

Διοίκηση και Αναθεώρηση του Συντάγματος

ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ

Καθηγήτρια - Πρόεδρος Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

[ΤΕΥΧΟΣ 6/2000]

Επέλεξα το θέμα *Διοίκηση και Αναθεώρηση του Συντάγματος* διότι θεωρώ ότι το τμήμα αυτό που αφορά την αναθεώρηση της Διοίκησης μας παρέχει την ευκαιρία να λύσουμε μερικά από τα σημαντικότερα ζητήματα της κακοδαιμονίας της κρατικής μηχανής και ειδικότερα της Δημόσιας Διοίκησης.

Επέλεξα το θέμα *Διοίκηση και Αναθεώρηση του Συντάγματος* διότι θεωρώ ότι το τμήμα αυτό που αφορά την αναθεώρηση της Διοίκησης μας παρέχει την ευκαιρία να λύσουμε μερικά από τα σημαντικότερα ζητήματα της κακοδαιμονίας της κρατικής μηχανής και ειδικότερα της Δημόσιας Διοίκησης.

Πιστεύω ότι τρεις είναι οι τομείς που πρέπει να ακολουθήσει η διαδικασία αναθεώρησης στο θέμα αυτό:

α.- Ο πρώτος τομέας αφορά την *Κεντρική Διοίκηση*

β.- Ο δεύτερος αφορά την *Αποκέντρωση*

γ.- Ο τρίτος αφορά την *Τοπική Αυτοδιοίκηση*.

Η Δημόσια Διοίκηση έχει μια ιδιορρυθμία. Ενώ τα προβλήματά της είναι γνωστά και επαναλαμβάνονται, η λύση τους είναι δύσκολη να βρεθεί και όταν αυτή βρίσκεται, κανείς δεν αναλαμβάνει το κόστος της λύσης που ενδεχομένως υπάρχει.

Έτσι τα προβλήματα διαιωνίζονται στην πάροδο του χρόνου και πρέπει πραγματικά να χρονολογούνται από πολύ παλιά, αφού όπως αναφέρεται στην Παλαιά Διαθήκη, ο Προφήτης Ησαΐας επισημαίνει προβλήματα κακοδιαχείρισης, κακοδιοίκησης και αδικίας από τους άρχοντες της Ιερουσαλήμ, τους οποίους επιπλήττει λέγοντας: "Το αργύριον υμών αδόκιμον (δηλαδή κίβδηλο)· οι κάπηλοί σου μίσγουσι τον οίνον ύδατι· οι άρχοντές σου απειθούσι, κοινωνοί κλεπτών, αγαπώντες δώρα, δώκοντες ανταπόδομα, ορφανοίς ου κρίνοντες, και κρίσιν χερών ου προσέχοντες. Ουαί τοις ισχύουσιν εν Ιερουσαλήμ"^[1], καταλήγει.

Δεν φιλοδοξώ να λύσω στα είκοσι λεπτά της ομιλίας μου τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης, ενόψει όμως της Αναθεώρησης του Συντάγματος, θα προσπαθήσω να συμβάλω στη λήψη βελτιωτικών προτάσεων.

α.- Ως προς τον πρώτο τομέα που αφορά την *Κεντρική Διοίκηση*

Το πρώτο βελτιωτικό μέτρο, θα πρέπει να είναι ο τρόπος προσλήψεως των υπαλλήλων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ώστε να σταματήσουν οριστικά, βέβαια κάπως δύσκολα, οι πελατιακές σχέσεις μεταξύ ψηφοφόρων και βουλευτών.

Πράγματι, ο Ν. 2190/1994 "Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης", γνωστός ως νόμος Πεπονή, βοήθησε σημαντικά στη βελτίωση του τρόπου προσλήψεων και καθιέρωσε τις προσλήψεις με πανελλήνιο διαγωνισμό.

Πρέπει να καθιερωθεί η ισότητα και η αξιοκρατία στις προσλήψεις με γενικά και όχι αφηρημένα κριτήρια και τούτο, γιατί κύριο χαρακτηριστικό των περιόδων εφαρμογής κάθε συστήματος προσλήψεων είναι η ανατροπή του στην πράξη, δια μέσου της επινοήσεως και καθιερώσεως σειράς πρακτικών, οι οποίες καταστρατηγούν το άρθρο 103 παρ.2 του Συντ. που προβλέπει ότι: "Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένο χρόνο με σχέση ιδιωτικού δικαίου".

Είναι χαρακτηριστικό ότι από το Μάιο του 1994 που δημοσιεύτηκε ο νόμος 2190 μέχρι το Νοέμβριο του 1995, δηλαδή σε διάστημα 20 μηνών, έγιναν 22 τροποποιήσεις στο νόμο 2190, όπως προκύπτει από τα πρακτικά των συζητήσεων της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντ. και μάλιστα κατατέθηκε στα πρακτικά Πίνακας με τις σχετικές τροποποιήσεις[2].

Προτείνουμε τη Συνταγματική κατοχύρωση των προσλήψεων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα όπως τον οριοθετεί το άρθρο 1 παρ.6 του Ν. 1256/1982, με Πανελλήνιο διαγωνισμό, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια προσλήψεων από παράθυρα ή χαραμάδες.

Παράλληλα, θα πρέπει να μην επιτρέπεται η πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων για την κάλυψη παγίων αναγκών του δημοσίου, αλλά ούτε και η μονιμοποίηση του προσωπικού που προσλήφθηκε για κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών με σύμβαση ορισμένου χρόνου.

Αλλά το συνταγματικό αυτό πλαίσιο των προσλήψεων θα πρέπει να τηρηθεί και από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) οποτεδήποτε προβαίνουν σε προσλήψεις.

Προτείνουμε επίσης τη συνταγματική κατοχύρωση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού που είναι ήδη νομοθετημένη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή και να διευρυνθούν οι αρμοδιότητές του, ώστε να μην περιορίζονται μόνον στις προσλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά να επιβλέπει και την τήρηση της αξιοκρατίας στο σύνολο του υπαλληλικού σώματος.

Το δεύτερο βελτιωτικό μέτρο στον τομέα αυτό, θα πρέπει να είναι η ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών στη Δημόσια Διοίκηση.

Η Δημόσια Διοίκηση για να λειτουργήσει σωστά, προϋποθέτει το συστηματικό έλεγχο και την παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων των πολιτών και την ανταπόκριση της διοίκησης σ' αυτά. Ο προσδιορισμός ρητών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των διοικητικών ενεργειών, η τήρηση της διαφάνειας και της δικαιοσύνης στη λήψη των αποφάσεων, η δυνατότητα καταγγελίας από μέρους των πολιτών, ο αξιόπιστος και αντικειμενικός έλεγχος των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, αποτελούν μέτρα άμεσης προτεραιότητας για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την προστασία των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία. Αναμφίβολα, ζούμε σε μια εποχή κρίσης που δεν αφήνει ανεπηρέαστες τις σχέσεις κράτους-πολίτη, όπου η αυξανόμενη παρέμβαση του κράτους σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικής ζωής, αντί να μειώσει την απόσταση που τους χωρίζει, μεγαλώνει το χάσμα.[3] Στη Χώρα μας παρόλο που τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων διοίκησης-πολιτών, ταχύτερης ενημέρωσης, εξυπηρέτησης και διαφάνειας της διοικητικής δράσης, δεν δημιουργήθηκαν σχέσεις αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης ανάμεσά τους. Είναι κοινή διαπίστωση ότι οι διαδικασίες με τις οποίες λειτουργεί το διοικητικό σύστημα είναι περίπλοκες και ιδιαίτερα γραφειοκρατικές. Επομένως, η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι αναγκαία. Αυτό θα επιτευχθεί αν τεθούν φραγμοί στην αυταρχικότητα και στις αυθαιρεσίες της διοίκησης με έλεγχο των οργάνων της πολιτείας. Οι ελεγκτικοί θεσμοί που υπάρχουν δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων ώστε να συμβάλουν στην εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης-πολιτών.

Αναμφισβήτητα, ένα σύγχρονο κράτος δικαίου προϋποθέτει πρώτον την ύπαρξη κανόνων δικαίου που διέπουν την κοινωνική ζωή και δεύτερον την ύπαρξη κυρωτικών κανονισμών που εγγυώνται την εφαρμογή τους. Στη Χώρα μας οι εγγυητικοί αυτοί κυρωτικοί κανονισμοί είναι ο έλεγχος που διενεργεί η ίδια η διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο δικαστικός έλεγχος.

Ο έλεγχος τον οποίο ασκεί η ίδια η διοίκηση δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου όπου τον έλεγχο αυτό μόνο μία ανεξάρτητη αρχή θα πραγματοποιούσε αποτελεσματικά. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει κυρίως πολιτική αξία αλλά δεν μπορεί να εγγυηθεί, με τις προϋποθέσεις που πραγματοποιείται, τη δυνατότητα να εξασφαλίσει όλες εκείνες τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να υπάρξει εγγύηση ότι το Κράτος και ιδιαίτερα η εκτελεστική εξουσία, εφαρμόζει αποτελεσματικά την αρχή της νομιμότητας. Στη Χώρα μας ο κυριότερος έλεγχος της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, διεξάγεται ιδίως από τα Διοικητικά Δικαστήρια είναι ιδιαίτερα χρονοβόρος και δαπανηρός για τον μέσο πολίτη και το σημαντικότερο το ίδιο το Κράτος αρνείται πολλές φορές να εκτελέσει παρά τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 95 παρ.5)^[4] τις δικαστικές αποφάσεις^[5]. Εξάλλου ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης καταλαμβάνει μικρό μάλλον αριθμό περιπτώσεων που παρουσιάζουν περισσότερο πολιτικό ενδιαφέρον και έχει συχνά περιορισμένη αποτελεσματικότητα. Έτσι, καθίσταται αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξαρτήτων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγξουν σε βάθος και σύντομα μία υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος και εμβραθύνεται το Κράτος Δικαίου. Όσο λοιπόν πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας, όσο πιο πολύ δεν έχει συνηθίσει στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο, τόσο πιο αναγκαία είναι η παρουσία και η δράση των Ombudsmen.

Η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι αναγκαία. Ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας ανάμεσα στους οποίους, η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή του Συνήγορου του Πολίτη (Σ.τ.Π.) καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο.

Είναι ένας θεσμός ο οποίος μας ήρθε από την Ευρώπη και ιδιαίτερα μετά τη θεσμοθέτηση του Διαμεσολαβητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Ήδη με το νόμο 2477/1997, θεσμοθετήθηκε ο Σ.τ.Π. ο οποίος δέχεται αναφορές των πολιτών και διαμεσολαβεί για την επίλυση των προβλημάτων τους με τις Δημόσιες υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας. Αλλά ενεργεί και *αυτεπαγγέλτως*.

Από την πρώτη Ετήσια Έκθεση που κατέθεσε ο Σ.τ.Π. προκύπτει ότι ο μέσος πολίτης περιέλαβε με εμπιστοσύνη τον θεσμό, αφού το πρώτο εξάμηνο λειτουργίας του, έλαβε 3.500 αναφορές πολιτών, οι οποίες κατανεμήθηκαν σε 4 Κύκλους εργασιών:

1. *Δικαιωμάτων του ανθρώπου*. - Ο κύκλος αυτός επιλαμβάνεται υποθέσεων των οποίων το αντικείμενο συνδέεται με την άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι υποθέσεις αυτές καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, προσβολές της προσωπικής ελευθερίας στο πλαίσιο της δράσης των αστυνομικών αρχών, αδικαιολόγητες διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή στο πεδίο της παροχής διοικητικών υπηρεσιών ή το χώρο του αθλητισμού. Στον ίδιο κύκλο εξετάζονται οι παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας στο πλαίσιο διαδικασιών επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς ή εισαγωγής σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, περιπτώσεις ματαίωσης του δικαιώματος αναφοράς ή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με την άρνηση, δημοσίων αρχών να απαντήσουν σε αιτήματα πολιτών ή να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

2. *Κύκλος Κοινωνικής Πρόνοιας.* - Ο κύκλος αυτός είναι αρμόδιος για την επίλυση θεμάτων που αφορούν στην κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, τη δημόσια υγιεινή, την πρόνοια, την προστασία ηλικιωμένων παιδιών, ατόμων με ειδικές ανάγκες και ανέργων. Η θεματολογία των υποθέσεων που επιλύθηκαν αφορά κυρίως τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, τις παροχές ασθένειας σε είδος και τις παροχές πρόνοιας σε χρήμα. Οι κυριότερες μορφές κακοδιοίκησης όπως προέκυψαν από τις αναφορές που επιλύθηκαν, έχουν να κάνουν κυρίως με καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων και στην καταβολή παροχών και με ελλιπή ή πλημμελή ενημέρωση των πολιτών Έντυπο διαφημιστικό υλικό γένει. Οι φορείς στους οποίους εντοπίστηκε ο μεγαλύτερος όγκος των προβλημάτων είναι οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και κυρίως, το ΙΚΑ και ο ΟΓΑ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και οι διευθύνσεις πρόνοιας νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

3. *Κύκλος Ποιότητας Ζωής.* - Στις αρμοδιότητες του Κύκλου Ποιότητας Ζωής εντάσσονται θέματα τα οποία αφορούν ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας δημοσίων έργων, πολιτισμού και εν γένει ζητήματα περιβάλλοντος. Επίσης ο Κύκλος εξετάζει και θέματα που εστιάζονται σε ζητήματα διοικητικής διαφάνειας, πληροφόρησης και επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση. Στην πλειονότητά τους (65%) οι αναφορές αφορούν σε θέματα αρμοδιοτήτων του ΥΠΕΧΩΔΕ σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (δήμοι, νομαρχίες, κεντρική υπηρεσία ΥΠΕΧΩΔΕ). Άλλες μεγάλες ομάδες αναφορών είναι αυτές που σχετίζονται με θέματα του ΥΠΠΟ (7,8%) και του Υπουργείου Γεωργίας (4,4%).

4. *Κύκλος Σχέσεων Κράτους - Πολίτη.* Ο κύκλος αυτός είναι αρμόδιος για την επίλυση αιτημάτων των πολιτών με αντικείμενο θέματα γενικότερης κακοδιοίκησης και μη τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Ειδικότερα, εξετάζει κυρίως υποθέσεις μη επαρκούς πληροφόρησης και κακής επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση, θέματα ποιότητας, παρεχόμενων υπηρεσιών, καθυστέρησης απάντησης σε αιτήσεις πολιτών, παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας και ανελαστικής εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων[6].

Προτείνουμε τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού του Σ.τ.Π. και παράλληλα, επειδή πρέπει ο θεσμός να έχει αυξημένο κύρος, προτείνουμε αλλαγή στον τρόπο εκλογής του. Όπως είναι γνωστό, εκλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Θα πρέπει, όπως πρόβλεπε και το Σχέδιο Νόμου για τον Σ.τ.Π., να εκλέγεται από την Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία και εξωκομματικά κριτήρια.

Αυτό δεν έγινε, διότι όπως γνωμοδότησε η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής, θα έπρεπε να υπάρχει ειδική πρόβλεψη από το Σύνταγμα για την εκλογή με αυξημένη πλειοψηφία (α67 του Σ. γενικός κανόνας). Ενόψει της αναθεώρησης, θα πρέπει να επανεξεταστεί ο τρόπος εκλογής του Σ.τ.Π., ώστε η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή να περιβληθεί με τον τρόπο εκλογής το απαιτούμενο κύρος.

Β. Ο δεύτερος τομέας αφορά την Αποκέντρωση

Το άρθρο 101 του Συντάγματος καθορίζει τις βάσεις και τις αρχές της αποκέντρωσης.

Ο α΄ βαθμός αποκέντρωσης καταργήθηκε γιατί "ταυτίστηκε ο νομός με το νομάρχη σε επίπεδο αποκέντρωσης και απορροφήθηκε από την αυτοδιοίκηση" και παρέμενε μόνον ο Β΄ βαθμός αποκέντρωσης.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του νόμου 2218/1994 καταργήθηκε ο προβλεπόμενος από την προϊσχύουσα νομοθεσία, ως όργανο του κράτους Νομάρχης ο οποίος ήταν το ανώτατο όργανο για την άσκηση της διοίκησης στο νομό, άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης σ' αυτόν και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια του νομού, ενώ τον τίτλο τον έχει πλέον όργανο του Β΄ βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης[7].

Πρέπει να επισημανθεί ότι με την κατάργηση των Νομαρχών, όχι μόνο η άσκηση των διοικητικών λειτουργιών του Κράτους στο νομό περιήλθε στους Ο.Τ.Α. αλλά και αποφασιστικές αρμοδιότητές τους, ανατέθηκαν σε όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ

με την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών καταλύθηκε στην ουσία η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στην περιφέρεια και απέμειναν σ' αυτήν μόνο "σκιώδεις αρμοδιότητες" οι οποίες και αυτές, περιήλθαν στην περιφέρεια.

Προτείνουμε να αποκατασταθεί και ο 1ος βαθμός αποκέντρωσης και γιατί α) υπάρχει παράδοση να υπάρχει αποκέντρωση σε επίπεδο νομού και γιατί β) ασκείται καλλίτερα η εποπτεία όταν στο ίδιο γεωγραφικό πλαίσιο που βρίσκεται το εποπτευόμενο όργανο, υπάρχει και το όργανο που ασκεί την εποπτεία.

Αλλά ο πρώτος βαθμός αποκέντρωσης είναι απολύτως αναγκαίος για την άσκηση της εποπτείας νομιμότητας επί των Ο.Τ.Α.. Επιπλέον, θα πρέπει να προσδιοριστεί ότι όταν μιλάμε για έλεγχο των κεντρικών οργάνων πάνω στα περιφερειακά όργανα του κράτους, αυτός ο έλεγχος δεν μπορεί παρά να είναι έλεγχος νομιμότητας απλώς και μόνο κατασταλτικός, σύμφωνα και με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. κατά την ερμηνεία του άρθρου 101 του Συντ.

γ. Το τρίτο πλαίσιο αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Θα πρέπει να καθορισθούν με συνταγματική διάταξη τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Μέχρι την θέσπιση των δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο όλος προβληματισμός περιστράφηκε γύρω από την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των μόνο τότε υφισταμένων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ, των Δήμων και Κοινοτήτων, απέναντι στις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης.

Ενόψει της αναθεώρησης, προτείνουμε να οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και να διευκρινιστεί ότι η εποπτεία που ασκείται από το κράτος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αποκλειστικά και μόνο εποπτεία νομιμότητας που σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος, δεν επιτρέπεται να παρεμποδίζει την "πρωτοβουλία" και "ελεύθερη δράση".

Οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν αρμοδιότητες ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα που τους αφορούν άμεσα αλλά και ζητήματα που κατ' ανάθεση θα της δίνονται από την κεντρική διοίκηση, η οποία πρέπει να περιοριστεί σε αυστηρά επιτελικά καθήκοντα και αρμοδιότητες.

Ως προς την εξασφάλιση των πόρων για τους Ο.Τ.Α. προτείνουμε η προβλεπόμενη "μέριμνα" του κράτους από το άρθρο 102 παρ. 6 του Συντάγματος να μετατραπεί σε υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση των αναγκών πόρων προκειμένου οι ΟΤΑ να εκπληρώσουν την αποστολή τους και αυτό θα επιτευχθεί καλύτερα αν υπάρχουν πόροι εξασφαλισμένα από τον κρατικό προϋπολογισμό με συγκεκριμένο ποσοστό.

Το θέμα του τοπικού δημοψηφίσματος δημιούργησε στην Ολομέλεια της Βουλής έντονες συζητήσεις. Παρά τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν από τον εισηγητή της πλειοψηφίας ότι: "Τα τοπικά δημοψηφίσματα κατατέμνουν το σώμα της κοινωνίας, τέμνουν και διαιρούν την ενότητα της λαϊκής κυριαρχίας και μπορεί να οδηγήσουν σε πρόχειρες επιπόλαιες, αντιφατικές αποφάσεις και κυρίως, να μετατρέψουν τον ενιαίο ελληνικό λαό, την ελληνική κοινωνία, σε ένα συνοθήλευμα συγκρουομένων τοπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων". Πιστεύουμε ότι η θεσμοθέτηση του τοπικού δημοψηφίσματος θα ήταν θετική. Εξάλλου, αυτά θα αναφέρονται σε τοπικής σημασίας ζητήματα και δεν θα δημιουργούν προβλήματα στη συνολική λειτουργία του κράτους και θα είναι γνωμοδοτικά. Εάν θέλουμε η Τοπική Αυτοδιοίκηση και των τριών βαθμών να γίνει ένα πραγματικό κέντρο εξουσίας των πολιτών, πρέπει να εξασφαλίσουμε θεσμούς που πράγματι θα αναγορεύουν τον ίδιο τον πολίτη σε αποφασιστικό ρυθμιστή των οποιονδήποτε επιλογών και αποφάσεων παίρνονται στο επίπεδο της τοπικής κοινωνίας.

Προτείνουμε να κατοχυρωθεί συνταγματικά η δυνατότητα των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., να μπορούν να προκηρύσσουν δημοψηφίσματα για τοπικά ζητήματα, που αφορούν κοινωνικά θέματα στις τοπικές κοινωνίες. Το σύνταγμα θα προβεί στην πρόβλεψη, αλλά ο νόμος θα καθορίσει ποιες είναι οι υποθέσεις για τις οποίες θα μπορεί να αποφαινεται η τοπική κοινωνία.

Πιστεύω ότι η λήψη των παραπάνω μέτρων, μερικά από τα οποία ήδη έχουν συζητηθεί στη Βουλή, θα συμβάλει στην βελτίωση της κακοδαιμονίας της κρατικής μηχανής, ώστε να μην ακουστεί το ανάλογο με την προφητική ρήση "Ουαί τοις ισχύουσιν εν Αθήναις".

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. Παλαιά Διαθήκη, Ησαΐας, Ερμηνεία Ν.ΤΡΕΜΠΕΛΑ, τόμος Στ', 1998, σ. 46, στοιχ. 22-24.[\[1\]](#)

2. Ο Ειδικός Αγορητής του Συνασπισμού θεώρησε τον Ν. 2190/1994 ως "Μία κατάκτηση που γίνεται ακόμη μεγαλύτερη, όταν η εφαρμογή του Ν. 2190 και όπως σήμερα ισχύει επεκτείνεται και εφαρμόζεται και στην τελευταία σπιθαμή του ευρύτερου δημόσιου τομέα" και πρόσθεσε ότι "Είναι ανάγκη συνταγματικά να κατοχυρωθεί η δέσμευση, ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρχει πρόσληψη στο δημόσιο, εάν αυτή δε γίνεται μέσα από έναν πανελλήνιο διαγωνισμό με συγκεκριμένα κριτήρια". Βλ. Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', της 10-2-1998, σ. 2 και 11.[\[2\]](#)

3. Βλ. ΕΛΙΣ.ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Β' έκδοση, 2.000, σ. 156 επ.[\[3\]](#)

4. Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ.5 του Συντ. "Η διοίκησης έχει υποχρέωσιν συμμορφώσεως προς τας ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παράβασις της υποχρεώσεως ταύτης δημιουργεί ευθύνην δια πάν υπαίτιον όργανον, ως νόμος ορίζει". - Στην ελληνική νομοθεσία έχει θεσπιστεί μηχανισμός ελέγχου της συμμόρφωσης της διοίκησης σε ορισμένες δικαστικές αποφάσεις. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 1470/84 (ΦΕΚ Α 112/6/6.8.8.4), έχει συσταθεί "Ειδική Επιτροπή" με αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας πολίτη, περιπτώσεων όπου όργανα της Διοίκησης δεν εφαρμόζουν τις ακυρωτικές αποφάσεις του Σ.τ.Ε.. Η Επιτροπή αυτή απαρτίζεται από τους υπηρετούντες αντιπροέδρους καθώς και από έναν σύμβουλο από κάθε δικαστικό σχηματισμό του Σ.τ.Ε. και συγκροτείται με απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. κατόπιν σχετικής πρότασης του Προέδρου του. Η θητεία των μελών της Επιτροπής είναι διετής. Ο πολίτης έχει δικαίωμα να προσφύγει ενώπιον της Επιτροπής αυτής εντός προθεσμίας έξι μηνών από την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης του Σ.τ.Ε.. Η Επιτροπή καλεί το αρμόδιο για την εκτέλεση της απόφασης όργανο και του ζητεί εξηγήσεις. Εάν αυτές κριθούν αβάσιμες ή ανεπαρκείς, τότε η Επιτροπή συντάσσει και υποβάλλει Έκθεση προς τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Δικαιοσύνης, με την οποία καλεί το όργανο να συμμορφωθεί με το διατακτικό της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης. - Όπως όμως ορθά επισημαίνει ο ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Σύγχρονα Προβλήματα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, ΝοΒ, 1993, σ. 651, "Επιχειρώντας μια αποτίμηση της δομής αλλά και του τρόπου λειτουργίας του υφιστάμενου συστήματος των εγγυήσεων εφαρμογής των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων δεν μπορεί κανείς, παρά να καταλήξει στο συμπέρασμα, ότι η ανεπάρκεια του είναι κραυγαλέα. Δεν είναι καθόλου υπερβολή η διαπίστωση, ότι οι εγγυήσεις που το περιβάλλον συνιστούν απλά ευκολόγια, τα οποία συνήθως η παντοδύναμη κρατική διοίκηση αγνοεί επιδεικτικώς, αφήνοντας να διαφανεί ότι στη χώρα μας, ακόμη και στο κατώφλι του 21ου αιώνα, το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας εμφανίζουν κενά που ευνοούν τη δημιουργία πραγματικών νησίδων αυθαιρεσίας σε ιδιαίτερα ευαίσθητους, για την προστασία του πολίτη τομείς της κρατικής δραστηριότητας".[\[4\]](#)

5. Βλ. Αγόρευση του Βουλευτή Επικρατείας καθηγητή Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ στην Ολομέλεια της Βουλής σε Πρακτικά Βουλής, Θ' Περίοδος, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΡΑ', της 20.3.1997, σ. 4990 επ.[\[5\]](#)

6. Βλ. Ετήσια Έκθεση του Σ.τ.Π. 1998, Εθνικό Τυπογραφείο, σ. 9 επ. [6]

7. ΕΛ.ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, Μ. ΜΟΥΣΤΑΚΑ, Προβλήματα Συνταγματικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, Με αφορμή τις αποφάσεις 263, 376, 377 και 888/1997 του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.)· των ιδίων, Ο Ρόλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως στα Πλαίσια του Συντάγματος του 1975/86, Προβλήματα επ' ευκαιρία των αποφάσεων της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440-3444/1998, σε Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, τεύχη Νο 8, 1997, σ. 10-31 και Νο 14, 1998, σ. 20-35. [7]

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*