθέσεις:

1. Η διαφορά πρέπει να είναι, κατά τα ανωτέρω, αστική ή εμπορική και όχι διοικητική.

2. Το αντικείμενό της πρέπει να είναι δεκτικό συμβιβασμού.

3. Ο ΟΤΑ πρέπει να έχει εξουσία διάθεσης της συγκεκριμένης αξίωσης.

4. Πρέπει να ληφθεί σχετική απόφαση από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο του ΟΤΑ, με τήρηση των ειδικών διαδικαστικών και δημοσιονομικών εγγυήσεων που ισχύουν κατά περίπτωση.

5. Ειδικότερα, ως προς την εξουσία διάθεσης και την αρχή της νομιμότητας: η εξουσία διάθεσης αποτελεί κεντρική προϋπόθεση της διαμεσολάβησης. Στις ιδιωτικές διαφορές, εξουσία διάθεσης υφίσταται κυρίως σε απαλλοτριωτά περιουσιακά δικαιώματα, όπως τα ενοχικά και εμπράγματα δικαιώματα, στο μέτρο που δεν περιορίζονται από διατάξεις αναγκαστικού δικαίου. Για τους δήμους, όμως, η εξουσία διάθεσης έχει στενότερο περιεχόμενο από ό,τι για έναν ιδιώτη. Η δημοτική περιουσία και οι δημοτικοί πόροι εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς και η διαχείρισή τους υπόκειται στις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της διαφάνειας, της ισότητας και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. Ο δήμος δεν μπορεί μέσω διαμεσολάβησης:

- να παραιτηθεί από αρμοδιότητα που ο νόμος τού επιβάλλει να ασκήσει·
- να αποδεχθεί λύση αντίθετη προς διάταξη αναγκαστικού δικαίου·
- να παρακάμψει κανόνες δημοσίων συμβάσεων, κρατικών ενισχύσεων ή δημοσιονομικού δικαίου·
- να χαρίσει ή να περιορίσει απαίτηση χωρίς ειδική, αντικειμενική και επαρκή αιτιολογία·
- να αναλάβει οικονομική υποχρέωση χωρίς νόμιμη πίστωση και χωρίς την τήρηση των κανόνων ανάληψης υποχρεώσεων·
- να προβεί σε συμβιβασμό χωρίς την απόφαση του αρμόδιου συλλογικού οργάνου και, όπου απαιτείται, χωρίς προηγούμενη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας.

Ο συμβιβασμός πρέπει να είναι οικονομικά και νομικά επωφελέστερος ή τουλάχιστον εύλογος σε σύγκριση με την αναμενόμενη έκβαση και το κόστος της δίκης. Η σχετική απόφαση πρέπει να στηρίζεται σε αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, της πιθανότητας ευδοκίμησης

των αξιώσεων, του ύψους της πιθανής επιβάρυνσης, των τόκων, των δικαστικών εξόδων και της καθυστέρησης.

α. Η διαδικασία της διαμεσολάβησης: Η διαμεσολάβηση αποτελεί διαρθρωμένη διαδικασία κατά την οποία τα μέρη, με τη συνδρομή ειδικά εκπαιδευμένου, ουδέτερου και αμερόληπτου διαμεσολαβητή, επιδιώκουν να καταλήξουν τα ίδια σε συμφωνία. Ο διαμεσολαβητής δεν επιλύει τη διαφορά με δεσμευτική απόφαση, ούτε λειτουργεί ως δικαστής ή διαιτητής. Δεν επιβάλλει στα μέρη συγκεκριμένη λύση, αλλά διευκολύνει την επικοινωνία, εντοπίζει τα πραγματικά συμφέροντα, βοηθά στη διερεύνηση εναλλακτικών επιλογών και υποστηρίζει τη διαμόρφωση μιας αμοιβαία αποδεκτής συμφωνίας.

Η διαδικασία διακρίνεται ιδίως από:

- την εκούσια συμμετοχή των μερών ως προς τη συνέχιση και την επίτευξη συμφωνίας·
- την αυτονομία των μερών ως προς το περιεχόμενο της λύσης·
- την ουδετερότητα και αμεροληψία του διαμεσολαβητή·
- την εμπιστευτικότητα των διαπραγματεύσεων·
- την ευελιξία της διαδικασίας·
- τη δυνατότητα πραγματοποίησης κοινών και κατ' ιδίαν συναντήσεων·
- την ταχύτερη αντιμετώπιση της διαφοράς σε σύγκριση με την πλήρη δικαστική διαδικασία.

Η εμπιστευτικότητα δεν πρέπει, πάντως, να μεταφέρεται άκριτα στον δημόσιο τομέα. Οι δήμοι υπόκεινται σε υποχρεώσεις διαφάνειας, αιτιολογίας, δημοσιότητας των αποφάσεων και λογοδοσίας για τη χρήση του δημόσιου χρήματος. Συνεπώς, πρέπει να διακρίνεται η εμπιστευτικότητα των διαπραγματεύσεων από τη δημοσιότητα της τελικής διοικητικής απόφασης με την οποία εγκρίνεται ο συμβιβασμός. Η συμφωνία δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως μέσο απόκρυψης του οικονομικού αντικειμένου ή της αιτιολογίας μιας δημοτικής δαπάνης.

β. Η δεσμευτικότητα και η εκτελεστότητα της συμφωνίας: Εάν επιτευχθεί συμφωνία, το πρακτικό διαμεσολάβησης υπογράφεται από τα μέρη, τους νομικούς παραστάτες και τον διαμεσολαβητή. Κατά το άρθρο 8 του ν. 4640/2019, το πρακτικό μπορεί να κατατεθεί στη γραμματεία του αρμόδιου δικαστηρίου και να αποτελέσει εκτελεστό τίτλο, εφόσον το περιεχόμενό του είναι δεκτικό αναγκαστικής εκτέλεσης.

Στην περίπτωση των ΟΤΑ, η εκτελεστότητα του πρακτικού δεν θεραπεύει τυχόν πλημμέλειες ως προς την αρμοδιότητα του οργάνου, την έλλειψη νόμιμης εξουσιοδότησης, την παράβαση κανόνων αναγκαστικού δικαίου ή την απουσία νόμιμης δημοσιονομικής δέσμευσης. Για τον λόγο αυτόν, η συμμετοχή της νομικής και της οικονομικής υπηρεσίας του δήμου πριν από την υπογραφή της συμφωνίας είναι αναγκαία.

γ. Τα πλεονεκτήματα της διαμεσολάβησης για τους ΟΤΑ: Η κατάλληλη χρήση της διαμεσολάβησης μπορεί να προσφέρει:

Μείωση του οικονομικού κόστους

Η έγκαιρη επίλυση περιορίζει τα δικαστικά έξοδα, τις αμοιβές εξωτερικών συνεργατών, τους τόκους υπερημερίας, τις αποζημιώσεις λόγω καθυστέρησης και το έμμεσο διοικητικό κόστος.

Ταχύτερη διευθέτηση

Οι διαφορές μπορούν να αντιμετωπιστούν πριν αποκτήσουν πολυετή διάρκεια ή επηρεάσουν την εκτέλεση δημοτικών έργων και υπηρεσιών.

Διατήρηση λειτουργικών σχέσεων

Στις συμβάσεις διαρκούς συνεργασίας, στις μισθώσεις, στις διαδημοτικές συνεργασίες και στις εργασιακές σχέσεις, η διαμεσολάβηση μπορεί να αποκαταστήσει την επικοινωνία και να επιτρέψει τη συνέχιση της έννομης σχέσης.

Ευελιξία της λύσης

Η δικαστική απόφαση περιορίζεται κατά κανόνα στην αποδοχή ή απόρριψη συγκεκριμένων αιτημάτων. Η διαμεσολάβηση μπορεί να οδηγήσει σε σύνθετες λύσεις, όπως χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης, τμηματική καταβολή, τροποποίηση επιμέρους συμβατικών όρων, αποκατάσταση ελαττωμάτων ή οργάνωση μελλοντικής συνεργασίας, πάντοτε εντός των ορίων της νομιμότητας.

Αποφόρτιση των δικαστηρίων

Η επίλυση ενός μέρους των ιδιωτικών διαφορών των ΟΤΑ εκτός δικαστηρίων μπορεί να συμβάλει στη μείωση του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων. Η συμβολή αυτή δεν πρέπει να θεωρείται αυτονόητη ούτε να αποτιμάται χωρίς στατιστικά δεδομένα. Απαιτείται συστηματική καταγραφή του αριθμού των υποθέσεων που παραπέμπονται σε διαμεσολάβηση, του ποσοστού συμφωνίας, του χρόνου επίλυσης και της οικονομικής εξοικονόμησης.

V. Προτάσεις για περαιτέρω ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Προτάσεις αναμόρφωσης του ν. 4640/2019

Σε ό,τι αφορά στις αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ιδιωτικό δίκαιο), στις οποίες εμπλέκεται το Δημόσιο, ο Ν. 4640/2019 παρέχει μία ευέλικτη διαδικασία, ικανή να οδηγήσει σε ταχεία και οικονομική επίλυση των διαφορών, που ανακύπτουν. Ωστόσο, στην ελληνική πραγματικότητα, η προσφυγή σε διαμεσολαβητικές διαδικασίες δεν αποτελεί στοιχείο της ιδιοσυγκρασίας των υποκειμένων του δικαίου. Για τον λόγο αυτόν ο Ν. 4640/2019 καθιερώνει για τους ιδιώτες την μάλλον υποτονική υποχρεωτική αρχική συνεδρία (άρθρα 6 και 7 Ν. 4640/2019). Με δεδομένο, ότι το Δημόσιο εξαιρείται από την υποχρεωτική αρχική συνεδρία και την τάση να μη δημιουργεί περισσότερες εκκρεμότητες είναι εξαιρετικά σπάνια η προσφυγή του Δημοσίου ή του αντιδίκου του σε διαδικασία διαμεσολάβησης.

Καθώς η διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019 μπορεί να αποβεί πολλαπλώς χρήσιμη, ίσως θα έπρεπε να αναθεωρηθεί η τάση, να εξαιρούνται από την υποχρεωτική διαμεσολάβηση οι υποθέσεις, στις οποίες διάδικο μέρος εμφανίζεται το Δημόσιο. Τούτο θα συντελούσε στη σταδιακή εμπέδωση από τους δημόσιους φορείς της διαδικασίας της διαμεσολάβησης και της χρησιμότητάς και δυνητικά στη μείωση των εξόδων τους.

2. Προτάσεις που αφορούν την ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση, πέραν του ν. 4640/2019

α. Προς ένα σύστημα περιορισμένης εισαγωγής και εφαρμογής της διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις του ν. 4412/2016

αα. Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων παράγει πολύ μεγάλο όγκο διοικητικών διαφορών μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των αντισυμβαλλομένων της, στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016, οι οποίες επιβαρύνουν σημαντικά τα διοικητικά δικαστήρια και καθιστούν επιτακτική την ανάγκη διερεύνησης τρόπων αποφόρτισης, ενδεχομένως και μέσω της προώθησης της διαμεσολάβησης. Το ζήτημα μιας τέτοιας ενσωμάτωσης παρουσιάζει νομικές και πραγματικές δυσκολίες: Η πολυπλοκότητα των δημοσίων έργων και η ανάγκη ταχείας ολοκλήρωσης επενδύσεων δημιουργούν εύλογο προβληματισμό ως προς το κατά πόσον ένας συναινετικός μηχανισμός επίλυσης διαφορών θα μπορούσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά και στις έννομες σχέσεις όπου διάδικος είναι το Δημόσιο. Σημαντικό εμπόδιο αποτελούν επίσης: α) το ζήτημα της εξουσίας των μερών να διαθέτουν ελεύθερα το αντικείμενο της διαφοράς τους και β) το γεγονός ότι, στο δημόσιο δίκαιο, η Διοίκηση δεν ενεργεί ως ισότιμος

συμβαλλόμενος, αλλά ως φορέας δημόσιας εξουσίας, δεσμευόμενη από την αρχή της νομιμότητας και από την υποχρέωση προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Για τον λόγο αυτό, η απλή μεταφορά του ιδιωτικού μοντέλου διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις θα ήταν νομικά εσφαλμένη.

ββ. Η βασική θέση της παρούσας μελέτης είναι ότι η διαμεσολάβηση δεν πρέπει να εισαχθεί ως γενικός τρόπος επίλυσης διαφορών στις δημόσιες συμβάσεις. Θα μπορούσε, όμως, να εισαχθεί, επιλεκτικά και περιορισμένα, αποκλειστικά στις περιπτώσεις όπου η ίδια η έννομη τάξη επιτρέπει στη Διοίκηση να διαπραγματευθεί νομίμως το αντικείμενο της διαφοράς. Ειδικότερα:

Πρώτον, θεωρούμε ότι η διαμεσολάβηση είναι κατ' αρχήν δυνατή μόνο κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Και αυτό γιατί, κατά το προσυμβατικό στάδιο, η διαγωνιστική διαδικασία διέπεται από τις υπερνομοθετικής ισχύος αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αντικειμενικότητας και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η επιλογή του αναδόχου δεν αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης αλλά εφαρμογής κανόνων δημοσίας τάξεως. Ως εκ τούτου, η διαμεσολάβηση είναι δογματικά ασύμβατη με το στάδιο αυτό.

Δεύτερον, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να διαθέτει διακριτική ευχέρεια για να μπορεί να συμμετέχει σε διαδικασία διαμεσολάβησης. Όταν ο νόμος επιβάλλει συγκεκριμένη διοικητική ενέργεια, όταν υπάρχει, δηλαδή, δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, η Διοίκηση δεν μπορεί να παρεκκλίνει μέσω συμβιβασμού χωρίς να παραβιάσει την αρχή της νομιμότητας. Αντιθέτως, όπου ο νομοθέτης χρησιμοποιεί διατυπώσεις όπως «δύναται», «κρίνει», «δικαιούται» ή «επιλέγει», η διαμεσολάβηση μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο αναζήτησης της πλέον πρόσφορης νόμιμης λύσης.

Τρίτον, πρέπει, όπως προελέχθη, να υπάρχει εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς που προωθείται σε διαδικασία διαμεσολάβησης. Η προϋπόθεση αυτή αποκλείει κάθε διαφορά που αφορά την τήρηση κανόνων δημοσίας τάξεως ή υποχρεωτικών διοικητικών αρμοδιοτήτων. Αντίθετα, είναι δυνατόν - και αυτές τις περιπτώσεις αφορά η πρότασή μας, να καταλαμβάνει οικονομικές απαιτήσεις που συνδέονται με την εκτέλεση της σύμβασης, πρόσθετες εργασίες, αποζημιώσεις ή άλλες συμβατικές αξιώσεις, εφόσον η Διοίκηση διαθέτει νόμιμο περιθώριο εκτίμησης και διαπραγμάτευσης.

Οι ανωτέρω τρεις προϋποθέσεις συνιστούν αναγκαίο δογματικό φίλτρο εφαρμογής της διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις. Έτσι επιτυγχάνεται συμφιλίωση δύο θεμελιωδών

αρχών που συχνά εμφανίζονται ως αντικρουόμενες: *Της αρχής της νομιμότητας και της αρχής της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης, άλλως της ανάγκης αποτελεσματικής επίλυσης των διαφορών στις οποίες εμπλέκεται.*

Η πρακτική σημασία μιας τέτοιας προσέγγισης είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Οι διαφορές κατά την εκτέλεση δημόσιων έργων χαρακτηρίζονται από υψηλή τεχνική εξειδίκευση, σημαντικό οικονομικό αντικείμενο και μακρά δικαστική διάρκεια. Η καθυστέρηση στην επίλυσή τους δεν επηρεάζει μόνο τα ιδιωτικά συμφέροντα του αναδόχου, αλλά συχνά συνεπάγεται διακοπή έργων, απώλεια ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, καθυστέρηση κρίσιμων υποδομών και αύξηση του δημοσιονομικού κόστους λόγω τόκων υπερημερίας και δικαστικών εξόδων. Υπό την έννοια αυτή, η διαμεσολάβηση μπορεί να λειτουργήσει όχι μόνο ως μηχανισμός εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, αλλά και ως εργαλείο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

γγ. Η γαλλική εμπειρία επιβεβαιώνει ότι η επιτυχία του θεσμού δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη νομοθετική κατοχύρωση, αλλά από τον προσεκτικό σχεδιασμό του. Στη Γαλλία, με το νόμο 1547/18.11.2016, όπως εξειδικεύθηκε και συμπληρώθηκε με το διάταγμα 566/18.4.2017[87], ορίζεται, γενικά για τις διοικητικές διαφορές, ότι ήδη από το στάδιο της σύναψης της σύμβασης, παρέχεται η δυνατότητα συνομολόγησης ρήτρας διαμεσολάβησης, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με διαιτησία, ενώ, ακόμη και μετά την εμφάνιση της διαφοράς, τα μέρη μπορούν να προσφύγουν εκούσια στη διαδικασία της διαμεσολάβησης, χωρίς να προσδιορίζονται κατηγορίες υποθέσεων όπου επιτρέπεται η προσφυγή, αλλά με μόνο κριτήριο την κατά περίπτωση κρίση για το αν υπάρχει ή όχι εξουσία διάθεσης του αντικειμένου. Ο Γαλλικός Κανονισμός Διαμεσολάβησης και Διαιτησίας προβλέπει τρεις δυνατότητες συμβατικών ρητρών σε σχέση με την εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών: αα) Τη συμφωνία των μερών για υπαγωγή της διοικητικής διαφοράς ως προς την οποία υπάρχει εξουσία διάθεσης σε διαμεσολάβηση. ββ) Τη συμφωνία των μερών, με την ίδια ανωτέρω προϋπόθεση, για υπαγωγή της διαφοράς τους σε διαιτησία και γγ) τη συνομολόγηση της δυνατότητας προσφυγής σε διαιτησία, εφόσον εξαντληθεί η προσφυγή ή η δυνατότητα προσφυγής σε διαμεσολάβηση. Ακόμη και αν ελλείπει η συμβατική ρύθμιση του ζητήματος, παρέχονται και πάλι στα μέρη, εκ του Κανονισμού, οι προαναφερθείσες δυνατότητες

[87] LOI n° 2016-1547 du 18 Novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe 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.

εξωδικαστικής επίλυσης. Ρυθμίζει, επίσης, αναλυτικά την επιλογή των διαμεσολαβητών, τις προθεσμίες, τη διαδικασία και τη δυνατότητα τεχνικής πραγματογνωμοσύνης και άλλα συναφή ζητήματα[88].

Παράλληλα, όμως, η ίδια η γαλλική πρακτική εφαρμογή αναδεικνύει και τα όρια του θεσμού. Η εμπειρία της εφαρμογής του Κανονισμού Διαμεσολάβησης και Διαιτησίας δείχνει ότι γενικά η διαμεσολάβηση αποτυγχάνει όταν οι θέσεις των μερών απέχουν σημαντικά, όταν οι εκατέρωθεν προτάσεις υποβάλλονται χωρίς πραγματική βούληση συμβιβασμού ή όταν, με γνώμονα τη σημαντική επιμήκυνση της συνολικής διάρκειας της διαδικασίας, υιοθετούνται παρελκυστικές τακτικές από τα μέρη. Ειδικά στις δημόσιες συμβάσεις έχει επισημανθεί ότι μια ανεπιτυχής διαμεσολάβηση μπορεί να αυξήσει το δημοσιονομικό κόστος, καθώς κατά το διάστημα αυτό εξακολουθούν να τρέχουν οι τόκοι υπερημερίας και τελικά η δικαστική διαδικασία επανεκκινεί από το σημείο στο οποίο είχε ανασταλεί.

δδ. Τα συμπεράσματα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον Έλληνα νομοθέτη, ο οποίος πρέπει να τα λάβει υπόψη του κατά την υιοθέτηση της σχετικής πρότασης. Η γαλλική εμπειρία αποδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα της διαμεσολάβησης εξαρτάται από την αυστηρή οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της, την εξειδίκευση των διαμεσολαβητών, τη θεσμοθέτηση κατάλληλων κινήτρων και την αποτροπή καταχρηστικής προσφυγής στη διαδικασία.

Αντίστοιχα, στην Ελλάδα η τυχόν θεσμοθέτηση θα πρέπει να συνοδευθεί από αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας, ειδική κατάρτιση των διαμεσολαβητών στο δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων, διαδικασία προκαταρκτικού ελέγχου της καταλληλότητας της διαφοράς και κίνητρα που θα καθιστούν πραγματικά ελκυστική τη συναινετική επίλυση, **όπως η αναστολή της επιβάρυνσης με τόκους υπερημερίας κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης κατά τα ανωτέρω.**

β. Γενικότερες σκέψεις για την ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση

αα. Αναγνώριση της διοικητικής διαμεσολάβησης ως αυτοτελούς θεσμού

Θεωρούμε σημαντική για την ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση τη νομοθετική αναγνώριση της διοικητικής διαμεσολάβησης ως ιδιαίτερης κατηγορίας, διακριτής τόσο από τη διαμεσολάβηση αστικών και εμπορικών διαφορών όσο και

[88] Αναλυτικά για τα θέματα αυτά βλ. Βύρρα, Διαμεσολάβηση στις δημόσιες συμβάσεις: Επιτάχυνση της διαδικασίας ή περιδίνηση στη νομοθεσία της Βαβέλ, ΔιΔικ 6/2025, σελ. 935 (936 επ.).

από τις διοικητικές προσφυγές. Η διοικητική διαμεσολάβηση θα μπορούσε να οριστεί ως διαρθρωμένη διαδικασία κατά την οποία ένας ουδέτερος τρίτος διευκολύνει την επικοινωνία μεταξύ διοικητικού φορέα και διοικουμένου, με σκοπό:

- Τη διόρθωση περιπτώσεων κακοδιοίκησης,
- την αποσαφήνιση πραγματικών ή νομικών ζητημάτων,
- την αναζήτηση νόμιμης και αμοιβαία αποδεκτής λύσης,
- την πρόληψη της κλιμάκωσης της διαφοράς,
- και την αποφυγή περιττής διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας.

Προφανώς, η σχετική διαδικασία δεν θα έχει ως αντικείμενο τον «συμβιβασμό επί της νομιμότητας». Η Διοίκηση δεν μπορεί να συμφωνήσει τη διατήρηση παράνομης πράξης, να παραιτηθεί από δεσμία αρμοδιότητα ή να παρακάμψει διατάξεις αναγκαστικού δικαίου. Μπορεί, όμως, να ανακαλέσει ή να διορθώσει πράξη, να συμπληρώσει την αιτιολογία της, να θεραπεύσει διαδικαστική πλημμέλεια, να επανεξετάσει την υπόθεση ή να επιλέξει μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων.

Η συγκριτική εμπειρία από την εφαρμογή του θεσμού σε άλλα κράτη μέλη είναι ενθαρρυντική: Π.χ., στην Ολλανδία τα στοιχεία που αφορούν την εφαρμογή της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές είναι πολύ ενθαρρυντικά. Σημειώνεται ότι σχεδόν το 70% των υποθέσεων που υπάγονται σε διαμεσολάβηση μετά από την προτροπή του δικαστηρίου καταλήγουν σε θετική επίλυση της διαφοράς.

Στην Ισπανία ο νόμος περί διοικητικών διαφορών (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998) δεν προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα προσφυγής μέσω τρίτων, παρότι δε περιέχει καμία σχετική απαγόρευση. Όμως πρέπει να σημειωθεί ότι προβλέπεται δυνατότητα ελέγχου της διοικητικής δράση μέσω άλλων μεθόδων, συμπληρωματικών της δικαστικής, με την παροχή οικονομικών και γρήγορων λύσεων για την αποφυγή άσκησης μεγάλου αριθμού προσφυγών. Δυνατότητα προσφυγής σε διαμεσολάβηση στο πλαίσιο διοικητικών διαφορών παρέχεται, επίσης, από την έννομη τάξη της Πορτογαλίας, του Λουξεμβούργου και της Ουγγαρίας.[89]

[89] Ζουρνατζή Άννα, Η διαμεσολάβηση στο Δημόσιο – Μια πρόκληση για το μέλλον, Εισήγηση στο 9ο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δικονομολόγων, Χανιά 29-30 Απριλίου 2022 «Η Διαμεσολάβηση στο Δημόσιο-Μια πρόκληση για το μέλλον» https://www.dimosiodikaio.gr/wp-content/uploads/dd/2023/1/dd_2023_1_zournazi.pdf

ββ. Καθιέρωση ολοκληρωμένης Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Διαμεσολάβηση

Η προώθηση του θεσμού δεν πρέπει να αφεθεί σε αποσπασματικές πρωτοβουλίες μεμονωμένων Υπουργείων ή οργανισμών. Χρειάζεται μία Εθνική Στρατηγική Εξωδικαστικής Επίλυσης Διοικητικών Διαφορών, η οποία θα καθορίζει:

- τις κατηγορίες διαφορών που είναι κατάλληλες για διαμεσολάβηση,
- τους αρμόδιους φορείς,
- τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας,
- τη σχέση της διαμεσολάβησης με τις διοικητικές προσφυγές,
- τις συνέπειες ως προς τις προθεσμίες,
- τα κριτήρια αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας,
- και τους μηχανισμούς συλλογής στατιστικών δεδομένων.

Η ανωτέρω Στρατηγική θα ήταν ορθότερο να καλύπτει την κεντρική διοίκηση, επίσης ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, επίσης δημόσιους οργανισμούς και, όπου ασκούν δημόσια εξουσία, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα.

γγ. Πύλη επίλυσης διοικητικών διαφορών μιας στάσης

Συχνά ο πολίτης που αντιμετωπίζει κάποιο πρόβλημα με φορέα της Διοίκησης δεν γνωρίζει αν πρέπει να απευθυνθεί στον Συμπαραστάτη, στον Συνήγορο του Πολίτη, σε δημοτική υπηρεσία, σε επιτροπή ενστάσεων ή στα δικαστήρια. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί μία ενιαία φυσική και ψηφιακή Πύλη Επίλυσης Διαφορών, η οποία θα μπορούσε να υποδέχεται το αίτημα και να το παραπέμπει στον κατάλληλο μηχανισμό. Η Πύλη αυτή θα απέτρεπε τις παράλληλες και επαναλαμβανόμενες αναφορές και θα λειτουργούσε ως σύστημα «διαλογής» των διαφορών, χωρίς να περιορίζει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.

γ. Ενίσχυση των υφιστάμενων Ombudsmen

αα. Η προώθηση της διοικητικής διαμεσολάβησης δεν απαιτεί κατ' ανάγκη τη δημιουργία νέων θεσμών. Αντίθετα, περισσότερο συνεκτική και οικονομικά βιώσιμη επιλογή θα ήταν η ουσιαστική ενίσχυση των ήδη υφιστάμενων Ombudsmen, ιδίως του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συνηγόρου του Καταναλωτή (πλέον της Ανεξάρτητης Αρχής Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή).

Οι θεσμοί αυτοί διαθέτουν ήδη εμπειρία στη διερεύνηση αναφορών, στην αποκλιμάκωση συγκρούσεων και στη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων. Η

μεταρρυθμιστική προτεραιότητα πρέπει, συνεπώς, να είναι η μετατροπή αυτών των θεσμών από μηχανισμούς που συχνά λειτουργούν εκ των υστέρων και με περιορισμένους πόρους σε σταθερούς πυλώνες πρόληψης και εξωδικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών. Δηλαδή, στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, θεωρούμε ότι η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συνηγόρου του Καταναλωτή δεν πρέπει να λειτουργεί μόνο ως εκ των υστέρων μηχανισμός επίλυσης μεμονωμένων παραπόνων, αλλά να ενταχθεί οργανικά στον τρόπο λειτουργίας, αξιολόγησης και μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Ο ν. 3094/2003 ήδη αναθέτει στην Αρχή όχι μόνο τη διερεύνηση ατομικών υποθέσεων, αλλά και τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και για αναγκαίες νομοθετικές μεταβολές

ββ. Αναγκαία προϋπόθεση για να εφαρμοσθεί αυτή η στόχευση στην πράξη είναι οι υφιστάμενοι φορείς διαμεσολάβησης πρέπει να θωρακισθούν με αρμοδιότητες και να ενισχυθούν με διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσε να προταθεί η θεσμοθέτηση ενός συστήματος ελάχιστης στελέχωσης, ανάλογα με:

- Τον πληθυσμό ή τον αριθμό των διοικουμένων που εξυπηρετεί ο φορέας,
- τον ετήσιο αριθμό αναφορών,
- το εύρος των αρμοδιοτήτων του,
- τη γεωγραφική έκταση,
- και τη σύνθετη ή τεχνική φύση των υποθέσεων.

Για παράδειγμα, μια συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, δεν μπορεί να διαθέτει την ίδια οργανωτική υποστήριξη με έναν μικρότερο φορέα, όπως ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης ενός Δήμου. Η νομοθεσία θα μπορούσε να προβλέπει έναν βασικό πυρήνα προσωπικού και πρόσθετη ενίσχυση όταν ο αριθμός των υποθέσεων υπερβαίνει συγκεκριμένα ποσοτικά όρια ή αν συντρέχουν άλλοι λόγοι που απαιτούν τέτοια ενίσχυση. Παράλληλα, πρέπει να υπάρχει δυνατότητα πρόσληψης ή απόσπασης ειδικών επιστημόνων για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, όπως δημόσιες συμβάσεις, κοινωνική ασφάλιση, υγεία, περιβάλλον, πολεοδομία, τεχνολογία και αλγοριθμική διοίκηση.

γγ. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να ιδρυθεί μόνιμο δίκτυο συνεργασίας των Ombudsmen σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης: Κεντρικό, Περιφερειακό και Τοπικό. Η πολυμορφία των θεσμών μπορεί να αποτελέσει πλεονέκτημα, αλλά δημιουργεί και κινδύνους επικάλυψης, διαφορετικών πρακτικών και μετακύλισης των πολιτών από φορέα σε φορέα. Χρειάζεται κατάλληλος συντονισμός και προώθηση της μεταξύ τους συνεργασίας, η οποία μπορεί να υπηρετηθεί μέσω θεσμοθέτησης Εθνικού Δικτύου Διοικητικής Διαμεσολάβησης, στο οποίο θα συμμετέχουν ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συνήγορος του Καταναλωτή (πλέον Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή), οι δημοτικοί και περιφερειακοί Συμπαραστάτες, ειδικοί Συνήγοροι ή διαμεσολαβητικοί φορείς, και, κατά περίπτωση, εκπρόσωποι της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Το Δίκτυο θα μπορούσε να διαμορφώνει ιδίως:

- Κοινά πρότυπα παραδεκτού και χειρισμού αναφορών,
- κοινές αρχές δεοντολογίας,
- πρωτόκολλα παραπομπής,
- ενιαία ταξινόμηση υποθέσεων,
- εκπαιδευτικά προγράμματα επιμόρφωσης του προσωπικού,
- καλές πρακτικές διαμεσολάβησης
- και συγκρίσιμους δείκτες αποτελεσματικότητας.

Η συνεργασία πρέπει, πάντως, να είναι αμφίδρομη. Δεν αρκεί να υποχρεώνεται ο τοπικός θεσμός να συνδράμει τον εθνικό Ombudsman. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει, επίσης, να παρέχει τεχνική υποστήριξη, πρότυπα διαδικασιών, επιμόρφωση και πρόσβαση σε συσσωρευμένη τεχνογνωσία.

δδ. Περαιτέρω, σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση των θεμάτων κακοδιοίκησης που αναδεικνύονται μέσω της διαμεσολάβησης που διενεργεί η Αρχή, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου των δημόσιων οργανισμών του άρθρου 2 ν. 4795/2021 θα μπορούσαν να υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις του Συνηγόρου που αφορούν φορέα που υπάγεται στην αρμοδιότητά τους, ιδίως όταν υπάρχουν επαναλαμβανόμενες αναφορές πολιτών. Το ίδιο να συμβαίνει και σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης λόγω καθυστέρησης, πλημμελειών και γραφειοκρατικών πρακτικών.

εε. Αυτό που δεν θα μπορούσε να λείπει από τη δέσμη μέτρων για την ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης είναι η αλλαγή διοικητικής κουλτούρας στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε οι διαμεσολαβητικές παρεμβάσεις του να μην αντιμετωπίζονται ως «εχθρικός» έλεγχος, αλλά ως ευκαιρία αποκατάστασης μιας πλημμέλειας και αναβάθμισης της υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό θα ήταν χρήσιμη η ένταξη ειδικών εκπαιδευτικών ενοτήτων στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στα προγράμματα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, αλλά και στην εισαγωγική εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων. Η εκπαίδευση πρέπει να περιλαμβάνει πραγματικές υποθέσεις, ανάλυση πορισμάτων, τεχνικές διοικητικής επίλυσης προβλημάτων, υποχρέωση αιτιολογίας και αρχές χρηστής διοίκησης.

ζζ. Τέλος, για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις διαμεσολαβητικές διαδικασίες του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά και για την προώθηση της αποτελεσματικότητάς τους, θα μπορούσε να καθιερωθεί διαδικασία ταχείας διαμεσολάβησης για υποθέσεις που αφορούν ευάλωτες κατηγορίες πολιτών, π.χ. ανήλικους, άτομα με αναπηρία, πάσχοντες από σοβαρά ή ανίατα νοσήματα σε σχέση με νοσοκομεία ή υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, πρόσωπα στα οποία έχουν διακοπεί επιδόματα ή κοινωνικές παροχές, απαραίτητες για την επιβίωσή τους, ή υποθέσεις στις οποίες υπάρχει κίνδυνος μη αναστρέψιμης προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος. Στις περιπτώσεις αυτές μπορούν, π.χ. να εφαρμόζονται συντομότερες προθεσμίες απάντησης.

δ. Ειδικές τροποποιήσεις και προτάσεις που αφορούν τη διαμεσολάβηση από τον Υποδιοικητή Συνήγορο του Καταναλωτή

αα. Η πρώτη αναγκαία παρέμβαση είναι η κατοχύρωση της λειτουργικής αυτονομίας του Συνηγόρου του Καταναλωτή μέσα στη νέα Αρχή. Η οργανωτική συνύπαρξη διαμεσολάβησης, ελέγχου και επιβολής κυρώσεων μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της προστασίας, δημιουργεί όμως και κίνδυνο σύγχυσης των λειτουργιών, της διαμεσολαβητικής και της εποπτικής. Η διαμεσολάβηση βασίζεται στην εμπιστοσύνη των μερών, στην ουδετερότητα και στην ελεύθερη ανταλλαγή πληροφοριών. Αντίθετα, η εποπτική διαδικασία αποβλέπει στη διαπίστωση παραβάσεων και μπορεί να καταλήξει στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Για τον λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθούν, μεταξύ άλλων, η ενίσχυση της αυτοτελούς διοικητικής ιεραρχίας υπό τον Υποδιοικητή–Συνήγορο, η ύπαρξη ειδικού

επιστημονικού προσωπικού, με εξειδικευμένη επιμόρφωση στους τομείς της διαμεσολάβησης, που δεν ασκεί ταυτόχρονα ελεγκτικά καθήκοντα και σαφείς κανόνες για τη διαβίβαση μιας υπόθεσης στον ελεγκτικό βραχίονα της Ανεξάρτητης Αρχής.

Συμπερασματικά, ο στόχος των αλλαγών δεν πρέπει να είναι η μετατροπή του Συνηγόρου σε κυρωτικό όργανο. Η ιδιαίτερη θεσμική του αξία έγκειται ακριβώς στο ότι επιδιώκει την αποκατάσταση του καταναλωτή με ταχύ, δωρεάν και συναινετικό τρόπο. Η μεταρρύθμιση πρέπει να ενισχύσει αυτή τη λειτουργία, ενώ παράλληλα να δημιουργήσει αποτελεσματική γέφυρα προς την εποπτεία και την επιβολή του νόμου όταν η ατομική διαφορά αποκαλύπτει ευρύτερη, συστηματική παραβίαση της καταναλωτικής νομοθεσίας.

ββ. Επαρκής και εξειδικευμένη στελέχωση του πρώην Συνηγόρου του Καταναλωτή[90]. Η συνεχής αύξηση των αναφορών των καταναλωτών, εκτός από απόδειξη της επιτυχίας του θεσμού, επιβάλλει ενίσχυση του προσωπικού που υπηρετεί αποκλειστικά στη διαμεσολάβηση. Η γενική αύξηση των ελεγκτών της νέας Αρχής δεν συνεπάγεται αυτομάτως ενίσχυση του Συνηγόρου. Η στελέχωση πρέπει να ανταποκρίνεται στις κύριες αγορές από τις οποίες προέρχονται οι διαφορές και να περιλαμβάνει και στελέχη με γνώση ηλεκτρονικού εμπορίου, Τεχνητής Νοημοσύνης και ψηφιακών πλατφορμών.

Θα ήταν, ίσως, σκόπιμο να καθιερωθεί αναλογία εισηγητών προς ετήσιο αριθμό υποθέσεων και αυτόματος μηχανισμός ενίσχυσης της μονάδας όταν ο φόρτος υπερβαίνει προκαθορισμένα επίπεδα. Η αποτελεσματικότητα δεν πρέπει να εξαρτάται από τη διαρκή υπέρβαση των δυνατοτήτων του προσωπικού.

γγ. Οι ενώσεις καταναλωτών μπορούν να συμβάλουν στον εντοπισμό συστημικών προβλημάτων, στην περαιτέρω υποστήριξη ευάλωτων προσώπων και στην ομαδοποίηση ομοειδών αναφορών. Για τον λόγο αυτόν θα μπορούσε να αναδειχθεί ο ρόλος τους στη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Καταναλωτή, π.χ. μέσω της καθιέρωσης δυνατότητας υποβολής αντιπροσωπευτικών αναφορών από τις Ενώσεις Καταναλωτών και όχι μόνο ατομικών, όπως τώρα, μέσω της προώθησης συλλογικών διαμεσολαβήσεων, της συστηματικής συνεργασίας καθώς και της ανταλλαγής πληροφοριών με την Αρχή.

[90] Το σχετικό αίτημα τίθεται επιτακτικά στην Ετήσια Έκθεση της Αρχής για το έτος 2024, σελ. 31, όπου γίνεται λόγος για χρόνια υποστελέχωση.

δδ. Δημιουργία περιφερειακού/αποκεντρωμένου δικτύου καταναλωτικής διαμεσολάβησης. Για τον σκοπό αυτόν είχαν ιδρυθεί, με το άρθρο 11 του ν. 2251/1994, για την εξώδικη επίλυση διαφορών μεταξύ καταναλωτών και προμηθευτών οι Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού. Αρχικά οι Επιτροπές αυτές λειτουργούσαν σε επίπεδο Νομαρχίας, στη συνέχεια υπήχθησαν στον Συνήγορο του Καταναλωτή και, μετά τη διοικητική μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», μεταφέρθηκαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, με το άρθρο 11 του ν. 5019/2023 καταργήθηκε το άρθρο 11 του ν. 2251/1994, δηλαδή η νομοθετική βάση ίδρυσης και λειτουργίας των Επιτροπών.

Θεωρούμε ότι η επανασύσταση των Επιτροπών αυτών σε επίπεδο Περιφέρειας είναι πολύ σημαντική. Η λογική της αποκέντρωσης των σχετικών διαμεσολαβητικών υπηρεσιών και η εγγύτητα στον πολίτη/καταναλωτή συμβάλλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ανωτέρω υπηρεσιών, στην ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις δημόσιες διαμεσολαβητικές υπηρεσίες αλλά και στην ομαλή λειτουργία της αγοράς ως παράγοντα ανάπτυξης.

ε. Εκπαίδευση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης στις διαμεσολαβητικές διαδικασίες

Το μεγαλύτερο εμπόδιο δεν είναι μόνο νομοθετικό, αλλά αφορά την καλλιέργεια κουλτούρας διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση. Συχνά η διαπραγμάτευση εκλαμβάνεται, στο πλαίσιο της διοικητικής λειτουργίας ως αδυναμία, η ανάκληση πράξης ως παραδοχή ευθύνης και ο συμβιβασμός ως πιθανή αιτία καταλογισμού. Αυτή η παγιωμένη αντίληψη πρέπει να ανατραπεί. Για τον λόγο αυτόν απαιτείται συστηματική εκπαίδευση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης όλων των βαθμίδων Η εκπαίδευση θα μπορούσε να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τεχνικές διαπραγμάτευσης, ενεργητική ακρόαση, διαχείριση παραπόνων, εμβάθυνση στις εφαρμογές της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της χρηστής διοίκησης, καθώς και εξοικείωση με τη διερεύνηση των κατά περίπτωση ορίων της εξουσίας διάθεσης του Δημοσίου.

στ. Διεύρυνση του διαμεσολαβητικού πεδίου του Ελληνικού Ενεργειακού Μεσολαβητή και συντονισμός με άλλες αρμόδιες διαμεσολαβητικές αρχές

Ο Μεσολαβητής πρέπει να διευρύνει τη διαμεσολαβητική του αρμοδιότητα προς δύο κατευθύνσεις:

αα. Προς την κατεύθυνση της υπαγωγής στην αρμοδιότητά του, όχι μόνο των διαφορών του τομέα της ενέργειας, αλλά και του τομέα των υδάτων και των αποβλήτων, π.χ. λογαριασμοί υδροδότησης. Για την εφαρμογή της ανωτέρω διεύρυνσης, επισημαίνεται ότι δεν απαιτείται έκδοση διοικητικής πράξης, διότι, όπως προαναφέρθηκε στο Μητρώο φορέων Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών έχει ενταχθεί η ΡΑΑΕΥ με το σύνολο των διαφορών αρμοδιότητάς της.

ββ. Προς την κατεύθυνση της κάλυψης όχι μόνο των οικιακών πελατών, αλλά και των επιχειρήσεων, οι οποίες, ιδίως όταν είναι πολύ μικρές, έχουν, επίσης, ανάγκη πρόσβασης σε δωρεάν διαδικασίες διαμεσολάβησης στους τομείς της ενέργειας, της ύδρευσης και των αποβλήτων. Βέβαια, η επέκταση αυτή κινείται πέραν του πλαισίου της ΚΥΑ 70330/2015 και των απαιτήσεων ένταξης στο Μητρώο φορέων Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών: Σύμφωνα με το άρθρο 2 περίπτωση γ) της Οδηγίας 2013/11/ΕΕ, δεν εφαρμόζεται σε διαφορές μεταξύ εμπόρων. Ωστόσο, όπως διευκρινίζεται στο σημείο 16 του Προοιμίου η Οδηγία δεν απαγορεύει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ή τη διατήρηση σε ισχύ διαδικασιών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών από συμβάσεις προμήθειας αγαθών ή υπηρεσιών μεταξύ προμηθευτών.

γγ. Προς την κατεύθυνση της θέσπισης συστηματικής και αποτυπωμένης θεσμικά συνεργασίας με άλλες συναρμόδιες αρχές, όπως η Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή και ειδικότερα η Υποδιοίκηση του Συνηγόρου του Καταναλωτή (πρώην Ανεξάρτητη Αρχή), που έχει ως αντικείμενο τη διαμεσολάβηση οριζόντια στις καταναλωτικές διαφορές μεταξύ προμηθευτή και καταναλωτή. Η συνεργασία των δύο Αρχών είναι αναγκαία, διότι συνδυάζει την εφαρμογή του γενικού δικαίου της προστασίας του καταναλωτή με το ειδικό, τομεακό δίκαιο της ενέργειας, και οδηγεί σε πολύ καλύτερα συντονισμένα αποτελέσματα και στις εφαρμοζόμενες πρακτικές διαμεσολάβησης. Ωστόσο, έως τώρα γίνεται αποσπασματικά, με αποτέλεσμα ένας σημαντικός αριθμός

υποθέσεων να καταλήγει και πάλι στα δικαστήρια ή να υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στη Διοίκηση, μέσω ανεπίλυτων παραπόνων.

Η συστηματοποίηση της ανωτέρω συνεργασίας και η κατηγοριοποίηση των υποθέσεων, σε συνδυασμό με τη διαβίβαση των πορισμάτων της Αρχής Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή στην εποπτική αρχή, τη Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, όταν διαπιστώνεται παραβίαση του θεσμικού πλαισίου για την προστασία των δικαιωμάτων του καταναλωτή ή άλλου είδους παραβίαση μπορεί να οδηγήσει σε πιο ολοκληρωμένη διαχείριση και παρακολούθηση του αντικειμένου της από την εποπτική αρχή, αλλά και να αυξήσει τα ποσοστά επίλυσης των τομεακών καταναλωτικών διαφορών, αποφορτίζοντας, με τον τρόπο αυτόν, τη δικαιοσύνη.

3. Καλές πρακτικές διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

α. Το παράδειγμα της Ολλανδίας

Στην Ολλανδία αναπτύχθηκε από το 2006 η πρακτική που αποκαλείται «άτυπη προσέγγιση» (informele aanpak)[91] και η οποία συνίσταται στην έγκαιρη προσωπική επικοινωνία μεταξύ της διοίκησης και του πολίτη, με σκοπό τη φιλική επίλυση της διαφοράς και την αποφυγή άσκοπων διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών, μέσω της αξιοποίησης τεχνικών διαμεσολάβησης από τους αρμόδιους δημοσίους υπαλλήλους. Με τον τρόπο αυτόν αποφεύγεται το ενδεχόμενο να λάβει η υπόθεση διαστάσεις τυπικής διοικητικής διερεύνησης ή προσφυγής στο δικαστήριο.

Στην έκθεση του με θέμα "Making justice systems more effective and people centered" ο ΟΟΣΑ[92] και ειδικά στην ενότητα "Administrative justice as the interface between people and institutions"[93] αφιερώνει ειδική αναφορά στην προώθηση της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών από τη Δημόσια Διοίκηση στην Ολλανδία, υποστηρίζοντας ότι οι μηχανισμοί διαμεσολάβησης και οι Ombudsmen συμβάλλουν στην αποκατάσταση της σχέσης κράτους–πολίτη. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει συγκεκριμένα ότι οι μεταρρυθμίσεις του Ολλανδικού Ombudsman βασίστηκαν στη διαμεσολάβηση μεταξύ του «κόσμου του πολίτη» και του γραφειοκρατικού συστήματος, στην ενίσχυση της άτυπης επικοινωνίας, π.χ. τηλεφωνικής,

[91] https://www.informeleaanpak.nl/

[92] https://www.oecd.org/en/publications/making-justice-systems-more-effective-and-people-centred_e02fd90b-en/full-report/administrative-justice-as-the-interface-between-people-and-institutions_88464c56.html

[93] Σελ. 68 επ. της ανωτέρω Έκθεσης του ΟΟΣΑ.

στην απλούστευση των διαδικασιών και στην υιοθέτηση κατευθυντήριων αρχών χρηστής διοίκησης.

β. Το παράδειγμα της Γαλλίας

Στη Γαλλία έχει αναπτυχθεί δίκτυο που συνδέει τον κεντρικό με τους τοπικούς διαμεσολαβητές: Ο Défenseur des droits (Συνήγορος των Δικαιωμάτων)[94], διάδοχος του Médiateur de la République, είναι Ανεξάρτητη Αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη, η οποία διαθέτει περίπου 620 τοπικούς αντιπροσώπους και επεξεργάζεται τη μεγάλη πλειονότητα των υποθέσεων που αφορούν τις σχέσεις πολιτών και δημόσιων υπηρεσιών μέσω διαμεσολάβησης[95]. Υπό την έννοια αυτή είναι θεσμός αντίστοιχος προς τον Συνήγορο του Πολίτη, με τη διαφορά ότι συνδέεται με δίκτυο 620 αποκεντρωμένων διαμεσολαβητών, δηλαδή φυσικών προσώπων που εκπροσωπούν σε όλη τη χώρα τον Συνήγορο και έχουν αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, για τον φιλικό διακανονισμό μεταξύ πολιτών και δημοσίων οργανισμών και φορέων, μεταβαίνοντας σε νομαρχίες, σωφρονιστικά καταστήματα κλπ.[96]. Παράλληλα, χρησιμοποιεί τα πορίσματα των ατομικών υποθέσεων για να διατυπώνει γενικές προτάσεις μεταρρύθμισης της διοίκησης και της νομοθεσίας.

Χρήσιμη είναι, επίσης, η μελέτη της λειτουργίας ειδικών διαμεσολαβητών στο πλαίσιο των Υπουργείων, όπως ο Médiateur des Ministères Économiques et Financiers (Διαμεσολαβητής των Υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών)[97], ο οποίος εξετάζει διαφορές πολιτών με φορολογικές, τελωνειακές και άλλες υπηρεσίες, εκδίδει μη δεσμευτικές συστάσεις και υποβάλλει δημόσια ετήσια έκθεση με προτάσεις βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας. Πρόκειται, δηλαδή, για περίπτωση ειδικού διοικητικού μεσολαβητή.

Το γαλλικό πρότυπο θα μπορούσε να μας οδηγήσει στη σκέψη για τη δημιουργία στην Ελλάδα ενός δικτύου τοπικών και περιφερειακών διαμεσολαβητικών σημείων, ιδίως με τη συμμετοχή δημόσιων ή αυτοδιοικητικών φορέων, με κεντρική επιστημονική υποστήριξη και καθοδήγηση, π.χ. από τον Συνήγορο του Πολίτη.

---

[94] https://www.defenseurdesdroits.fr/

[95] Ο Défenseur des Droits ιδρύθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση της 23ης Ιουλίου 2008 (άρθρο 71-1 του Γαλλικού Συντάγματος) και τέθηκε σε λειτουργία με τον Οργανικό Νόμο αριθ. 2011-333 της 29ης Μαρτίου 2011, διαδεχόμενος τον Médiateur de la République. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/JORFTEXT000000571356/LEGISCTA000019241108/2026-07-23

[96] https://www.defenseurdesdroits.fr/devenir-delegue-du-defenseur-des-droits-223.

[97] https://www.economie.gouv.fr/mediateur

4. Προτάσεις που αφορούν την ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

α. Προοπτικές διεύρυνσης της ενσωμάτωσης της διαμεσολάβησης στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού

αα. Εκτός από τις θεσμοθετημένες περιπτώσεις διαμεσολάβησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και την αποτίμηση της εφαρμογής της, που παρουσιάσθηκαν ανωτέρω, υπό ΙΙΙ και οι οποίες αφορούν τις διαφορές μεταξύ πολιτών και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, θεωρούμε ότι υπάρχει προοπτική περαιτέρω εφαρμογής και μάλιστα ουσιαστικής της διαμεσολάβησης στις διαδικασίες που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Και αυτό αποτελεί μια ανάγκη που εξυπηρετεί συγκεκριμένους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, τόσο θεσμικούς όσο και δημοσιονομικούς. Ειδικότερα, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες εμπλέκονται καθημερινά σε πολυάριθμες διαφορές με φυσικά και νομικά πρόσωπα, εργαζομένους, αναδόχους δημοσίων συμβάσεων, σπανιότερα διαφορές με όμορους δήμους και συχνότερα με δημότες και επιχειρήσεις. Η προσφυγή στη δικαιοσύνη εξακολουθεί να αποτελεί τον βασικό τρόπο επίλυσης των διαφορών αυτών, συνεπάγεται, όμως, σημαντικό οικονομικό, διοικητικό κόστος. Το κόστος δεν περιορίζεται στα δικαστικά έξοδα ή στις αμοιβές των πληρεξουσίων δικηγόρων. Περιλαμβάνει τη δέσμευση ανθρώπινων πόρων, την απασχόληση των νομικών και οικονομικών υπηρεσιών, την καθυστέρηση της εκτέλεσης συμβάσεων και έργων, τη δημιουργία δημοσιονομικής αβεβαιότητας, και, πρωτίστως, υποσκάπτει τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των πολιτών.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι δήμοι και οι περιφέρειες καλούνται να επανεξετάσουν κατά πόσο οι υφιστάμενοι μηχανισμοί επίλυσης διαφορών είναι πράγματι ανάλογοι, οικονομικοί και αποτελεσματικοί. Η διαμεσολάβηση **μπορεί, υπό συγκεκριμένες νομικές προϋποθέσεις, και όχι γενικά και οριζόντια, να αποτελέσει πρόσφορο εργαλείο έγκαιρης επίλυσης διαφορών, χωρίς, πάντως, να μπορεί να υποκαταστήσει συλλήβδην τη διοικητική ή πολιτική δίκη.**

ββ. Οι διαφορές στις οποίες εμπλέκονται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να ταξινομηθούν σε πέντε βασικές κατηγορίες:

Διαφορές μεταξύ δήμων ή άλλων δημόσιων φορέων

Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για διαφορές σχετικές με διοικητικά όρια, κοινές υπηρεσίες, διαδημοτικές συνεργασίες, κατανομή οικονομικών βαρών, διαχείριση αποβλήτων, ύδρευση, έργα υποδομής ή εκπλήρωση υποχρεώσεων που απορρέουν από προγραμματικές συμβάσεις.

Η δυνατότητα εφαρμογής διαμεσολάβησης δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη. Θα μπορούσε, όμως, να επεκταθεί ερμηνευτικά – ή ορθότερα να θεσμοθετηθεί - σχετική δυνατότητα, στις περιπτώσεις εκείνες που τα μέρη διαθέτουν εξουσία συμβιβασμού. Όταν η διαφορά αφορά την άσκηση νόμιμης αρμοδιότητας, την κατανομή δημόσιας εξουσίας ή ζήτημα που ρυθμίζεται δεσμευτικά από τον νόμο, δεν υπάγεται στη διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019 ούτε χωρεί δυνατότητα νομοθετικής επέκτασης.

Συμβατικές διαφορές

Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες συνάπτουν συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών, εκτέλεσης έργων, μίσθωσης ακινήτων, παραχώρησης χρήσης και αξιοποίησης δημοτικής περιουσίας.

Ωστόσο, δεν είναι όλες οι συμβατικές διαφορές ιδιωτικού δικαίου. Ιδίως οι διαφορές από δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών μπορεί να έχουν χαρακτήρα διοικητικής διαφοράς ουσίας και να υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων. Κατά συνέπεια, η γενική αναφορά σε «διαφορές μεταξύ του δήμου και προμηθευτών» ως αυτομάτως υπαγόμενες στον ν. 4640/2019 είναι υπερβολικά ευρεία.

Αντίθετα, όταν η σύμβαση και η αντίστοιχη διαφορά διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, η διαμεσολάβηση είναι κατ' αρχήν δυνατή, υπό την προϋπόθεση ότι το αντικείμενο είναι δεκτικό συμβιβασμού και ακολουθείται η νόμιμη διαδικασία λήψης απόφασης από τα αρμόδια όργανα του δήμου.

Εργατικές διαφορές των ΟΤΑ

Στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων πρέπει να διακρίνονται οι σχέσεις δημοσίου δικαίου των υπαλλήλων με σχέση δημοσίου δικαίου, και οι σχέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου.

Οι πρώτες δημιουργούν, κατά κανόνα, διοικητικές διαφορές και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4640/2019. Οι δεύτερες είναι δυνατόν, αναλόγως του αντικειμένου τους, να

υπαχθούν σε διαμεσολάβηση. Ακόμη και στις ιδιωτικού δικαίου εργασιακές διαφορές, όμως, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικοί περιορισμοί της νομοθεσίας των ΟΤΑ.

Η νομοθεσία αποκλείει καταρχήν τον συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης για απαιτήσεις που αφορούν μισθούς, επιδόματα, αποζημιώσεις, έξοδα παράστασης, έξοδα κίνησης και, γενικότερα, μισθολογικές παροχές οποιασδήποτε μορφής. Εξαιρούνται, ωστόσο, οι απαιτήσεις για τις οποίες το σχετικό νομικό ζήτημα έχει ήδη επιλυθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου. Επομένως, η ιδιωτικού δικαίου φύση της εργασιακής σχέσης δεν αρκεί από μόνη της για να καταστήσει κάθε μισθολογική αξίωση ελεύθερα διαθέσιμη και δεκτική συμβιβασμού (Βλ. άρθρο 72 παρ. 1 περ. ι΄ ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 31 ν. 5013/2023).

Διαφορές των ΟΤΑ σχετικές με περιβαλλοντικά ζητήματα, με τον πολεοδομικό σχεδιασμό κλπ.

Διαφορές σχετικές με χρήσεις γης, πολεοδομικές ρυθμίσεις, περιβαλλοντικούς περιορισμούς, απαλλοτριώσεις, κανονιστικές αποφάσεις ή χωροθέτηση έργων συνδέονται κατά κανόνα με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Οι διαφορές αυτές δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διαμεσολάβησης κατά τον ν. 4640/2019, όταν η επίλυσή τους προϋποθέτει τροποποίηση διοικητικής πράξης, παραίτηση από δέσμια αρμοδιότητα ή παράκαμψη κανόνα αναγκαστικού δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας δεν επιτρέπει στη διοίκηση να διαπραγματεύεται την εφαρμογή του νόμου όπως ένας ιδιώτης διαπραγματεύεται ένα περιουσιακό του δικαίωμα.

Αυτό δεν αποκλείει τη χρήση τεχνικών διαμεσολαβητικού διαλόγου, δημόσιας διαβούλευσης ή διευκόλυνσης της επικοινωνίας σε πρώιμο στάδιο. Οι διαδικασίες αυτές μπορούν να συμβάλουν στην πρόληψη της σύγκρουσης, δεν ταυτίζονται όμως αναγκαία με τη διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019 ούτε παράγουν αυτομάτως δεσμευτικό και εκτελεστό συμβιβασμό.

Διαφορές σχετικές με τη δημοτική ή περιφερειακή διοίκηση

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται καταγγελίες κατοίκων ή επιχειρήσεων για παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, πλημμελή παροχή υπηρεσιών, επιβολή τελών, αδειοδοτήσεις, αστική ευθύνη του δήμου ή κακή διοίκηση.

Όταν η διαφορά αφορά τη νομιμότητα εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, υπάγεται κατά κανόνα στους διοικητικούς μηχανισμούς προσφυγής και στη διοικητική δικαιοσύνη. Όταν, αντίθετα, αφορά ιδιωτικού δικαίου αξίωση, όπως ορισμένες απαιτήσεις αποζημίωσης ή διαφορές σχετικές με τη διαχείριση δημοτικής περιουσίας, μπορεί να εξεταστεί η υπαγωγή της σε διαμεσολάβηση.

Παράλληλα, ιδιαίτερη σημασία έχουν μη δικαιοδοτικοί θεσμοί, όπως ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και, βεβαίως, ο Συνήγορος του Πολίτη, για τους οποίους έχει γίνει λόγος παραπάνω (υπό ΙΙ και ΙΙΙ), αλλά και οι εσωτερικές διαδικασίες διαχείρισης παραπόνων που μπορεί να εφαρμόζουν οι ΟΤΑ. Οι θεσμοί αυτοί δεν ταυτίζονται με τη διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019, μπορούν, πάντως, να λειτουργήσουν συμπληρωματικά ως μηχανισμοί πρόληψης και εξωδικαστικής επίλυσης και αποκλιμάκωσης των διαφορών των ΟΤΑ.

γγ. Η ανάγκη διαμόρφωσης ενός συστήματος διαχείρισης διαφορών στους ΟΤΑ

Η διαμεσολάβηση δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μεμονωμένη διαδικασία που ενεργοποιείται περιστασιακά μετά την κλιμάκωση μιας διαφοράς. Χρειάζεται να ενταχθεί σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης συγκρούσεων κάθε δήμου. Ένα τέτοιο σύστημα θα μπορούσε να περιλαμβάνει:

- διαδικασία έγκαιρου εντοπισμού διαφορών·
- εσωτερικό πρωτόκολλο αξιολόγησης της καταλληλότητας κάθε υπόθεσης για διαπραγμάτευση ή διαμεσολάβηση·
- τυποποιημένο δελτίο νομικής και οικονομικής αξιολόγησης·
- κατάλογο εκπαιδευμένων στελεχών και διαπιστευμένων διαμεσολαβητών·
- ρήτρες πολυβάθμιας επίλυσης διαφορών στις κατάλληλες συμβάσεις·
- εκπαίδευση αιρετών και υπαλλήλων στη διαπραγμάτευση και στην πρόληψη συγκρούσεων·
- ψηφιακές διαδικασίες υποβολής και διαχείρισης παραπόνων·
- ετήσια δημοσίευση συγκεντρωτικών στατιστικών στοιχείων.

δδ. Η ψηφιακή επίλυση διαφορών μπορεί επίσης να ενισχύσει την πρόσβαση, την ταχύτητα και τη διοικητική αποτελεσματικότητα. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι ψηφιακοί μηχανισμοί μπορούν να καταστήσουν την επίλυση διαφορών περισσότερο προσιτή, οικονομική και

έγκαιρη και να διευκολύνουν τη μετάβαση μεταξύ διαφορετικών μηχανισμών, όπως η διαπραγμάτευση, η διαμεσολάβηση, οι διαδικασίες Ombudsman και η δικαστική προστασία.

εε. Προοπτικές νομοθετικής μεταρρύθμισης:

Το ισχύον πλαίσιο δεν παρέχει ακόμη ένα ενιαίο και απολύτως σαφές σύστημα διαμεσολάβησης για τις διαφορές των ΟΤΑ. Η εφαρμογή του ν. 4640/2019 προϋποθέτει, κατά τα ανωτέρω, κάθε φορά σύνθετο έλεγχο της φύσης της διαφοράς, της εξουσίας διάθεσης, της αρμοδιότητας του δημοτικού οργάνου και των δημοσιονομικών συνεπειών.

Θα ήταν, συνεπώς, σκόπιμη:

- η ειδική ρύθμιση της συμμετοχής των ΟΤΑ σε διαμεσολάβηση,
- η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Δημοτικής Επιτροπής και Δημοτικού Συμβουλίου,
- η πρόβλεψη υποχρεωτικής νομικής και οικονομικής γνωμοδότησης,
- η καθιέρωση κριτηρίων για την επιλογή των κατάλληλων υποθέσεων,
- η δημιουργία προτύπων αιτιολογίας και πρακτικών,
- η τήρηση εθνικού μητρώου στατιστικών δεδομένων,
- η πιλοτική εφαρμογή διαδικασιών διοικητικής συνδιαλλαγής σε επιλεγμένες κατηγορίες διαφορών.

Η επέκταση διαμεσολαβητικών τεχνικών σε διοικητικές διαφορές δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί απλώς με διασταλτική ερμηνεία του ν. 4640/2019. Απαιτεί ειδική νομοθετική βάση, ώστε να διασφαλίζονται η αρχή της νομιμότητας, η ισότητα των διοικουμένων, η προστασία του δημόσιου συμφέροντος και ο δικαστικός έλεγχος.

β. Ως προς τους θεσμούς του Συμπαραστάτη του Δημότη ή της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη ή της Επιχείρησης

αα. Η αναμόρφωση των ως άνω θεσμών έγινε, όπως προαναφέρθηκε πρόσφατα, με τον ν. 5314/2026, οπότε αναμένεται να δοκιμασθεί και να αξιολογηθεί. Θεωρούμε, ωστόσο, ότι θα πρέπει ο Συμπαραστάτης να μπορεί να ενεργεί και αυτεπαγγέλτως, όχι, δηλαδή, μόνο κατόπιν καταγγελίας.

ββ. Επίσης προτείνουμε τη δυνατότητα σύστασης Διαδημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, Για τους μικρότερους δήμους, οι οποίοι ενδέχεται να μη διαθέτουν τον απαιτούμενο αριθμό υποθέσεων ή τους αναγκαίους οικονομικούς και διοικητικούς πόρους. Υπό την έννοια αυτή, δύο ή περισσότεροι όμοροι δήμοι θα μπορούσαν, μέσω διαδημοτικής συνεργασίας, να συστήσουν κοινό γραφείο διοικητικής διαμεσολάβησης. Με τον τρόπο αυτόν, θα περιοριζόταν το λειτουργικό κόστος, θα εξασφαλιζόταν εξειδικευμένο προσωπικό και θα αποκτούσαν πρόσβαση στον θεσμό και στα οφέλη της διαμεσολάβησης οι κάτοικοι μικρότερων δήμων, οπότε θα αποφεύγονταν σημαντικές ανισότητες στην προστασία των πολιτών ανάλογα με τον τόπο κατοικίας τους. Σε νησιωτικές ή ορεινές περιοχές θα μπορούσε να λειτουργεί περιφερειακό ή διαδημοτικό γραφείο με δυνατότητα εξ αποστάσεως υποβολής και εξέτασης αναφορών.

γγ. Δημιουργία μόνιμου Γραφείου Διαμεσολάβησης: Ο θεσμός δεν πρέπει να εξαντλείται στο πρόσωπο του Συμπαραστάτη. Απαιτείται ένα μόνιμο και επαρκώς στελεχωμένο Γραφείο Τοπικής Διοικητικής Διαμεσολάβησης, με διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό. Το γραφείο θα μπορούσε να αναλαμβάνει:

- Την παραλαβή και προκαταρκτική αξιολόγηση των αναφορών,
- την επικοινωνία με τις αρμόδιες υπηρεσίες,
- τη διεξαγωγή διαμεσολαβητικών συναντήσεων,
- τη νομική και πραγματική τεκμηρίωση των υποθέσεων,
- την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των υπηρεσιών,
- την τήρηση σχετικών στατιστικών στοιχείων,

Η μετατροπή του από προσωποπαγή θεσμό σε οργανωμένη υπηρεσιακή δομή είναι κρίσιμη λόγω του όγκου και της πολυπλοκότητας των υποθέσεων, η οποία περιορίζει σημαντικά την αποτελεσματικότητα του Συμπαραστάτη.

δδ. Θα ήταν σκόπιμο, συμπληρωματικά, να καθιερωθεί ένας μηχανισμός «συμμόρφωσης» ή υποχρεωτικής εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης, υπό την έννοια ότι η υπηρεσία είτε εφαρμόζει την πρόταση του Συμπαραστάτη είτε εξηγεί εγγράφως και ειδικά τους λόγους απόρριψής της.

εε. Η λειτουργία κάθε Συμπαραστάτη ως απομονωμένης τοπικής μονάδας οδηγεί σε διαφορετικές πρακτικές και άνιση ποιότητα προστασίας. Θα ήταν σκόπιμη η θεσμοθέτηση *Εθνικού Δικτύου Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών*, με τη συμμετοχή του Υπουργείου Εσωτερικών, της ΚΕΔΕ, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και, σε θεσμικά οριοθετημένο επίπεδο, του Συνηγόρου του Πολίτη.

Το Δίκτυο θα μπορούσε, μεταξύ άλλων, να:

- εκδίδει κοινές κατευθυντήριες γραμμές,
- αναπτύσσει πρότυπα διαχείρισης αναφορών,
- οργανώνει επιμόρφωση,
- συγκεντρώνει και δημοσιεύει στατιστικά στοιχεία,
- ανταλλάσσει καλές πρακτικές,
- και εντοπίζει επαναλαμβανόμενα προβλήματα που απαιτούν νομοθετική παρέμβαση.

Διευκρινίζεται ότι η σχέση με τον Συνήγορο του Πολίτη πρέπει να βασίζεται στη συνεργασία και όχι σε ιεραρχική υπαγωγή. Χρειάζεται πρωτόκολλο παραπομπής υποθέσεων, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις και να διασφαλίζεται ότι κάθε καταγγελία εξετάζεται από τον καταλληλότερο, κατά περίπτωση, θεσμό.

ζζ. Καθιέρωση ψηφιακής πλατφόρμας τοπικής διαμεσολάβησης: Κάθε δήμος ή περιφέρεια που διαθέτει Συμπαραστάτη πρέπει να λειτουργεί ενιαία ψηφιακή πλατφόρμα, μέσω της οποίας ο πολίτης θα μπορεί:

- να υποβάλλει αναφορά,
- να επισυνάπτει έγγραφα,
- να παρακολουθεί την πορεία της υπόθεσης,
- να λαμβάνει ενημερώσεις,
- να συμμετέχει σε εξ αποστάσεως διαμεσολαβητική συνάντηση,
- και να αξιολογεί τη διαδικασία μετά την ολοκλήρωσή της.

Η πλατφόρμα πρέπει να είναι προσβάσιμη σε άτομα με αναπηρία και να μην αποκλείει την έγγραφη ή αυτοπρόσωπη υποβολή, ώστε να αποφεύγεται ο ψηφιακός αποκλεισμός.

ηη. Η προώθηση της εκπαίδευση των αιρετών και των περιφερειακών και δημοτικών υπαλλήλων. Η ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης απαιτεί αλλαγή διοικητικής κουλτούρας. Η απλή θέσπιση ενός εξωτερικού προς τις υπηρεσίες οργάνου δεν αρκεί, όταν οι υπάλληλοι και τα αιρετά όργανα αντιλαμβάνονται κάθε καταγγελία ως αντιπαράθεση ή κάθε υποχώρηση ως παραδοχή ευθύνης. Χρειάζονται τακτικά προγράμματα εκπαίδευσης σε θέματα:

- αρχών χρηστής διοίκησης,
- ενεργητικής ακρόασης,
- διαχείρισης παραπόνων,
- τεχνικών διαπραγμάτευσης και διαμεσολάβησης,
- πρόληψης και αποκλιμάκωσης συγκρούσεων,
- αιτιολόγησης διοικητικών πράξεων,
- ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων,
- προστασίας προσωπικών δεδομένων,
- και δεοντολογίας της διοικητικής διαμεσολάβησης.

Η εκπαίδευση πρέπει να απευθύνεται όχι μόνο στους Συμπαραστάτες, αλλά και στους προϊσταμένους υπηρεσιών, στις νομικές υπηρεσίες και στα αιρετά όργανα.

VI. Συμπεράσματα - Εκτιμήσεις

Όπως έχει αναλυθεί και στις ενότητες που έχουν προηγηθεί, η σύγχρονη προσέγγιση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη αντιμετωπίζει τη δικαστική διαδικασία, τη διαιτησία, τη διαμεσολάβηση, τη συνδιαλλαγή και τους θεσμούς τύπου Ombudsman ως στοιχεία ενός ευρύτερου συστήματος επίλυσης διαφορών. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ98, οι μηχανισμοί αυτοί διαφέρουν ως προς τον βαθμό συνεργασίας, τον έλεγχο των μερών επί της διαδικασίας και του αποτελέσματος, καθώς και ως προς το οικονομικό και χρονικό κόστος τους. Η διαμεσολάβηση χαρακτηρίζεται από αυξημένο έλεγχο των μερών τόσο επί της διαδικασίας όσο και επί του περιεχομένου της λύσης.

1. Η πολυμορφία των θεσμών και ο κοινός τους σκοπός

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε ότι η διαμεσολάβηση στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν εμφανίζεται με ενιαία μορφή. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συνήγορος του Καταναλωτή (Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή), ο Ελληνικός Ενεργειακός Διαμεσολαβητής, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης, καθώς και η διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019 στο μέτρο που μπορεί να αφορά τους φορείς του Δημοσίου, με τις προτάσεις και την ανάλυση που παρουσιάσθηκε, αναπτύχθηκαν σε διαφορετικές χρονικές περιόδους και για την εξυπηρέτηση διαφορετικών αναγκών. Η διαπίστωση αυτή είναι, ωστόσο, η αφετηρία και όχι το συμπέρασμα της παρούσας μελέτης. Διότι, παρά τις επιμέρους διαφορές τους, όλες αυτές οι παραλλαγές κατατείνουν στον ίδιο, τελικά, σκοπό: στην έγκαιρη, συναινετική και εξωδικαστική αντιμετώπιση των διαφορών μεταξύ του πολίτη και της Διοίκησης, στη θεραπεία της κακοδιοίκησης και στην αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης που θεμελιώνει τη νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης.

Υπό το πρίσμα αυτό, η πολυμορφία δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως κατακερματισμός προς άρση, αλλά ως λειτουργική εξειδίκευση και κάλυψη διαφορετικής κατηγορίας διαφορών: Ο Συνήγορος του Πολίτη με οριζόντια αρμοδιότητα σε ολόκληρο το φάσμα της διοικητικής δράσης, ο Συνήγορος του Καταναλωτή (Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή) στις καταναλωτικές διαφορές, ο Ενεργειακός Διαμεσολαβητής σε έναν τομέα

[98] OECD, *Making Justice Systems More Effective and People-Centred: Advancing a Responsive Rule of Law*, OECD Publishing, Paris, 2025, κεφ. 4 («People-centred justice pathways and services»), σελ. 51 επ., όπου υπογραμμίζεται ότι η επίλυση των διαφορών δεν απαιτεί πάντοτε προσφυγή στα δικαστήρια και ότι πρέπει να αξιοποιούνται, κατά περίπτωση, η διαμεσολάβηση, οι μηχανισμοί εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και οι λοιπές μη δικαστικές διαδικασίες.

με έντονη τεχνική εξειδίκευση και καθημερινή σημασία για τον καταναλωτή, ο Συμπαραστάτης στο επίπεδο της εγγύτητας προς τον δημότη ή τον πολίτη της Περιφέρειας. **Η συνύπαρξή τους είναι θετική, αλλά απαιτείται συντονισμός τους και διαμόρφωση ενιαίας στρατηγικής για την ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβηση στη δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της οποίας καθένας έχει το δικό του λειτουργικό και θεσμικό ρόλο.**

2. Οι ουσιώδεις διαφορές των επιμέρους μορφών και η σημασία τους

Η σύγκριση των θεσμών αυτών παρουσιάζει ενδιαφέρον στο μέτρο που εξηγεί γιατί ορισμένες μορφές διαμεσολάβησης λειτούργησαν αποτελεσματικά και άλλες υπολείπονται σημαντικά των προσδοκιών, και, συνακόλουθα, πού πρέπει να στοχεύσουν οι προτάσεις ενσωμάτωσης. Οι κρίσιμες διαφοροποιήσεις συνοψίζονται στις ακόλουθες.

α) *Ως προς τη φύση της διαφοράς και τη θέση των μερών.* Στη διαμεσολάβηση του ν. 4640/2019 τα μέρη είναι κατ' αρχήν ισότιμα και διαθέτουν εξουσία διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς τους. Αντιθέτως, στη διοικητική διαμεσολάβηση το ένα μέρος δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας και δεν μπορεί να συμφωνήσει οποιαδήποτε λύση κρίνει πρακτικά ή οικονομικά συμφέρουσα. Η διαφορά αυτή είναι θεμελιώδης και εξηγεί γιατί, όπως υποστηρίζεται κατωτέρω, η ενσωμάτωση δεν μπορεί να επιτευχθεί με αυτούσια μεταφορά του προτύπου της διαμεσολάβησης των ιδιωτικών σχέσεων στο πεδίο του δημοσίου δικαίου, αλλά απαιτεί την αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων της διοικητικής διαμεσολάβησης και την προώθηση των κατάλληλων προσαρμογών.

β) *Ως προς την ανεξαρτησία του φορέα.* Οι θεσμοί παρουσιάζουν σαφή διαβάθμιση: από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, στον Συνήγορο του Καταναλωτή που ενσωματώθηκε με τον ν. 5255/2025 στην Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή, στον Ενεργειακό Διαμεσολαβητή που στερείται ίδιας νομικής προσωπικότητας, έως τον Συμπαραστάτη, ο οποίος επιλέγεται από το ίδιο το συμβούλιο του φορέα τον οποίο καλείται να ελέγχει. Η διαβάθμιση αυτή αντανακλάται ευθέως στην πειστικότητα των πορισμάτων και στη διάθεση συμμόρφωσης των υπηρεσιών, και δικαιολογεί τις προτάσεις που διατυπώνονται κατωτέρω τόσο για τη θωράκιση της λειτουργικής αυτονομίας του Συνηγόρου του Καταναλωτή εντός της νέας Αρχής όσο και για την ενίσχυση της θέσης του Συμπαραστάτη.

γ) *Ως προς τη δεσμευτικότητα του αποτελέσματος.* Κοινό χαρακτηριστικό όλων των θεσμών είναι ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας των πορισμάτων και των συστάσεων, τα οποία δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Διαφοροποίηση υφίσταται μόνον ως προς την κατάληξη: στις καταναλωτικές διαφορές, ενώπιον τόσο του Συνηγόρου του Καταναλωτή όσο και του Ενεργειακού Διαμεσολαβητή, η επίτευξη συμβιβασμού οδηγεί σε πρακτικό δεκτικό εκτελεστότητας, όπως και το πρακτικό του άρθρου 8 του ν. 4640/2019, ενώ η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συμπαραστάτη δεν καταλήγει ποτέ σε εκτελεστό τίτλο. Η διαφορά αυτή δεν αναιρεί τον κοινό σκοπό, αλλά απλώς αποτυπώνει ότι, όπου η διαφορά άπτεται της άσκησης δημόσιας εξουσίας, το αποτέλεσμα παραμένει κατ' ανάγκην μη δεσμευτικό.

δ) *Ως προς τα υποκατάστατα του καταναγκασμού.* Ακριβώς επειδή στερούνται εξουσίας επιβολής, οι θεσμοί αυτοί στηρίζονται στη δημοσιότητα και στη δημόσια λογοδοσία. Ο Συνήγορος του Πολίτη και ο Συνήγορος του Καταναλωτή δύνανται να δημοσιοποιήσουν την αδικαιολόγητη μη αποδοχή των προτάσεών τους, με τη δημόσια σύσταση να λειτουργεί, στην περίπτωση του δεύτερου, ως μορφή ηθικής κύρωσης συχνά αποτελεσματικότερης από την ευθεία. Ο Συμπαραστάτης δεν διαθέτει αντίστοιχο εργαλείο, έλλειψη που εξηγεί εν πολλοίς την περιορισμένη απήχηση του θεσμού και θεμελιώνει την πρόταση για καθιέρωση μηχανισμού συμμόρφωσης ή υποχρεωτικής εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης της απόρριψης των προτάσεών του.

ε) *Ως προς τη σχέση με τη δικαστική προστασία.* Σε καμία από τις εξεταζόμενες μορφές η διαμεσολάβηση δεν αποκλείει ούτε υποκαθιστά τη δικαστική οδό. Διαφοροποιήσεις εντοπίζονται μόνον ως προς τις δικονομικές συνέπειες: η αναφορά στον Συνήγορο του Καταναλωτή διακόπτει την παραγραφή και την αποσβεστική προθεσμία, ενώ η αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη δεν αναστέλλει τις προθεσμίες άσκησης ενδίκων μέσων ή βοηθημάτων. Πρόκειται για ασυνέπεια πρακτικά κρίσιμη για τον διοικούμενο, η οποία θα άξιζε να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εναρμόνισης.

3. Η σύγκλιση των προτάσεων: κοινός σκοπός, κοινές προϋποθέσεις

Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν στην ενότητα IV αφορούν, φαινομενικά, διαφορετικά αντικείμενα: την περιορισμένη και επιλεκτική εισαγωγή της διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις του ν. 4412/2016, την ενίσχυση των υφιστάμενων Ombudsmen και τη θεσμοθέτηση Εθνικού Δικτύου Διοικητικής Διαμεσολάβησης, τη διασφάλιση της λειτουργικής αυτονομίας του Συνηγόρου του Καταναλωτή εντός της νέας Αρχής, τη διεύρυνση της αρμοδιότητας του Ενεργειακού Διαμεσολαβητή προς τους τομείς των υδάτων και των αποβλήτων και προς τις μικρές επιχειρήσεις, την αναμόρφωση του θεσμού του Συμπαραστάτη και τη δημιουργία συστήματος διαχείρισης διαφορών στους ΟΤΑ. Εξεταζόμενες, όμως, συνολικά, οι προτάσεις αυτές αποκαλύπτουν μια σαφή σύγκλιση. Όλες, χωρίς εξαίρεση, κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση: Τη μετατροπή θεσμών που λειτουργούν εκ των υστέρων, αποσπασματικά και με περιορισμένους πόρους, σε σταθερούς μηχανισμούς πρόληψης και έγκαιρης εξωδικαστικής επίλυσης, οργανικά ενταγμένους στον τρόπο λειτουργίας της Διοίκησης.

Η σύγκλιση αυτή αποτυπώνεται και στις κοινές προϋποθέσεις που διατρέχουν το σύνολο των προτάσεων. *Πρώτον,* η σαφής οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής, ώστε η διαμεσολάβηση να μην επιχειρείται εκεί όπου η Διοίκηση δεν διαθέτει νόμιμο πεδίο διαπραγμάτευσης και εξουσία διάθεσης, απαίτηση που εμφανίζεται τόσο προϋποθέσεις που προτάθηκαν για την επέκταση της διαμεσολάβησης στις δημόσιες συμβάσεις όσο και για την ταξινόμηση των διαφορών των ΟΤΑ. *Δεύτερον*, η επαρκής και εξειδικευμένη στελέχωση των φορέων, χωρίς την οποία κάθε θεσμική πρόβλεψη παραμένει κενή. *Τρίτον,* ο συντονισμός και η δικτύωση, είτε μέσω Εθνικού Δικτύου Διοικητικής Διαμεσολάβησης, είτε μέσω Εθνικού Δικτύου Συμπαραστατών, είτε μέσω συστηματικής συνεργασίας του Ενεργειακού Διαμεσολαβητή με την Αρχή Εποπτείας της Αγοράς και Προστασίας του Καταναλωτή. *Τέταρτον*, η ψηφιακή υποστήριξη και η ενιαία πύλη υποδοχής των αιτημάτων, ώστε ο πολίτης να μην επιβαρύνεται με την αναζήτηση του αρμόδιου φορέα. Και, *πέμπτον,* η μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας μέσω συστηματικής εκπαίδευσης, ώστε η διαμεσολαβητική παρέμβαση να μην εκλαμβάνεται ως «εχθρικός» έλεγχος ή ως παραδοχή ευθύνης.

Οι δύο τελευταίες προϋποθέσεις επανέρχονται, εξάλλου, αυτούσιες σε κάθε επιμέρους πρόταση, ανεξαρτήτως του θεσμού στον οποίο αναφέρεται, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι το κρίσιμο έλλειμμα δεν είναι, κατά βάση, νομοθετικό. Το ισχύον πλαίσιο επιτρέπει ήδη, σε σημαντικό βαθμό, τη διαμεσολαβητική δράση. Εκείνο που λείπει είναι η οργανωτική υποδομή, ο συντονισμός και η θεσμική βούληση να αξιοποιηθεί.

4. Τελική εκτίμηση

Με βάση τα ανωτέρω, η βασική θέση της παρούσας μελέτης συνοψίζεται ως εξής. Η ουσιαστική ενσωμάτωση της διαμεσολάβησης στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν προϋποθέτει την ενοποίηση των υφιστάμενων θεσμών σε ένα ενιαίο σχήμα ούτε τη δημιουργία νέων, πρόσθετων μηχανισμών. Προϋποθέτει, αντιθέτως, την αναγνώριση ότι οι επιμέρους παραλλαγές (η διοικητική διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Συμπαραστάτη, η εναλλακτική επίλυση των καταναλωτικών και ενεργειακών διαφορών, η υπό προϋποθέσεις εφαρμογή του ν. 4640/2019 στους φορείς του Δημοσίου) αποτελούν εκφάνσεις ενός ενιαίου εγχειρήματος και οφείλουν να αντιμετωπισθούν ως τέτοιες: με κοινές αρχές, κοινές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, συγκρίσιμους δείκτες αποτελεσματικότητας και θεσμοθετημένη μεταξύ τους συνεργασία.

Η διαμεσολάβηση δεν συνιστά μηχανισμό παρέλκυσης της πρόσβασης στη δικαστική προστασία. Η χρησιμότητά της έγκειται στο ότι επιτρέπει να επιλύονται έγκαιρα διοικητικές ή άλλες διαφορές που διαφορετικά θα κλιμακώνονταν, με κόστος σε χρήμα και ανθρωποώρες, να αναδεικνύει μέσω των ατομικών υποθέσεων συστημικές δυσλειτουργίες που απαιτούν οργανωτική ή νομοθετική παρέμβαση, και, πρωτίστως, να αποκαθιστά τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ του πολίτη και της Διοίκησης. Η διαμεσολάβηση λειτουργεί, συνεπώς, όχι μόνον ως εναλλακτικός τρόπος επίλυσης διαφορών, αλλά και ως εργαλείο χρηστής διοίκησης και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι η θεσμοθέτηση ενός μηχανισμού εξωδικαστικής επίλυσης δεν αρκεί αφ' εαυτής. Χωρίς ενημέρωση των πολιτών για τις δυνατότητες εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών τους, χωρίς ενίσχυση της εμπιστοσύνης στη διαδικασία και χωρίς ουσιαστική συμμετοχή της Διοίκησης, με ειδικά εκπαιδευμένα στελέχη της, ακόμη και ο τεχνικά αρτιότερος μηχανισμός παραμένει ανενεργός. Επί παραδείγματι, ο θεσμός της ηλεκτρονικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών μέσω ενιαίας ευρωπαϊκής πλατφόρμας καταργήθηκε, διότι δεν έπεισε τους καταναλωτές για τη χρησιμότητα και την αποτελεσματικότητά του.

Εφόσον, όμως, συντρέξουν οι προϋποθέσεις που εκτέθηκαν ανωτέρω, οι επιμέρους αυτές παραλλαγές στον θεσμό της διαμεσολάβησης μπορούν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά και συντονισμένα, υπηρετώντας τον κοινό σκοπό στον οποίο, τελικά, όλες κατατείνουν: Μια Διοίκηση που δεν αρκείται στην τυπική νομιμότητα των πράξεών της, αλλά επιδιώκει την έγκαιρη, δίκαιη και ουσιαστική διευθέτηση των διαφορών της με τον πολίτη, συνδυάζοντας την αρχή της νομιμότητας με την αρχή της αποτελεσματικότητας και της χρηστής διοίκησης προς όφελος, πάντοτε, του πολίτη.

Πίνακας βιβλιογραφίας

Ελληνική

Αθανασοπούλου Χαρίκλεια, Συνήγορος του Πολίτη: Η ενηλικίωση ενός θεσμού και η αναζήτηση νέων μορφών διαμεσολάβησης και εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, σε: Τομέας Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, Δημόσια Διακυβέρνηση, 2019, σελ. 291-307.

Αθανασοπούλου Χαρίκλεια, Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος: Διαπιστώσεις από την εμπειρία μιας δεκαπενταετούς διαδρομής, Περιβάλλον και Δίκαιο 2012, 36-42.

Βύρρα Μαρία, Διαμεσολάβηση στις δημόσιες συμβάσεις: Επιτάχυνση της διαδικασίας ή περιδίνηση στη νομοθεσία της Βαβέλ, ΔιΔικ 6/2025, σελ. 935 (936 επ.).

Γεωργιάδης Απόστολος, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 5η Έκδοση., Αθήνα 2019.

Γκόλιας Κώστας/ Κολλιόπουλος Αλέκος, Η μαγνητοταινία στην πολιτική δίκη, Δ 21 (1990), σ. 685.

ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Η Διαμεσολάβηση στην Ελλάδα, Μια εναλλακτική μέθοδος επίλυσης διαφορών, 2025.

Ζουρνατζή Άννα, Η διαμεσολάβηση στο Δημόσιο – Μια πρόκληση για το μέλλον, Εισήγηση στο 9ο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δικονομολόγων, Χανιά 29-30 Απριλίου 2022 «Η Διαμεσολάβηση στο Δημόσιο-Μια πρόκληση για το μέλλον» https://www.dimosiodikaio.gr/wp-content/uploads/dd/2023/1/dd_2023_1_zournazi.pdf

Κάρκαλης Ιωάννης, Ο θεσμικός ρόλος της Διοικητικής Δικαιοσύνης στη Διαμεσολάβηση στο Δημόσιο Δίκαιο, Συνέδριο ΕΕΔ 2014, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 99-103.

Κελίδου Όλγα, Η Τοπική Διαμεσολάβηση στην Ελλάδα. Μια συγκριτική προσέγγιση με τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, ΘΠΔΔ 2/2020, σελ. 106-123.

Κοντογιάννη Αθηνά, Η ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών μετά την Οδηγία 2013/11/ΕΕ και τον Κανονισμό 524/2013: Ο νέος μηχανισμός προστασίας στην υπηρεσία της εναλλακτικής/φιλικής επίλυσης διαφορών, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών 2018/4, σελ. 450-461.

Μαυρομούστακου Ήβη, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Νομική Βιβλιοθήκη, β΄ έκδοση, 2021.

Μαργαρίτης Μιχαήλ/Μαργαρίτη Άντα, Ερμηνεία Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, Έκδοση 2η, Αθήνα 2018.

Μαχαίρας Χ./Ορφανίδης Γ./Πανταζόπουλος Στ. (επιμέλεια), Η Διαμεσολάβηση, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2024.

Μεταξάς Αντώνιος, Ανεξάρτητες Αρχές και Ευρωπαϊκό Δικαιοκρατικό Κεκτημένο, εκδόσεις Σιδέρης 2024.

Μπαμπαλιούτας Λάμπρος, Πτυχές "συμμετοχικής δημοκρατίας" στη σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση: Προβληματισμοί και οι προοπτικές, ΕΠΕΤΑΡΜ 2013, σελ. 47 επ..

Παγκράτης Σπύρος-Μάριος, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης. Παρατηρήσεις de lege ferenda σε έναν νεοπαγή θεσμό της Δημόσιας Διοίκησης, Ιόνιος Επιθεώρηση του Δικαίου 10/2010, σελ. 16-24.

Παπανικολάου Δημήτριος, Η αξιοποίηση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων ή αποδείξεων στην πολιτική δίκη, Αθήνα, 2020,

Παπανικολάου Δημήτριος, Ελαττώματα των μέσων απόδειξης και οι συνέπειές τους, Αθήνα 2024.

Παυλόπουλος Προκόπης/Νικόλαος Σημαντήρας/Θεόδωρος Φορτσάκης, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2025.

Πικραμμένος Μιχάλης, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οργάνωση και Λειτουργία, Νομική Βιβλιοθήκη 2020.

Πλεύρη Άννα, Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2021.

Πραβίτα Ηλιάνα, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης - Ο Περιφερειακός συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: η πραγματικότητα των διαμεσολαβητικών αυτών θεσμών, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2011/3, 256-261.

Στράτη-Βάντζου Αλεξάνδρα, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, ένας νέος θεσμός στην τοπική αυτοδιοίκηση», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 6/2001, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 888-895.

Τζέμος Βασίλειος, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕφημΔΔ 1/2014. 121-132.

Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός, Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας: Θεσμικό πλαίσιο και προτάσεις πολιτικής, στο Συλλογικό Έργο: Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022.

Αλλοδαπή

Braun Johann, Lehrbuch des Zivilprozessrechts, Tübingen 2014.

Gottwald Peter, Zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen im Zivilprozess, BB 1979, σ. 1780.

Götz Andreas, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Zivilverfahren, Tübingen 2014.

Kraßer Rudolf, Grundlagen des zivilrechtlichen Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sowie von Know-how, GRUR 1977, σ. 177.

Maas Hans-Heinrich, Information und Geheimnis im Zivilrecht, Stuttgart 1970.

Papanikolaou Dimitrios, Die sekundäre Erklärungspflicht im Zivilprozess, Berlin 2018.

Passemiers R. (2009), The Impact of the Local Ombudsman on Quality Management in Local Administration. The Role of the Ombudsman and Woman in Quality Policy at a Local Level, in: Passemiers R., H. Reynaert and K. Steyvers [eds.], The Impact of Ombudsmen, Brugge: Vanden Broele, 261-283.

Rosenberg Leo/ Schwab Karl Heinz/ Gottwald Peter, Zivilprozessrecht, 18. Auflage, München 2018.

Schilken Eberhard, Zivilprozessrecht, 7. Auflage, München 2014.

Stürner Rolf, Die gewerbliche Geheimsphäre im Zivilprozess, JZ 1985, σ. 453.

Wolf Manfred, Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige, 6. Auflage, München 1987.

Zeiss Walter/ Schreiber Klaus, Zivilprozessrecht, 12. Auflage, Tübingen 2014.