

Κ Α Τ Α Θ Ε Σ Ε Ι Σ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΣ - ΝΙΚΗΦΟΡΟΣ ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ*

ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ Ο ΑΝΕΡΧΟΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΣΤΗ ΝΟΤΙΟΑΝΑΤΟΛΙΚΗ ΕΥΡΩΠΗ**

1. ΤΟ ΚΑΘΙΕΡΩΜΕΝΟ ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η καθιέρωση μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων στις δυτικές δημοκρατίες είναι αποτέλεσμα μιας εξελικτικής διαδικασίας τεσσάρων σταδίων. Σε ιστορικό και θεωρητικό επίπεδο, η διαδικασία αυτή μπορεί να περιγραφεί ως εξής: το πρώτο στάδιο αφορά τη δημιουργία ενός συνταγματικού κράτους, την καθιέρωση της λαϊκής κυριαρχίας και την παροχή εγγυήσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, εγγυήσεων που θα είναι περιχαρακωμένες με συνταγματικές διατάξεις. Σε αυτό το πρώιμο στάδιο συνταγματισμού, ο νόμος περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελείται από τους βασικούς κανόνες που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ ατόμου και κράτους. Η υποταγή της κρατικής εξουσίας σε προδιαγραφές του νόμου, μέσω της καθιέρωσης του κράτους δικαίου, συμβαδίζει με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Το δεύτερο στάδιο είναι η ανάδυση διεθνών μηχανισμών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτή μαρτυρά, καταρχήν, την υποταγή του εθνικού στον διεθνή νόμο και σηματοδοτεί τη συ-

* Ο Δημήτρης Χριστόπουλος είναι Λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Ο Νικήφορος Διαμαντούρος είναι Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και ο Ευρωπαίος Συνήγορος του Πολίτη.

** Πρώτη εκδοχή του άρθρου αυτού δημοσιεύτηκε στα εβραϊκά στο *Iyunim BeBikoret Hamedina, Reflections on State Audit Affairs*, τόμ. 59, 2002.

γκατάθεση μιας χώρας για διεθνή έλεγχο: ο διεθνής νόμος παρέχει έναν αριθμό μηχανισμών μέσω των οποίων άτομα και ομάδες ατόμων μπορούν να βρουν προστασία έναντι της αυθαιρεσίας της κρατικής εξουσίας. Υπό το διεθνές εθιμικό δίκαιο, το δικαίωμα διπλωματικής προστασίας ατόμων στο εξωτερικό, που ενισχύεται από τα ελάχιστα καθιερωμένα και συμβατικά δικαιώματα, είναι μια γενικά αποδεκτή αρχή εδαφικής δικαιοδοσίας. Από τον 17ο αιώνα είχαν γίνει προσπάθειες να εκχωρηθεί διεθνής προστασία μέσω συνθηκών σε θρησκευτικές ομάδες και μεμονωμένα μέλη τέτοιων ομάδων, ακόμη και έναντι του ίδιου τους του ηγεμόνα. Τον 19ο αιώνα, αυτή η πολιτική επεκτάθηκε σε όφελος εθνοτικών και εθνικών μειονοτήτων. Κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου, η προστασία εθνοτικών, εθνικών και θρησκευτικών μειονοτήτων έφτασε να συνδέεται στενά με την Κοινωνία των Εθνών.¹

Το τρίτο στάδιο απαρτίζεται από τη δημιουργία των φορέων διαμεσολάβησης. Πρόκειται για κρατική επιλογή η οποία αναγνωρίζει τη σύνδεση μεταξύ της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και των μηχανισμών που εξασφαλίζουν την κρατική λογοδοσία. Επιπλέον, η δημιουργία διαμεσολαβητικών φορέων του τύπου του Συνηγόρου του Πολίτη, στους οποίους εκχωρείται και συνταγματική αναγνώριση ως ανεξάρτητες αρχές, είναι μια σημαντική στιγμή στην ευρύτερη εξελικτική διαδικασία που αφορά την παγίωση της πολιτικής δημοκρατίας και την ουσιαστική εφαρμογή του κράτους δικαίου.

Το τέταρτο στάδιο περιλαμβάνει την καθιέρωση ενός μη κυβερνητικού πεδίου δικαιωμάτων. Από ιστορική άποψη, αυτός ο νέος πόλος, που λειτουργεί σε όφελος της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, έχει σημαίνει τη σύνδεση της κρατικής κυριαρχίας με την κοινωνία πολιτών. Ένα θεμελιώδες θεωρητικό προαπαιτούμενο για την ενίσχυση αυτού του τομέα είναι η ενεργή εμπλοκή των πολιτών στην προστασία των δικαιωμάτων. Τέτοια εμπλοκή συνδέεται με την ανάδυση ενός “τρίτου” πόλου, ο οποίος αυτοπροσδιορίζεται ως ένας μηχανισμός σχεδιασμένος όχι μόνον να περιορίζει αλλά και να γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου χώρου, πράγμα που αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό της νεωτερικότητας.

1. G. Schwarzenberg, *International Laws as Applied by International Courts and Tribunals*, τόμ. I, Stevens, Λονδίνο 1957, σ. 273.

2. Η ΑΝΑΔΥΟΜΕΝΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η εγκυρότητα αυτής της σκόπιμα σχηματικής περιγραφής του παραδείγματος που διέπει την προστασία ατομικών δικαιωμάτων στις φιλελεύθερες δημοκρατίες στηρίζεται μάλλον σε μια *προσπαιτούμενη* λογική παρά σε μια λογική σώρευσης και αλληλοδιαδοχής. Με άλλα λόγια, η παγίωση του πρώτου σταδίου –εκείνου του συνταγματικού κράτους–, συνιστά από ιστορική, θεωρητική και κανονιστική άποψη ένα ουσιαστικό και αναγκαίο προσπαιτούμενο για τα άλλα τρία στάδια. Είναι η προϋπόθεσή τους. Εάν το θέσουμε διαφορετικά, η ενεργοποίηση των διεθνών μηχανισμών προστασίας δικαιωμάτων ή, ακόμη περισσότερο, η δημιουργία ανεξάρτητων θεσμών διαμεσολάβησης και ενός μη κυβερνητικού πεδίου δικαιωμάτων είναι αδιανόητα χωρίς την προηγούμενη ύπαρξη της κυριαρχίας. Είναι, άραγε, αυτό το επιχείρημα τόσο προφανές όσο φαίνεται;

Η βασική υπόθεση την οποία πρεσβεύει αυτό το άρθρο είναι ότι στη σημερινή νοτιοανατολική Ευρώπη σημειώνεται μία *sui generis* αντιστροφή της αλληλοδιάδοξης λογικής η οποία διέπει το εξελικτικό παράδειγμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτό σκιαγραφήθηκε πιο πάνω. Η πρώτη, ιδιαίτερα σημαντική, αντιστροφή αφορά τη διαλεκτική σχέση μεταξύ συνταγματικής κυριαρχίας και διεθνούς παρακολούθησης, με άλλα λόγια τη σχέση μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου σταδίου.

Οι περιπτώσεις της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης και του Κοσσυφοπεδίου, μετά την κατάλυση των εθνοτικών συγκρούσεων συνεπεία της διεθνούς παρέμβασης, έδωσαν το έναυσμα σε ένα νέο είδος καθεστώτος στο πλαίσιο του οποίου η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων δεν υπαγορεύεται ούτε κατευθύνεται προς την κρατική κυριαρχία, για τον απλό λόγο ότι τέτοια κυριαρχία δεν υπάρχει. Σε αυτές τις δύο περιπτώσεις, η διεθνής εποπτεία ως μηχανισμός που εμποδίζει την κατάχρηση εξουσίας από το κράτος, είτε μέσω ελέγχου αρμοδιότητας (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων) είτε μέσω της ενσωμάτωσης του διεθνούς δικαίου στο εθνικό, έχει εκχωρήσει τη θέση της σε τοπικές διοικητικές διευθετήσεις που *de jure* ακυρώνουν την κυριαρχία.²

2. Αναφορικά με τη Βοσνία Ερζεγοβίνη, βλ. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* [πρόκειται για τη συμφωνία γνωστή ως «Συμφωνία Dayton»], της οποίας το παράρτημα 10, άρθρο V, ορίζει την εντολή του

Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων παρέχεται με τρόπο που παρακάμπτει τα λογικά θεσμικά και πολιτικά προαπαιτούμενα τέτοιας προστασίας, με άλλα λόγια το συνταγματικό κράτος. Σε αυτό το κείμενο δεν θα εστιάσουμε στα προβλήματα που θέτει αυτή η απόκλιση μεταξύ της λογικής του καθιερωμένου παραδείγματος και των πραγματικοτήτων που αναδύονται στην πράξη. Ούτε και θα ασχοληθούμε με τις λαβυρινθώδεις νομικές και πολιτικές συνέπειές τους οι οποίες θέτουν καινοφανή και δύσκολα ερωτήματα αναφορικά με το διεθνές δίκαιο. Αντ' αυτών θα εστιάσουμε σε μια άλλη απόκλιση η οποία, παρότι λιγότερο υπονομευτική αναφορικά με την κρατική κυριαρχία, συναντάται ευρύτερα στη νοτιοανατολική Ευρώπη. Αναφερόμαστε στον πολλαπλασιασμό των θεσμών και των πρωτοβουλιών που σχετίζονται με τα τελευταία στάδια του φιλελεύθερου παραδείγματος προστασίας δικαιωμάτων (διεθνής, ανεξάρτητη διαμεσολάβηση, μη κυβερνητική). Στην ουσία, αυτή η πληθώρα συνοδεύει τη δραματική *de facto* υποβάθμιση του ρόλου των προστατευτικών μηχανισμών που συνδέονται με την κυριαρχία και λειτουργεί ως αντίδοτο σε αυτή.

Το εξελικτικό παράδειγμα αναφορικά με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που σκιαγραφήθηκε πιο πάνω δεν εφαρμόζεται εύκολα στις μετα-κομμουνιστικές δημοκρατίες της νοτιοανατολικής Ευρώπης οι οποίες λειτουργούν στο πλαίσιο κοινωνιών που χαρακτηρίζονται από ύστερη κοινωνικο-οικονομική και πολιτική ανάπτυξη. Παρότι είναι σχετικά ασφαλές να θεωρήσουμε ότι οι τυπικές προϋποθέσεις της εγκαθίδρυσης μιας φιλελεύθερης τάξης πραγμάτων έχουν εκπληρωθεί στις περισσότερες χώρες αυτής της περιοχής, θα ήταν απολύτως πρώιμο να υποστηρίξουμε ότι η αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι επαρκής υπό τις παρούσες συνθήκες. Με άλλα λόγια, οι εντοπιζό-

¹Υπατου Αρμοστή ως εξής: «Ο Ύπατος Αρμόστης είναι η τελική αρχή αναφορικά με την ερμηνεία αυτής της συμφωνίας...» Σε ό,τι αφορά το Κοσσυφοπέδιο, βλ. την Απόφαση 1244 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, S/RES/1244 (που υιοθετήθηκε στις 10 Ιουνίου 1999) η οποία καθορίζει τους όρους για την εγκαθίδρυση προσωρινής διοίκησης του Οργανισμού στο Κοσσυφοπέδιο, παράρτημα 2, παράγραφος 5, ό. π. και UNMIK Reg. 1999/1, s. 1 για τις Εξουσίες της Μεταβατικής Διοίκησης στο Κοσσυφοπέδιο, όπου ορίζεται ότι «κάθε νομοθετική και εκτελεστική εξουσία αναφορικά με το Κοσσυφοπέδιο, συμπεριλαμβανομένης και της διοίκησης της νομοθετικής εξουσίας, περιέρχεται στο UNMIK».

μενες αδυναμίες αναφορικά με την αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν σχετίζονται με κενά στο νομικό ή νομοθετικό πεδίο. Η δεκαετία που πέρασε από τότε που το Συμβούλιο της Ευρώπης άρχισε σταδιακά να δέχεται στους κόλπους του αυτές τις νέες δημοκρατίες, αποτέλεσε επαρκές διάστημα χρόνου για την ενσωμάτωση των νομικών *aquis* του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στη νομοθεσία αυτών των κρατών. Πράγματι, αυτή η ενσωμάτωση είναι το αποτέλεσμα μιας ρητής υποχρέωσης των υποψήφιων κρατών να ευθυγραμμίσουν τη νομοθεσία τους με τα νομικά *aquis* του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων, πριν από την προσχώρηση. Συνιστά, δηλαδή, προϋπόθεση ένταξης.³

Υπ' αυτές τις συνθήκες, τα προβλήματα αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη νοτιοανατολική Ευρώπη σχετίζονται περισσότερο με αδυναμίες και ανεπάρκειες σε ό,τι αφορά την τήρηση και την εφαρμογή τους μάλλον, παρά σε ό,τι αφορά τις επίσημες εγγυήσεις για τα ίδια τα δικαιώματα. Σύμφωνα με το εξελικτικό παράδειγμα που παρουσιάστηκε στην αρχή αυτού του άρθρου, τα προβλήματα αυτά σχετίζονται άμεσα με την κεντρική λειτουργία του συντάγματος ως οργάνου εγγυήσεων και ως φορέα νομιμοποίησης που αρθρώνει συγκεκριμένους περιορισμούς στις εξουσίες του κράτους σχεδιασμένους να ενισχύσουν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μέσω αυτών των περιορισμών της ίδιας του της εξουσίας, το κράτος διασφαλίζει τη συνέχιση, τη σταθερότητα και την παγίωση των υπαρχουσών σχέσεων εξουσίας εντός των κοινωνιών. Με απλά λόγια, αυτό που

3. Σύμφωνα με τη Διακήρυξη της Βιέννης του 1993, την πρώτη αυτού του είδους που υιοθετήθηκε από ηγέτες κρατών στο Συμβούλιο της Ευρώπης, «η προσχώρηση [στην οργάνωση] προϋποθέτει ότι η αιτούσα χώρα έχει ευθυγραμμίσει τους θεσμούς και το νομικό της σύστημα με τις βασικές αρχές της δημοκρατίας, το κράτος δικαίου και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι εκπρόσωποι του λαού πρέπει να έχουν επιλεγεί μέσω ελεύθερων και δίκαιων εκλογών που στηρίζονται σε καθολική ψηφοφορία. Εγγυημένη ελευθερία έκφρασης και, ιδιαίτερα, των μέσων ενημέρωσης, προστασία εθνοτικών μειονοτήτων και τήρηση των αρχών του διεθνούς δικαίου πρέπει να παραμείνουν, κατά την άποψή μας, αποφασιστικά κριτήρια για την εκτίμηση οποιασδήποτε αίτησης ένταξης. Η δέσμευση για υπογραφή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και αποδοχή του ελεγκτικού μηχανισμού της Σύμβασης εντός σύντομου χρονικού διαστήματος είναι, επίσης, θεμελιώδης. Είμαστε αποφασισμένοι να διασφαλίσουμε πλήρη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις που έχουν γίνει αποδεκτές από όλα τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης».

διακυβεύεται σήμερα στη νοτιοανατολική Ευρώπη, καθώς τα κράτη αυτής της περιοχής έχουν εισέλθει σε έναν άνευ προηγουμένου ιστορικό αγώνα για την κατανομή της ιδιοκτησίας και της εξουσίας, δεν είναι τίποτε άλλο από την επαρκή εφαρμογή του ίδιου του κράτους δικαίου και της σχετικής αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Και από αυτή την άποψη, η συνολική εικόνα που αναδύεται από την καθημερινή πρακτική στην περιοχή υποδηλώνει το μέγεθος των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη αυτά. Ενδεικτικό, σε αυτό το πλαίσιο, είναι ότι το νομικό σύστημα, το τελευταίο καταφύγιο του μεμονωμένου πολίτη ενώπιον της κρατικής κατάχρησης, είναι πολύ συχνά ανίκανο να παράσχει αποτελεσματική προστασία, όπως προβλέπεται από το σύνταγμα. Το πρόβλημα εδώ, δεν είναι η ανεπάρκεια του εθνικού δικαστή να εκδώσει αποφάσεις που συνάδουν με την τρέχουσα ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών αλλά, μάλλον, η ανικανότητα του ίδιου του κράτους να εφαρμόσει δικαστικές αποφάσεις.

Αυτή η εκτίμηση δεν έχει σκοπό να υπονοήσει ότι οι εθνικές δικαστικές αρχές στα κράτη της νοτιοανατολικής Ευρώπης έχουν επιτύχει να ενσωματώσουν στις πρακτικές τους τη συνολική κλίμακα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Οι διαπιστούμενες διαφορές, ωστόσο, δεν υποδηλώνουν την ύπαρξη σημαντικής ασυμβατότητας μεταξύ των εθνικών δικαστικών αρχών στη νοτιοανατολική Ευρώπη και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επομένως, είναι ασφαλές να συμπεράνουμε ότι, αυτό που κυριολεκτικά ακυρώνει το κράτος δικαίου και συνιστά πρόσκομμα στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων, δεν είναι η εφαρμογή «εσφαλμένων» δικαστικών αποφάσεων αλλά η *μη εφαρμογή τέτοιων αποφάσεων*.

Για να συνοψίσουμε το επιχείρημά μας ως εδώ: μια αναγκαία προϋπόθεση για αποδοτική και αποτελεσματική απόδοση δικαιოსύνης είναι η συνταγματική παγίωση του κράτους δικαίου και η αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Αυτά, όμως, δεν αρκούν από μόνα τους. Η ομαλή λειτουργία μιας καλά οργανωμένης πολιτείας απαιτεί η εξουσία της ερμηνείας του νόμου και, επομένως, του περιορισμού των εξουσιών του ηγεμόνα, να ανατίθεται σε ανεξάρτητες δικαστικές αρχές βάσει προκαθορισμένων διαδικασιών. Για να συμβεί αυτό – η αποτελεσματική εφαρμογή του κράτους δικαίου –, το επόμενο λογικό βήμα στη διαδικασία είναι προϊόν ενός πολύ μακρύτερου σταδίου το οποίο είναι στενά συνδεδεμένο με την πα-

γίωση του φιλελεύθερου συνταγματισμού και της αντίληψης της ομαλότητας και της προβλεψιμότητας που σχετίζεται με αυτόν.⁴

Η μακροπρόθεσμη διαδικασία της διάδοσης του κράτους δικαίου σε διεθνή κλίμακα συνδέεται με την προοδευτική εγκαθίδρυση διεθνών ελεγκτικών και εποπτικών θεσμών για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι δύο διαδικασίες δεν συμπίπτουν απλώς. Τροφοδοτούν, επίσης, η μία την άλλη και, από πολιτική άποψη, προϋποθέτουν η μία την άλλη. Τυπικά, το κράτος ελέγχει τη συνταγματική του επικράτεια, επιτρέποντας την εισαγωγή διεθνούς δικαίου με όρους που εκείνο καθορίζει. Σήμερα, για παράδειγμα, τα εθνικά συντάγματα είναι ιδιαίτερα φιλόξενα για το διεθνές δίκαιο. Ωστόσο, παρά αυτές τις ευνοϊκές τυπικές προϋποθέσεις για την εισαγωγή διεθνούς δικαίου αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και για την ενσωμάτωσή του σε συνταγματικές προβλέψεις που διασφαλίζουν την εφαρμογή του, στην πραγματικότητα τα πράγματα είναι πολύ πιο περίπλοκα. Αυτό συμβαίνει, καταρχάς, διότι η ουσιαστική ενσωμάτωση του σύγχρονου διεθνούς καθεστώτος αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στη νομική τάξη των κρατών εξαρτάται, τελικά, από εκείνους τους διαφορετικούς και, συχνά, απροσδιόριστους παράγοντες που προαναφέρθηκαν και οι οποίοι υποδηλώνουν την παρουσία μιας «φιλικής προς τον χρήστη» διοικητικής κουλτούρας. Η παρουσία ή η απουσία τέτοιων παραγόντων είναι αυτή που δυσκολεύει τη σύγκριση ως προς το επίπεδο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μεταξύ ωριμότερων δημοκρατιών και εκείνων που πρόσφατα εγκαθιδρύθηκαν στη νοτιοανατολική Ευρώπη, ακόμη και εάν κράτη σε κάθε μία από αυτές τις κατηγορίες έχουν υπογράψει και επικυρώσει χονδρικά τον ίδιο αριθμό διεθνών ή ευρωπαϊκών συμβάσεων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Όσο, λοιπόν, αυτοί οι παράγοντες, που δεν επιδέχονται εύκολα διοικητικό ή πολιτικό χειρισμό, δεν συγκλίνουν, η εφαρμογή διεθνών κανόνων αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο παραμένει προβληματική και ατελής. Τα παραστατικά παραδείγματα των διλημμάτων που προκαλούνται από αυτή την κατάσταση είναι άφθονα. Θα απαριθμήσου-

4. Για παράδειγμα, η ανακήρυξη της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης ήταν ένα διακριτό χαρακτηριστικό των πρώιμων ελληνικών συνταγμάτων. Η παγίωση και η λειτουργία μιας πολιτικά ανεξάρτητης δικαιοσύνης, ωστόσο, έγινε πολιτική πραγματικότητα μετά την πτώση του στρατιωτικού καθεστώτος το 1974.

με μερικά μόνον: οι διεθνείς ρυθμίσεις αναφορικά με την προστασία της αξιοπρέπειας του κρατουμένου εξαρτώνται, προφανώς, από τις συνθήκες διαβίωσης που παρέχουν οι σωφρονιστικές εγκαταστάσεις της συγκεκριμένης χώρας. Το ίδιο ισχύει για τις ρυθμίσεις που αναφέρονται στη θρησκευτική ελευθερία, η επαρκής εφαρμογή των οποίων εξαρτάται, εμφανώς, από τη δυνατότητα του κράτους να κατασκευάσει έναν τόπο λατρείας για ένα μειονοτικό δόγμα και, ακόμη γενικότερα, από τις επικρατούσες στάσεις αναφορικά με τις θρησκευτικές μειονότητες. Το αυτό ισχύει για ρυθμίσεις αναφορικά με τα δικαιώματα των μεταναστών και τη μεταχείριση των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση. Όσο οι εθνικές δομές που υποστηρίζουν το κράτος δικαίου και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών –το πεδίο των απτών εγγυήσεων– παραμένουν ανίσχυρες, η ικανότητα των διεθνών νομικών εργαλείων, που λειτουργούν νία αυτών των εγχώριων δομών, να δράσουν με έναν ενισχυτικό και συμπληρωματικό τρόπο ως προς τις εθνικές ρυθμίσεις παραμένει αναλόγως αδύναμη. Το αποτέλεσμα είναι η νομιμότητα αυτών των εργαλείων να διαβρώνεται και, με τον χρόνο, να ελαχιστοποιείται. Όπως το έθεσε επαρκώς ένας έλληνας μελετητής του ζητήματος: «...οι θεσμοί που αποτυγχάνουν να ανταποκριθούν σε πραγματικές σχέσεις εξουσίας είναι καταδικασμένοι να αχρηστευθούν, εάν όχι να γελοιοποιηθούν».⁵

Οι δομικές δυσκολίες και ο ορίζοντας χρόνου που απαιτούνται για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου συστήματος που να διέπει την απονομή δικαιοσύνης και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσω παραδοσιακών δικαστικών μηχανισμών έχουν καταλήξει στη δημιουργία μιας καινοτόμου κατάστασης στη νοτιοανατολική Ευρώπη. Η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται: (α) από την εμφάνιση μιας έκδηλης ασυμμετρίας μεταξύ των πραγμάτων «ως έχουν» και «ως θα έπρεπε να έχουν». Μια τέτοια διαφορά απορρέει από τη μη κριτική υιοθέτηση των διεθνών κανόνων που αντικατοπτρίζουν ένα προηγμένο στάδιο προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων από κράτη που υπολείπονται ως προς την ικανότητα για αποτελεσματική εφαρμογή τους· (β) από μια λανθάνουσα απονομιμοποίηση του ουσιαστικού περιεχομένου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς η συμμόρφωση του

5. Ν. Αλιβιζάτος, «Κοσσυφοπέδιο: το δικαίωμα στην επέμβαση και τα ανθρώπινα δικαιώματα», στο *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η αόριστη συνταγματική αναθεώρηση*, Πόλις, Αθήνα 2000, σ. 284.

κράτους με τις ηθικές αξίες που υπαγορεύει η προστασία των δικαιωμάτων αυτών εφαρμόζεται περισσότερο ως ζήτημα διεθνών πιέσεων παρά ως αποτέλεσμα εθνικών επιταγών και κοινωνικών διεκδικήσεων και (γ) από διεθνείς διαβουλεύσεις και πίεση για την εισαγωγή νέων, εναλλακτικών θεσμών προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που έχουν στόχο να παρακάμψουν τις δυσκολίες που σχετίζονται με τις τακτικές διαδικασίες οι οποίες έχουν ακολουθηθεί ως σήμερα.

3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, στην περιοχή αυτή έχουν πολλαπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια τόσο εθνικές όσο και διεθνείς πρωτοβουλίες για την εγκαθίδρυση και την προώθηση θεσμών τύπου Συνηγόρου του Πολίτη. Με τη μορφή μιας ανεξάρτητης αρχής που λειτουργεί ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου και λογοδοσίας vis-à-vis του κράτους, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη υπάρχει ήδη, με διάφορες μορφές και σε διάφορα επίπεδα ανάπτυξης, στις εξής χώρες: Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Κοσσυφοπέδιο, Κροατία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και Ρουμανία.

Επιπλέον, το 2000 και το 2001, τόσο η Βουλγαρία όσο και η Σερβία ξεκίνησαν τη διαδικασία να ιδρύσουν τους δικούς τους αντίστοιχους θεσμούς με υποστήριξη από το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη [ΟΑΣΕ/OSCE]. Σχετικά νομοσχέδια βρίσκονταν στο τελικό στάδιο επεξεργασίας στα κοινοβούλια και των δύο αυτών χωρών στις αρχές του 2002.

Μια καίρια ανησυχία που έχει προκύψει κατά τη διαδικασία της σταδιακής εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας που διέπει τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη σε διάφορες χώρες της νοτιοανατολικής Ευρώπης, σχετίζεται με την πραγματική σχέση μεταξύ Συνηγόρου και δικαστικών αρχών. Το πρόβλημα, το οποίο τονίζει το κύριο επιχείρημα αυτού του άρθρου, προέρχεται ευθέως από την αναδυόμενη αναγνώριση ότι η ευρύτερη πολιτική και διοικητική κουλτούρα, που είναι τόσο στενά συνδεδεμένη με τον συνταγματισμό, είναι ανεπαρκώς αναπτυγμένη για να επιτρέψει την αποτελεσματική προστασία αυτών των δικαιωμάτων μέσω μιας ανεξάρτη-

της δικαστικής εξουσίας η οποία θα λειτουργεί επαρκώς.

Το πρόβλημα απορρέει από την αντιστροφή της λογικής που διέπει το εξελικτικό παράδειγμα το οποίο σκιαγραφήθηκε στην αρχή του κειμένου. Πιο συγκεκριμένα, απορρέει από την υπόθεση ότι, οι δυσκολίες για την αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που απαντώνται σε χώρες οι οποίες δεν έχουν την απαιτούμενη θεσμική υποδομή και την επαρκώς αναπτυγμένη πολιτική και διοικητική κουλτούρα, μπορούν να αντιμετωπισθούν επαρκώς μέσω προσφυγής στο τρίτο στάδιο του παραδείγματος. Το στάδιο αυτό προβλέπει τη δημιουργία διαμεσολαβητικών θεσμών ως μηχανισμούς σχεδιασμένους να αντισταθμίσουν τα προβλήματα που προκαλούνται από την ελαττωματική ή αναποτελεσματική λειτουργία των δικαστικών θεσμών.

Σύμφωνα με τη λογική που καθοδηγεί αυτή την επιλογή πολιτικής, οι διαμεσολαβητικοί θεσμοί, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, μπορούν να λειτουργήσουν ως εναλλακτικοί μηχανισμοί για τον χειρισμό προβλημάτων τα οποία σχετίζονται με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τα οποία δημιουργούνται από ανεπαρκή τήρηση και εφαρμογή του κράτους δικαίου και των αρχών της διάκρισης των εξουσιών σε αυτές τις χώρες. Με απλά λόγια, «εάν η δικαιοσύνη δεν λειτουργεί, και η σωστή λειτουργία της είναι πιθανό να απαιτήσει χρόνο, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να κληθεί να καλύψει το κενό και να λειτουργήσει ως υποκατάστατος μηχανισμός για την απονομή δικαιοσύνης».

Αν και διστακτικά, η λογική που υπονοείται σε μια τέτοια αντίληψη για τον Συνήγορο του Πολίτη εκφράστηκε αρχικά στα «Συμπεράσματα» του συνεδρίου της Λιουμπλιάνα με θέμα *[Τ]η σχέση μεταξύ Συνηγόρου του Πολίτη και Δικαστικού Σώματος*. Το συνέδριο διοργανώθηκε από το συμβούλιο της Ευρώπης και τον Συνήγορο του Πολίτη της Σλοβενίας από κοινού, με τη χρηματική υποστήριξη της σουηδικής κυβέρνησης. Πραγματοποιήθηκε στις 12-13 Νοεμβρίου του 2001 και το παρακολούθησαν εκπρόσωποι εθνικών θεσμών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του Συνηγόρου του Πολίτη από χώρες της νοτιοανατολικής Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας. Το προοίμιο των «Συμπερασμάτων» του συνεδρίου περιλάμβανε τις ακόλουθες προτάσεις:

«Είμαστε της άποψης ότι [η σχέση μεταξύ Συνηγόρου του Πολίτη και δικαστικού σώματος] είναι ιδιαίτερα σημαντική για χώ-

ρες σε πορεία μετάβασης, ορισμένες από τις οποίες ενδέχεται να αντιμετωπίζουν ασταθή νομικά συστήματα, βραχεία παράδοση ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας και εν εξελίξει μεταρρύθμιση των κρατικών σωμάτων». [...] 6. Δεν είναι ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη να δρα εκ μέρους ενός ατόμου στο δικαστήριο. Η διεκδίκηση νομικής επανόρθωσης πρέπει να χρησιμοποιείται, καταρχάς και κυρίως, από το άτομο που θίγεται. Ωστόσο, οποτεδήποτε ένα άτομο δεν έχει, για οποιονδήποτε λόγο, αποτελεσματική πρόσβαση σε τέτοιες επανορθώσεις, [τότε] αρμόζει στον Συνήγορο του Πολίτη να έχει τη δυνατότητα να διαπιστώσει κατά πόσον σημειώθηκε παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μια τέτοια δυνατότητα παρέχεται σε ορισμένες χώρες μέσω προσφυγής για παραβίαση του συντάγματος. 7. Σε χώρες που βρίσκονται σε μετάβαση, οι οποίες ενδέχεται να αντιμετωπίζουν παρωχημένες, υπολειπόμενες και μη εναρμονισμένες ρυθμίσεις, όπως και σε χώρες με καθιερωμένη δημοκρατία, είναι σημαντικό ο Συνήγορος του Πολίτη να μπορεί να συνεισφέρει και στην ανάπτυξη του κράτους δικαίου. Για τον λόγο αυτό, είναι σημαντικό για τους Συνηγόρους του Πολίτη να έχουν τη δυνατότητα να προτείνουν μια εκτίμηση για τη συνταγματικότητα ή τη νομιμότητα [διαφόρων] ρυθμίσεων ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου. Με αυτόν τον τρόπο, οι Συνήγοροι του Πολίτη μπορούν να συνδράμουν στην εξάλειψη συστημικών ελαττωμάτων ρυθμίσεων τα οποία ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά ή, ακόμη, και να παραβιάσουν τα δικαιώματα ατόμων.

Η ουσία αυτών των παραγράφων υπογραμμίζει την ανάγκη για διεύρυνση της εντολής του Συνηγόρου του Πολίτη σε χώρες που αντιμετωπίζουν ανάλογα προβλήματα, προκειμένου να ενισχυθεί η εξουσία του και να του επιτραπεί να δράσει ως εργαλείο ικανό να συμπληρώνει δικαστικές αρχές στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσω του ελέγχου τους. Το κείμενο των συμπερασμάτων δεν προσδιορίζει λεπτομερώς πώς μπορεί και πώς πρέπει να ασκηθεί αυτή η πρόσθετη λειτουργία. Ωστόσο, τονίζει με γραφικό τρόπο τα διλήμματα που σχετίζονται με την ανεπαρκή προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις μετα-κομμουνιστικές δημοκρατίες, προβλήματα τα οποία απορρέουν από την ελαττωματική ή ανεπαρκή εφαρμογή του κράτους δικαίου και της αρχής της

διάκρισης των εξουσιών στις επικράτειές τους. Αποκαλύπτει επίσης, εν μέρει, μια σειρά προβληματισμών κόστους-οφέλους που δεν σχετίζονται συνήθως με τη λειτουργία του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη σε ωριμότερες δημοκρατίες. Αυτοί οι προβληματισμοί πρέπει να απασχολήσουν εκείνους τους διαμορφωτές πολιτικής οι οποίοι επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη ακριβώς επειδή η απουσία προηγούμενης εμπειρίας καθιστά δυσκολότερο το να προδικάσει κανείς τα αποτελέσματα. Οι κυριότεροι από αυτούς τους προβληματισμούς παρατίθενται ακολούθως με μορφή ερωτημάτων: (α) Ποιες είναι οι πιθανότητες να εμπλακεί μακροπρόθεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη σε έναν φαύλο κύκλο όπου η πληθώρα των προς εξέταση περιπτώσεων θα υπονομεύσει την ικανότητά του να επιλύει ζητήματα εντός ενός λογικού χρονικού διαστήματος; Κάτι τέτοιο θα συντελούσε στη σταδιακή απονομιμοποίηση του θεσμού στις αντιλήψεις των χρηστών του. (β) Πόσο εξαγωγίμες είναι η σουηδική και η φινλανδική εμπειρία, όπου ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προικιστεί με εξουσίες επίβλεψης και ελέγχου σε ό,τι αφορά τη δικαστική εξουσία; Η συνάφεια αυτού του ερωτήματος έγκειται στο γεγονός ότι, αυτό που κατέστησε δυνατό να ανατεθούν τέτοιες επιπλέον λειτουργίες στον Συνήγορο του Πολίτη, είναι η προγενέστερη ύπαρξη ισχυρής παράδοσης κράτους δικαίου και σεβασμού της διάκρισης των εξουσιών. Πόσο εύκολα μεταφέρεται αυτή η ρύθμιση σε χώρες όπου η παράδοση σε αυτούς ακριβώς τους τομείς είναι αδύναμη; (γ) Πώς θα επηρεάσει η «δικαστικοποίηση» του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη την ταυτότητά του ως ενός καταρχήν «μη δικαστικού» μηχανισμού ελέγχου και λογοδοσίας; Τα διάφορα «εργαλεία του επαγγέλματος», που διαθέτει ο θεσμός για να εκπληρώνει τις μη δικαστικές λειτουργίες του, είναι αρκούντως ευέλικτα και προσαρμόσιμα ώστε να ανταποκριθεί αυτός στις απαιτήσεις που είναι πιθανό εγερθούν με την προσχώρησή του στη λογική ενός αναλλακτικού δικαστικού θεσμού; (δ) Τέλος, πώς θα ανταποκριθούν οι διαμορφωτές πολιτικής (καθώς και οι ίδιοι οι Συνήγοροι του Πολίτη) στις συγκεκριμένες χώρες στο ενδεχόμενο ο θεσμός αυτός να μην μπορέσει ανταποκριθεί επιτυχώς στις πρόσθετες υπευθυνότητες που θα του ανατεθούν; Με άλλα λόγια, ποιες είναι οι πιθανές επιπτώσεις στον ίδιο τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη διεθνώς μιας ενδεχόμενης αποτυχίας να αντιμετωπίσει επιτυχώς τις προκλήσεις που σχετίζονται με τη διευρυμένη εντολή

η οποία προκύπτει από τα διλήμματα πολιτικής των μετα-κομμουνιστικών δημοκρατιών; Πόσο πιθανό είναι η ενδεχόμενη ανικανότητα του θεσμού αυτού να ανταποκριθεί στις πρόσθετες προσδοκίες, με τις οποίες θα επιφορτιστεί ως αποτέλεσμα προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετα-κομμουνιστικές δημοκρατίες, να έχει καταστροφικές επιπτώσεις στη λειτουργία της δημοκρατίας σε αυτές τις χώρες; Το τελευταίο ερώτημα τίθεται υπό τη συγκεκριμένη έννοια ότι, στην παραπάνω περίπτωση ενδεχόμενης ανικανότητας, το αποτέλεσμα θα είναι να στερηθούν αυτές οι πολιτείες, που βρίσκονται σε μετάβαση, από ένα ακόμη εναλλακτικό μέσο να αντιμετωπίσουν προκλήσεις που σχετίζονται με τις επιταγές του εκδημοκρατισμού, την παγίωση του κράτους δικαίου και την ουσιαστική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις επικράτειές τους.

Μελετητές τόσο της θεωρίας όσο και της άσκησης του εκδημοκρατισμού και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα ωφεληθούν τα μέγιστα από τις εμπειρίες των κρατών της νοτιοανατολικής Ευρώπης και από τις προσπάθειες των πολιτικών τάξεών τους να βρουν πρωτότυπες και δημιουργικές απαντήσεις σε αυτά τα περίπλοκα ερωτήματα. Η επιτυχία σε αυτή την κατεύθυνση θα καταστήσει δυνατό για την περιοχή να κάνει τη δική της ξεχωριστή και ουσιαστική συνεισφορά στη σταδιακή συγκέντρωση γνώσης που αφορά τη δημοκρατία, τους διαμεσολαβητικούς θεσμούς, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα συστήματα ελέγχου και λογοδοσίας τα οποία συνδέονται με τη λογική του αυτοπεριοριζόμενου κράτους και της ενίσχυσης της κοινωνίας πολιτών.

Μετάφραση: Τίνα Πλυτά