ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS AND BUSINESS

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Διπλωματική Εργασία με θέμα:

«Εξευρωπαϊσμός Δημόσιας Διοίκησης – Η περίπτωση του Εθνικού Διαμεσολαβητή».

Επιμέλεια εργασίας: Τσίρτσης Γεώργιος.

Επιβλέπων καθηγητής: Μπλαβούκος Σπύρος.

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΙΟΣ 2017

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

«Γνώμες καρδιές, όσοι Έλληνες, ότι είστε μην ξεχνάτε δεν είστε από τα χέρια σας μονάχα, όχι. Χρωστάτε και σε όσους θα ΄ρθουνε, θα περάσουν. Κριτές θα μας δικάσουν οι αγέννητοι, οι νεκροί.»

Κωστής Παλαμάς

Ποίημα από την συλλογή «Δειλοί και Σκληροί στίχοι».

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Πίνακας περιεχομένων:

Εισαγωγή……3

Κεφάλαιο Α΄

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση από την μεταπολίτευση ως τις μέρες μας……....4

Κεφάλαιο Β΄

Προσέγγιση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού – Το θεωρητικό του υπόβαθρο……..9

Κεφάλαιο Γ΄

Η σημασία της Δημόσιας Διοίκησης στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών….. 13

3.1 Δημόσια Διοίκηση και Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος……..……13

3.2 Επίδραση της Ε.Ε. στη Δημόσια Διοίκηση……..……16

3.3 Έλλειμμα υλοποίησης των ευρωπαίων πολιτικών……..18

3.4 Ευρωπαϊκές πολιτικές στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση……..19

Κεφάλαιο Δ΄

Ο Ευρωπαίος και ο Εθνικός Διαμεσολαβητής – Συγκριτική αναφορά……...23

4.1 European Ombudsman ……..……23

4.1.1 Σύντομη ιστορική αναφορά……..……23

4.1.2 Το νομικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή……....……24

4.1.3 Τρόποι λειτουργίας του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή……..26

4.2 Συνήγορος του Πολίτη…….....30

4.2.1 Σύντομη ιστορική αναφορά……...……30

4.2.2 Το νομικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη……..…30

4.2.3 Τρόποι λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη ……..…..32

4.3 Σύγκριση Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και Εθνικού……..……35

Κεφάλαιο Ε΄

Συμπεράσματα…….……42

Επίλογος……44

Βιβλιογραφία……46

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία εστιάζει στο ζήτημα του εξευρωπαϊσμού της δημόσιας διοίκησης, την σημασία δηλαδή που έχει η δημόσια διοίκηση για την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών, αλλά και την διαδικασία του εξευρωπαϊσμού όπως ξετυλίγεται μέσα από την συγκριτική αντιπαράθεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και του Συνηγόρου του Πολίτη.

Εν πρώτοις γίνεται μια σύντομη χρονολογική αναφορά σχετικά με την πορεία των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής δημόσια διοίκησης από την μεταπολίτευση ως τις μέρες μας και στη συνέχεια παρουσιάζεται το θεωρητικό υπόβαθρο του εξευρωπαϊσμού.

Εξειδικεύοντας την εισαγωγική αυτή παρατήρηση, κύριο αντικείμενο της εργασίας αποτελεί η προσπάθεια να φωτιστεί η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διοικητικό σύστημα, στην ασυμβατότητα της δημόσια διοίκησης ή διαφορετικά στο διοικητικό έλλειμμα, σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών. Αναπόφευκτα τίθεται ο προβληματισμός του διοικητικού εξευρωπαϊσμού, πως δηλαδή αυτός μπορεί να εκδηλωθεί ως μια «top down» περίπτωση, ποιος είναι ο λόγος της ύπαρξής του αλλά και τι αλλάζει με την εισαγωγή του στο ελληνικό πολιτικο – διοικητικό σύστημα.

Η ανάπτυξη ενός τέτοιου προβληματισμού κρίθηκε ότι υπαγορεύει την συγκριτική ανάλυση του θεσμού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και του αντίστοιχου Εθνικού, θέλοντας να καταδείξει την θεσμική αποτελεσματικότητα του ελληνικού διοικητικού συστήματος διαμέσου του εξευρωπαϊσμού δημιουργώντας σιγά σιγά ένα πολιτικό σύστημα ευρωπαϊκής έμπνευσης και ολοκλήρωσης. Ο λόγος που επιλέχθηκαν οι συγκεκριμένοι θεσμοί είναι διότι μπορεί να μην διακατέχονται από αποφασιστικές αρμοδιότητες, να μην μπορούν να προβούν σε ακύρωση πράξεων εκτελεστικών οργάνων αλλά μέσω των συστάσεων και των προτάσεών τους λειτουργούν ως δίαυλοι διαμεσολάβησης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου, καλύπτοντας κενά και συμβάλλοντας έτσι στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

Η φύση της εργασίας, όπως παρουσιάστηκε παραπάνω, αποτέλεσε κίνητρο για έρευνα με την απαίτηση συγκέντρωσης βιβλιογραφίας. Σημαντική πηγή στάθηκε και ο χώρος του διαδικτύου τόσο για τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή όσο και για τον Συνήγορο του Πολίτη. Οι ετήσιες εκθέσεις και των δύο θεσμών με τα σχόλια, τα υπομνήματα και τα στατιστικά στοιχεία βοήθησαν στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των θεσμών. Στο τέλος της εργασίας παρατίθενται συμπεράσματα στα οποία αναζητήθηκε να καταγραφεί εάν ο Εθνικός Διαμεσολαβητής ικανοποιώντας βασικούς παράγοντες εξευρωπαϊσμού, υπήρξε ως τέτοιος.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΩΣ ΤΙΣ ΜΕΡΕΣ ΜΑΣ

Ως δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να οριστεί το σύνολο των μηχανισμών οι οποίοι έχουν ως κύριο μέλημα τους την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών, όπως αυτές έχουν σχεδιαστεί από την κυβέρνηση. Η δράση των μηχανισμών αυτών καλύπτει τόσο τους κεντρικούς όσο και τους περιφερειακούς δημόσιους τομείς. Με άλλα λόγια, η δημόσια διοίκηση έχει ως σκοπό να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, εντάσσεται δε στην εκτελεστική λειτουργία του κράτους, «είναι η τέχνη και η επιστήμη του μάνατζμεντ, όπως εφαρμόζεται στις κρατικές υποθέσεις και η διαδικασία της δημόσιας διοίκησης , η οποία είναι η ενεργητική πλευρά της κυβέρνησης, περιέχει τις απαιτούμενες ενέργειες για την εκπλήρωση των προθέσεων ή επιθυμιών της κυβέρνησης»[1] όπως αυτές θα εκφραστούν μέσα από την δημόσια πολιτική.

Ως δημόσια πολιτική θα ορίσουμε μια στοχοπροσηλωμένη σειρά ενεργειών της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος. Οι ενέργειες αυτές θα πρέπει, μάλιστα, να αντανακλούν το ηθικό και πολιτικό πλαίσιο της κοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη τις νόρμες και τις πιέσεις που θα υπάρξουν.[2]

Όμως, η διακυβέρνηση ενός κράτους χρειάζεται να υπόκεινται σε αλλαγές, να προσαρμόζεται ανάλογα στις όποιες εξελίξεις, οφείλει να μην χαρακτηρίζεται από στατικότατα και να βρίσκεται κάτω από προοπτική μεταρρυθμίσεων.

Λέγοντας μεταρρύθμιση θα εννοήσουμε τις σχεδιασμένες αλλαγές στη διαμόρφωση των πολιτικών και την έκφραση των αλλαγών μέσα από τους θεσμούς και τα μέσα πολιτικής.[3] Μια μεταρρύθμιση θα θεωρηθεί επιτυχής όταν θα έχουν τεθεί σε εφαρμογή τα διοικητικά μέτρα, τα οποία προωθούν την παγίωση της δημόσια πολιτικής – στόχου.[4]

Στην Ελλάδα, στα χρόνια της μεταπολίτευσης, δηλαδή από το 1975 και μετά, η δημόσια διοίκηση διαμορφώθηκε κι έλαβε έκφραση μέσα σ' ένα πολιτικό σύστημα το οποίο

---

[1]Dwight, Waldo (1955), «The administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration»,N.Y., The Ronald Press Company.
[2]J. Anderson, (2005), Public Policymaking, published by Houghton Mifflin College Di
[3]Majone, G. (1989), «Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process, Yale University Press.
[4]Αλεξόπουλος, Α.(2006), «Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης» στο Μακρυδημήτρης, Α. (2006), «Διοικητική Θεωρία και Πράξη –Διοίκηση και Κοινωνία», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

χαρακτηριζόταν από χαμηλούς ρυθμούς ευρωπαϊκού συγχρονισμού από μία πρακτική άσκηση πολιτικής με κηδεμονευτικό τρόπο με συνέπεια την ανάπτυξη «πελατειακών» σχέσεων, δηλαδή την παροχή διαφόρων προνομίων και πλεονεκτημάτων από τους πολιτικούς προς συγκεκριμένους πολίτες, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο οι πρώτοι, τις ψήφους των δεύτερων.

Σχετικά με την ανεπάρκεια και την αδυναμία της ελληνικής δημόσια διοίκησης και των μη κατάλληλων διοικητικών μέσων έχουν γραφτεί πολλά. Η συντήρηση της γραφειοκρατίας, η έλλειψη γνώσεων και ικανοτήτων, συγκριτικά με τους επιδιωκόμενους στόχους, η εξάρτηση της διοίκησης με το εκάστοτε πολιτικό κλίμα, συνηγορούν στην περιορισμένη αποτελεσματικότητα μιας υγιούς δημόσιας διοίκησης.[5] Έτσι, μια καταγραφή – αποτίμηση της τρέχουσας κατάστασης του διοικητικού συστήματος αναπόφευκτα μας παραπέμπει σε ανάλυση προηγούμενων ετών.[6]

Ήδη από την έναρξη του νεοσύστατου ελληνικού κράτους (1833) η δημόσια διοίκηση γίνεται πόλος έλξης των πολιτικών δυνάμεων. Στελεχώνεται από ένα μεγάλο αριθμό υπαλλήλων, γεγονός το οποίο εμποδίζει την εφαρμογή της εκάστοτε σχεδιασμένης πολιτικής. Περισσότερο λειτουργεί ως σχέση πελατειακή.

Ας δούμε όμως τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση από την περίοδο της μεταπολίτευσης (1975) και εντεύθεν:

1. Λαμβάνονται διοικητικά μέτρα σκοπός των οποίων ήταν να ενισχυθεί η δημοκρατία, μια και επρόκειτο για την περίοδο μετά την δικτατορία :

- αναγνωρίζεται η Εθνική Αντίσταση (Ν.1285/1981)
- αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, δίδονται περισσότερες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ στα πλαίσια της αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων.

2. Αναπλαισίωση της δομικής υπόστασης του κράτους:

- το 1980 δημιουργούνται Γενικές γραμματείες, όπως η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, η Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης, η Γενική Γραμματεία ΔΕΚΟ.
- ένωση των ΟΤΑ σύμφωνα με το πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν. 2539/1997)
- σύσταση της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Γ΄ ΚΠΣ (Ν. 2860/2000
- σύσταση της Μικτής Επιτροπής Καθοδήγησης σκοπός της οποίας είναι η ανάπτυξη των μέσων για την υλοποίηση των δημοσίων έργων.

3. Δημιουργούνται θεσμοί ανάπτυξης, παρέχονται κίνητρα προς την κατεύθυνση αυτή καθώς και αναπτυξιακά προγράμματα χρηματοδοτούμενα τόσο από εθνικούς όσο και από ευρωπαϊκούς πόρους:

[5]Μακρυδημήτρης, Α. (1991), «Διοικητικές Μελέτες», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ.
[6]Σπανού, Κ.(1996), «Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης - μια πρώτη προσέγγιση» στο Οικονομικά Θέματα, τεύχος 04/10/1996, Ίδρυμα Οικονομικών Βιομηχανικών Ερευνών.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

- εκδίδονται νόμοι για την χωροταξία, την πολεοδομία και την αειφόρο ανάπτυξη (Ν.947/1079. Ν.1337/1983, Ν.2508/1997, Ν.2742/1999)
- το 1993 συστήνεται η Γενική Γραμματεία Δημόσια Διοίκησης της Διεύθυνσης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων του Υπουργείου Εσωτερικών (ΠΔ 135/16-8-1993) (σημ.1) έχοντας ως αποστολή τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας Διοίκησης.
- συγκροτούνται Γραφεία Ανάπτυξης με στόχο να στηρίξουν τόσο σε τεχνικό βάση όσο και σε επιστημονική βάση τους ΟΤΑ, συμβάλλοντας κατά αυτόν τον τρόπο στην αποκέντρωση.
- ιδρύονται φορείς για την διαχείριση των προγραμμάτων αναφορικά με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.

4. Μέτρα διοικητικής φύσεως και νομοθετήματα με σκοπό της βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του ανθρωπίνου δυναμικού:

- πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ (1996-1999), ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ(2000), δίκτυο ΣΥΖΕΥΞΙΣ (1996).[7]
- Εθνικό Δίκτυο Έρευνας και Τεχνολογίας υποστηρίζοντας τα πανεπιστημιακά ιδρύματα, τα τεχνολογικά καθώς και τα σχολεία της χώρας.
- ο τρόπος προσλήψεων αλλάζει, ιδρύεται το ΑΣΕΠ(Ν.1320/1983, Ν.1735/1987, Ν.1943/1991).

5. Μέτρα προς απλούστευση της γραφειοκρατίας και τη καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών:

- προστασία πολιτών, επικύρωση εγγράφων, πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα…(Ν.1599/1986).
- προθεσμία εντός της οποία θα πρέπει να διεκπεραιωθεί το αίτημα του πολίτη, αποζημίωση σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της προθεσμίας (Ν.1943/1991).
- με τον Ν. 2477/1997 συγκροτείται ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
- Εγκαθιδρύεται σύστημα τηλεφωνικής αίτησης με τον Ν. 2539/1997. Αξίζει να σημειωθεί πως ο ΟΗΕ βραβεύει την υπηρεσία αυτή ως την καλύτερη τόσο μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών όσο και μεταξύ των πολιτειών της βόρειας Αμερικής.
- οι δημόσιες υπηρεσίες μεταξύ τους και μεταξύ αυτών και των πολιτών, επικοινωνούν, με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (Ν.2672/1998).
- ιδρύονται τα ΚΕΠ με τον Ν.3013/2002.

6. Μέσω του Προγράμματος Σύγκλισης, η Ελλάδα γίνεται ένα από τα κράτη που συμμετέχουν στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

[7]www.gspa.gr, (δικτυακός τόπος της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπ. Εσωτερικών), επίσκεψη 18/03/2017.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

- καθιερώνεται το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων και μέσω μέτρησης της αποδοτικότητας Ν. 3230/2004. Στόχος η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η συμμόρφωση των στελεχών με τα νέα πρότυπα διοίκησης.[8]
- Ε.Σ.Π.Α.(Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς) 2007 – 2013, στα πλαίσια του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης εισάγεται το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», σκοπός του οποίου είναι η αναδιάρθρωση των διοικητικών μηχανισμών σχετικά με την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.[9]

Αξιολογώντας τα διοικητικά μέτρα τα οποία αναφέρθηκαν παραπάνω, μπορούμε να πούμε πως στηρίχθηκαν τόσο σε παραδοσιακές αξίες της ελληνικής κοινωνίας όσο και σε μια προσπάθεια εξευρωπαϊσμού βάζοντας τέλος σε ζητήματα που ταλάνιζαν το κοινωνικοπολιτικό σκηνικό της χώρας, όπως αυτά που προέκυψαν από τον εμφύλιο αλλά και τα χρόνια της δικτατορίας.

Επίσης, αποτιμώντας τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας η σχετική έκθεση (1987) του ΚΕΠΕ, αναφορικά με την δημόσια διοίκηση αναφέρει : « ο δημόσιος τομέας που ήδη έπασχε από σοβαρά μειονεκτήματα και αδυναμίες, έχει περιέλθει τώρα σε κατάσταση κρίσης από την οποία η έξοδος δε φαίνεται δυνατή, αν δεν ληφθούν άμεσα και θαρραλέα μέτρα».[10] Η διοικητική δυσκαμψία οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη οργάνωσης και δομής της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με το πώς κατανέμονται οι αρμοδιότητες, το πώς διαχέεται η πληροφορία. Η αναγκαία κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η κατάλληλη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, ως βασική παράμετρος για έναν επιτυχή οργανωτικό σχεδιασμό, με παράλληλο έλεγχο της παραγωγικότητας, δεν πραγματοποιήθηκε ή δεν πραγματοποιήθηκε στο βαθμό που απαιτούσαν οι εξελίξεις. Για τούτο « το σύνολο σχεδόν των οργανωτικών αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων αφορούσαν αλλαγές εντός του φαινοτύπου και όχι του ίδιου του φαινοτύπου και για τον λόγο αυτό δεν επηρέασαν ουσιωδώς τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, αφομοιώθηκαν από αυτόν, συχνά μάλιστα δίχως να αφήσουν πίσω τους ίχνη».[11]

Με την ένταξη όμως, της χώρας στην τότε ΕΟΚ, αλλά και την συμμετοχή της στην Οικονομική Νομισματική Ένωση τα πράγματα δείχνουν να αλλάζουν, υλοποιούνται σοβαρά έργα υποδομής, συμβάλλοντας συγχρόνως σε μια εν γένει ευρωπαϊκή συμπεριφορά. Μέσα λοιπόν, από την διάθεση για εκσυγχρονισμό των κρατικών λειτουργιών, καθώς και του εκδημοκρατισμού των

[8]Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΥΕΚ 44/11.2.2004).
Καρκατσούλης, Π.(2004), «Το Κράτος Σε Μετάβαση», Σιδέρης, ΑΘΗΝΑ.
[9]www.ypes.gr δικτυακός τόπος του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, επίσκεψη 29/03/2017.
[10]Έκθεση Επιτροπής για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής.(1998), «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Πρόταση αλλαγών» στο Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν.(2000), Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων.
[11]Μακρυδημήτρης, Α.(1999), «Ο Μεγάλος Ασθενής - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ευρύτερων κρατικών θεσμών προωθείται η κοινωνική δομή του κράτους μετασχηματίζοντας τόσο το πολιτικό όσο και κυρίως το διοικητικό σύστημα. Η δημιουργία του ΑΣΕΠ, των ΚΕΠ, αλλά και των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, δίνει τα πρώτα δείγματα για μια σοβαρή προσπάθεια αποκοπής των «πελατειακών» σχέσεων, της ευνοιοκρατίας καθώς και της αναξιοκρατίας στις υψηλότερες βαθμίδες, ανοίγοντας παράλληλα, το δρόμο για μια πιο υγιή και σύγχρονη δημόσια διοίκηση.[12]

[12]Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2004, Ανασκόπηση Δεκαετίας 1994 -2004, στο www.asep.gr, επίσκεψη 29/03/2017.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΥ – ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΤΟΥ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Η δημόσια διοίκηση, αποτελώντας ιδιαίτερο πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υποδηλώνει την εναρμόνιση των ευρωπαϊκών πολιτικών με αυτές των εθνικών. Απαραίτητη διαδικασία για να μπορέσει να επιτευχθεί η εναρμόνιση αυτή είναι η συμμόρφωση του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της Ένωσης. Πέρα όμως από την εναρμόνιση στο χώρο της νομοθεσίας καθίσταται αναγκαία και η εναρμόνιση στα πολιτικό – διοικητικά συστήματα ως απόρροια του εξευρωπαϊσμού και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Θέλοντας Στο σημείο αυτό, θέλοντας να προσεγγίσουμε το θεωρητικό υπόβαθρο του εξευρωπαϊσμού, μια πρώτη προσπάθεια έρχεται από τον Radaelli, ο οποίος αν και θεωρεί πως ο εξευρωπαϊσμός είναι ένα ζήτημα το οποίο δεν έχει ερμηνευτεί παρόλα αυτά επιχειρεί να τον ορίσει ως την διαδικασία μέσα από την οποία διαχέονται, δομούνται αλλά και θεσμοθετούνται τόσο τυπικοί όσο και άτυποι κανόνες, πρακτικές, κοινές αντιλήψεις όπως αυτές έχουν εδραιωθεί σε επίπεδο Ένωσης κατά τα στάδια δημιουργίας πολιτικών και στην συνέχεια ενσωματώνονται στις εσωτερικές δομές των κρατών – μελών μετασχηματίζοντάς τες.[13]

Ο Fatherstone υποστηρίζει σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό πως αυτός αναφέρεται σε μία αλλαγή δομικής φύσεως, η οποία επηρεάζει με διάφορους τρόπους τους εμπλεκόμενους φορείς, τους θεσμούς, τις αντιλήψεις και τα συμφέροντα.[14]

Ο Olsen δεν προσεγγίζει τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία μοναδική, ως ένα φαινόμενο sui generis, αλλά περισσότερο τον προσεγγίζει από την πλευρά εκείνη όπου μπορεί κανείς να προχωρήσει σε σύγκριση ανάμεσα στην ευρωπαϊκή δυναμική και στη δυναμική άλλων

[13]Radaelli, C. (2004), «Europeanization: Solution or problem», ELoP, Vol. 8, No 16 in Cini, M. and Bourne, A (eds) «Palgrave Advances in European Union Studies».
[14]Featherstone, K.. (2003), «Introduction :In the Name of Europe», in Featherstone K.. & Radaelli, C.(2003), «The Politics of Europeanization», Oxford University Press.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

συστημάτων διακυβέρνησης.[15] Έτσι, σύμφωνα με την προσέγγιση του Olsen αναφορικά με τον εξευρωπαϊσμό, επιχειρείται μια διαδικασία υπό την οποία τα εθνικά συστήματα διακυβέρνησης προσαρμόζονται στις ευρωπαϊκές πεποιθήσεις – νόρμες, στις ευρωπαϊκές επιδιώξεις. Επειδή όμως οι εξουσίες, οι αρμοδιότητες κλπ, αναδιοργανώνονται και ανακατανέμονται και επειδή το κάθε κράτος – μέλος συμμετέχει σ έναν οργανισμό και δεσμεύεται από την συμμετοχή του αυτή, προκύπτει ο εξευρωπαϊσμός του πολιτικο - διοικητικού συστήματος.

Επίσης, στην μελέτη για τον εξευρωπαϊσμό συναντώνται **δύο κύριες διαστάσεις** και συγκεκριμένα αυτή που λαμβάνει την μορφή «από πάνω προς τα κάτω» (top – down) και από κάτω προς τα πάνω(bottom – up). Στην πρώτη περίπτωση, ως «πάνω» θεωρείται το πεδίο λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ένωσης και ως «κάτω» το εθνικό επίπεδο εντός του οποίου τα κράτη – μέλη καλούνται να υιοθετήσουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις ενωσιακές πολιτικές, να συμμορφωθούν με το κοινοτικό κεκτημένο. Καλούνται λοιπόν, τα εθνικά συστήματα να προσαρμοστούν αναλόγως και να διαφοροποιήσουν πολλές φορές τις πρακτικές τους, τους θεσμούς τους, τις διαδικασίες τους. Παράδειγμα μιας τέτοιας έκφρασης εξευρωπαϊσμού, είναι και ο Εθνικός Διαμεσολαβητής (Συνήγορος του Πολίτη), το οποίο θα επιχειρηθεί να αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο. Αντίθετα, στην δεύτερη περίπτωση, από κάτω προς τα πάνω, μεταφέρονται οι προτιμήσεις των κρατών – μελών σε επίπεδο Ένωσης, συμβάλλοντας στην διαμόρφωση του περιεχομένου των ευρωπαϊκών πολιτικών, τις οποίες πολιτικές θα πρέπει με την σειρά τους να τις υιοθετήσουν και να τις ενσωματώσουν στο εθνικό τους σύστημα.[16]

Επιπροσθέτως, ένα άλλο σημαντικό σημείο στην προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού είναι οι **μηχανισμοί διαμέσου των οποίων αυτός επιτυγχάνεται**. Πιο συγκεκριμένα, επρόκειτο για μηχανισμούς που αφορούν:

- την θεσμική συμμόρφωση λόγω της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου
- την αλλαγή των εγχώριων δομών λόγω των ευκαιριών που προκύπτουν μέσα από την συμμετοχή δρώντων σε όργανα και διαδικασίες της Ένωσης σχετικά με λήψη αποφάσεων πολιτικών και
- την πλαισίωση των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών γεγονός που σημαίνει έναν έμμεσο επηρεασμό της διαδικασίας των εθνικών πολιτικών και του περιεχομένου αυτών.[17]

[15]Olsen, J. (2002), «The Many Faces of Europeanization», Journal of Common Market Studies (JCMS), Blackwell Publishers Ltd 2002, Vol.40, No5.

[16]Πασσάς, Α.(2011), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», Παπαζήση.
[17]Knill, C. & Lehmkuhl, D. (2002), «The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Mechanisms», European Journal of Political Research, (41), (2).

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Ακόμα, **βασικός παράγοντας σχετικά με την ανάγκη εγχώριας αλλαγής υπό το πρίσμα του εξευρωπαϊσμού** είναι και η έλλειψη συμβατότητας μεταξύ των εγχώριων πολιτικών και των ευρωπαϊκών, γεγονός που συνεπάγεται προβλήματα ενσωμάτωσης των οδηγιών της Ένωσης αλλά επίσης, κόστος προσαρμογής και συμμόρφωσης, για το οποίο θα γίνει αναφορά και σε επόμενο κεφάλαιο.

Η έννοια της συμβατότητας αναφέρεται στο πόσο διαφοροποιημένη είναι η εθνική κατάσταση σε σχέση με την ενωσιακή, την οποία το κράτος – μέλος έρχεται να υιοθετήσει μέσω των μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού.

Ακόμα, ένας **δεύτερος παράγοντας εγχώριας αλλαγής λόγω εξευρωπαϊσμού** είναι και η ασυμβατότητα στους θεσμούς, με την Ευρωπαϊκή Ένωση να ασκεί πιέσεις προς τα κράτη – μέλη να προσαρμόσουν τις δομές τους ανάλογα. Η δε δυναμική των πιέσεων αυτών εξαρτάται από τον βαθμό ασυμβατότητας ανάμεσα στις ενωσιακές και εγχώριες πολιτικές.[18] Εάν η συμβατότητα της εθνικής πολιτικής με την αντίστοιχη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι χαμηλή, τότε θα ασκηθούν μεγαλύτερες πιέσεις από την πλευρά της Ένωσης για προσαρμογή. Αντιθέτως, όταν οι πιέσεις για προσαρμογή δεν είναι έντονες σημαίνει πως ο βαθμός συμβατότητας ανάμεσα στις ενωσιακές πολιτικές και τις εγχώριες δομές, είναι υψηλός.[19]

Επιπλέον, στους παραπάνω παράγοντες μπορεί να προστεθεί και η "πολιτική κληρονομία" υπό την έννοια του βαθμού συμβατότητας της διαμορφωθείσας δημόσιας πολιτικής με τις παραδοσιακές πολιτικές και θεσμούς.[20]

Επίσης, ας αναφερθεί πως ο βαθμός συμβατότητας καθίσταται αναγκαία αλλά όχι συγχρόνως και ικανή συνθήκη για την ύπαρξη εξευρωπαϊσμού.[21] Υπάρχουν ορισμένοι ενδιάμεσοι παράγοντες οι οποίοι διευκολύνουν την διαδικασία του εξευρωπαϊσμού, όπως η οικονομική κατάσταση του κράτους μέλους, η δυναμική των εγχώριων δρώντων σχετικά με την θεσμική τους δυνατότητα να επηρεάσουν τις αλλαγές υποστηρίζοντας και προωθώντας τον εξευρωπαϊσμό. Στην αντίπερα όχθη βρίσκονται οι "veto players", οι οποίοι ασκώντας αρνησικυρία μπορούν να εμποδίσουν την προσπάθεια για πραγματοποίηση αλλαγών χρησιμοποιώντας τα μέσα και την δύναμη που διαθέτουν.

---

[18]Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T.(2001), «Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca», NY: Cornell University Press.

[19] Radaelli, C. (2003), «The Europeanization of Public Policy» in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003), «The Politics of Europeanization», Oxford University Press.

[20]Schmidt, V. (2002), « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», Journal of European Public Policy.

Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T.(2001), «Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca», NY: Cornell University Press.

[21]Risse, T., Cowles, M.G. and Caporaso, J. (2001), «Europeanization and Domestic Chage: Introduction» in: Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T. (eds), «Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca», NY: Cornell University Press.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Σε ότι αφορά τον χρονικό προσδιορισμό σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό, αυτός προηγείται από την αλλαγή. Έτσι τίθεται αναπόφευκτα το ερώτημα εάν η αλλαγή, σε εγχώριο επίπεδο, θα είχε συμβεί χωρίς τη ύπαρξη του εξευρωπαϊσμού. Για τούτο και ο Radaelli επισημαίνει πως θα πρέπει πρώτα να εξεταστούν οι μεταβλητές που επιδρούν στις εγχώριες συμπεριφορές και μετέπειτα να αναλυθεί η επίδραση του εξευρωπαϊσμού.

Τέλος, ας σημειωθεί πως ο εξευρωπαϊσμός δεν θα πρέπει να συγχέεται με την πλήρη εναρμόνιση (harmonization) ή με την ολοκλήρωση (integration) ή ακόμα και με την σύγκλιση (convergence), μια και ο εξευρωπαϊσμός εκφράζει την πορεία προς τον προορισμό, προς το τελικό αποτέλεσμα όπως αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την σύγκλιση. Από την άλλη μεριά η εναρμόνιση έρχεται να αναφερθεί στην ευθυγράμμιση του εθνικού δικαίου με αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τομείς που παραδοσιακά ανήκαν στο κράτος παραχωρούνται στην Ένωση.

Με όσα ελέχθησαν παραπάνω, θα πρέπει τα κράτη – μέλη εννοώντας ορθά τον εξευρωπαϊσμό, να εξυπηρετούν τους στόχους της Ένωσης μέσω της εναρμόνισης των εθνικών πολιτικών με τις ενωσιακές πολιτικές, λαμβάνοντας τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις προς το σκοπό αυτό. Έτσι η δυναμική των πολιτικών της Ένωσης γίνεται μέρος της οργανωτικής συμπεριφοράς των εθνικών πολιτικών.[22]

[22]Ladrech, R. (1994), « EUROPE SINCE 1945 – A CONCISE HISTORY», Wegs Robert J..

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ.

3.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΧΩΡΟΣ.

Παρατηρώντας την ιστορική εξέλιξη από την ίδρυση της Ε.Ο.Κ μέχρι την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι πολιτικές στις οποίες αναπτύσσεται δραστηριότητα είναι κυρίως οικονομικές αλλά και αυτές που αφορούν τομείς όπως στα ανθρώπινα δικαιώματα, στην απασχόληση, στο περιβάλλον, στον πολιτισμό ακόμα και στο διάστημα.

Στην αρχή αυτής της εξελικτικής διαδικασίας, η δημόσια διοίκηση δεν κατείχε κάποια σημαντική θέση και τούτο διότι κατά κύριο λόγο οι εθνικές κυβερνήσεις θέλησαν να κρατήσουν την εθνική τους ανεξαρτησία σχετικά με το διοικητικό τους σύστημα. Η νοοτροπία της τότε Ε.Ο.Κ. ήταν πως η δημόσια διοίκηση έρχεται να συμπληρώσει και να εκτελέσει τις πολιτικές. Άλλωστε, οι έξι ιδρυτικές χώρες οι οποίες συμμετείχαν στην Ε.Ο.Κ.[23], είχαν ισχυρούς διοικητικούς μηχανισμούς και ως εκ τούτου δεν είχαν ενδιαφέρον για ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.[24] Δίχως όμως την έγκριση του κράτους δύσκολα θα μπορούσε να επιτραπεί η όποια «έξωθεν» παρέμβαση. Ακόμα και σήμερα, το βάρος για την εφαρμογή – υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών πέφτει στα κράτη – μέλη, μια και δεν υπάρχουν αντίστοιχοι μηχανισμοί στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να είναι το κατεξοχήν εκτελεστικό όργανο, δεν διαθέτει παρ' όλα αυτά αντίστοιχους μηχανισμούς με τους εθνικούς.

Βλέπουμε λοιπόν, πως η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει διαμορφώσει ένα πλέγμα πολιτικής σχετικά με την δημόσια διοίκηση. Αυτό που κυρίως την ενδιαφέρει είναι να πετύχει συγκεκριμένα αποτελέσματα, πιέζοντας τις δημόσιες διοικήσεις να προσαρμοστούν ανάλογα, προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι. Άρα, θα μπορούσε να πει κανείς πως πρακτικά η Ευρωπαϊκή Ένωση

[23]Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ιταλία και Κάτω Χώρες.
[24]Σπανού, Κ. (2001), « Ελληνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

αποτελείται από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις των κρατών – μελών.[25] Βρίσκεται με άλλα λόγια, στην διακριτική ευχέρεια των κρατών – μελών να οργανώσουν το διοικητικό τους σύστημα, με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να πετύχουν τον στόχο της κάθε φορά ευρωπαϊκής πολιτικής.

Ωστόσο, οι παράγοντες που θα καθορίσουν την πίεση που θα ασκηθεί στα συστήματα των κρατών – μελών εξαρτάται τόσο από την ίδια τη φύση, την υπόσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής, όσο και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του διοικητικού συστήματος του κάθε κράτους – μέλους. Το κάθε κράτος μέλος θα λειτουργήσει διαφορετικά, ανάλογα με το πώς έχουν δομηθεί οι πολιτικοκοινωνικές δυνάμεις εντός της επικράτειάς του. Διαφορετικά θα λειτουργήσουν οι χώρες οι οποίες ανήκουν στο Γερμανικό μοντέλο διοίκησης ή στο Αγγλοσαξονικό μοντέλο και διαφορετικά αυτές που φέρουν χαρακτηριστικά του Νότιου μοντέλου (Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Βέλγιο).[26]

Επίσης, μέσα από την ενσωμάτωση οδηγιών και την εφαρμογή κανονισμών, αλλά και την υιοθέτηση αλλαγών στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα των κρατών – μελών προάγεται η ιδέα του εξευρωπαϊσμού. Με διαφορετικά λόγια, οι δημόσιες διοικήσεις αποτελούν το πεδίο εκείνο που πραγματοποιείται μια ενωσιακή πολιτική και αυτό γεννά το ερώτημα εάν οι δημόσιες διοικήσεις αποτελούν πραγματικά και τομέα εφαρμογής ενωσιακής πολιτικής. Το σίγουρο είναι πως η διαδικασία ανάπτυξης του εξευρωπαϊσμού θα έχει διαφορές λόγω της ετερογένειας των συστημάτων της διοίκησης, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται απαραίτητα και διοικητική εναρμόνιση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στα πρώτα στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης η έννοια της διοίκησης δεν είχε τύχει ιδιαίτερης σημασίας, στην πορεία όμως τα πράγματα αλλάζουν. Στις συζητήσεις για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ο ρόλος της εθνικής διοίκησης δεν συμμετείχε, όμως με την αναθεώρηση των Συνθηκών, κυρίως μετά την ΕΕΠ και την ΣΕΕ αλλάζει η στοχοθεσία και ο ρόλος της Ένωσης και αναδύεται σιγά σιγά η σημασία μιας καλά οργανωμένης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, μιας διοίκησης η οποία θα έχει την δυνατότητα να φέρει εις πέρας την εφαρμογή των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το γεγονός της απαίτησης για την ένταξη υποψήφιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση να διαθέτει μεταξύ άλλων, αποτελεσματική διοίκηση, προκειμένου να εφαρμόσει τα όσα έχει επιτύχει η Ένωση, κυρίως στους σημαντικούς τομείς της εσωτερικής αγοράς , της αγροτικής πολιτικής, του ανταγωνισμού, του περιβάλλοντος, κ.ο.κ.

---

[25]OECD/SIGMA, (1998), «Preparing public administration for the European Administrative Space», SIGMA Papers, no 23, PARIS.

[26] Χαρακτηριστικό γνώρισμα του Νότιου μοντέλου είναι ότι η εξουσία είναι συγκεντρωμένη στην κυβέρνηση, η οποία φροντίζει για την άνευ διακρίσεων παροχή υπηρεσιών. Οι δε πολίτες, βρίσκονται ισομερώς κάτω από το καθεστώς των δημοσίων υπηρεσιών τόσο για τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από αυτές όσο και για τις υποχρεώσεις. Έτσι το interet general αυτού του μοντέλου βρίσκεται στον σωστό συντονισμό της κρατικής μηχανής με στενή πάντα σχέση ανάμεσα στην δημόσια διοίκηση και την κυβέρνηση.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Υπό αυτό το πλαίσιο κάνει την εμφάνισή του ο κοινός Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος, ο οποίος λαμβάνει χώρα μέσα στα ήδη υπάρχοντα εθνικά διοικητικά συστήματα. Έρχεται λοιπόν, μαζί με τα εθνικά διοικητικά συστήματα να συμπλεύσει ένα άλλο υπερεθνικό αυτή τη φορά «σύστημα» με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως κυρίαρχο όργανο.[27] Αυτό προδίδει την δυσκολία των κρατών – μελών να παραχωρήσουν εθνική κυριαρχία, μια και η δημόσια διοίκηση αποτελεί έκφρασή της.

Επιπροσθέτως, η έννοια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου δέχεται πως η δημόσια διοίκηση διατηρεί την αυτοτέλεια της ως προς τις αρχές και τον οργανωτικό της ιστό. Δεν την ενδιαφέρει τόσο κάτω από ποιές αρχές ή φόρμες οργάνωσης οικοδομήθηκε και λειτουργεί το διοικητικό σύστημα αλλά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα όπως αυτό ορίζεται από την εκάστοτε ενωσιακή πολιτική. Διακατέχεται δε, από αξιοπιστία και προβλεψιμότητα, εξεταζόμενο υπό έννοια νομικής βεβαιότητας, από διαφάνεια, λογοδοσία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.[28] Ας σημειωθεί πως μέλημα της Ένωσης δεν είναι να επέμβει στην καθ' εαυτή σύνθεση της εθνικής διοίκησης αλλά περισσότερο και κυρίως στα αποτελέσματα, έτσι όπως αυτά προσδιορίζονται από τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Η εφαρμογή μιας ευρωπαϊκής πολιτικής άλλωστε, αντικατοπτρίζει την ικανότητα ενός πολιτικο – διοικητικού συστήματος να κάνει πράξη τους στόχους όπως αυτοί διαμορφώθηκαν κατά την χάραξη της πολιτικής. Σε επίπεδο ευρωπαϊκών πολιτικών αυτές γίνονται κανόνες και υποχρεώσεις όπου τα κράτη – μέλη οφείλουν να τηρήσουν. Έτσι, οι κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εισέρχονται στο εσωτερικό δίκαιο και ενσωματώνονται σε αυτό. Στην ελληνική πραγματικότητα αυτό γίνεται μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων ή μέσω Υπουργικών Αποφάσεων όπως ορίζουν οι σχετικές διατάξεις νόμων.[29] Πολλές φορές όμως, υπάρχει απόσταση ανάμεσα στην ενσωμάτωση των κανόνων της Ένωσης στο εσωτερικό δίκαιο και στην εφαρμογή τους. Η διαμόρφωση μιας πολιτικής αποσκοπεί στην εφαρμογή και την εκπλήρωση του σκοπού της πολιτικής, μέσα δηλαδή από την εφαρμογή η πολιτική αυτοπραγματώνεται.

Η υλοποίηση λοιπόν, μιας ευρωπαϊκής πολιτικής σημαίνει αφενός μεν την έκδοση πράξεων κανονιστικού περιεχομένου (κανονισμοί, οδηγίες, κλπ), αφετέρου δε την ενσωμάτωση του δικαίου της Ένωσης στο εθνικό δίκαιο, καθώς και την κατάλληλη διαμόρφωση του πολιτικο – διοικητικού συστήματος για την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Γι' αυτό και η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκτέλεση των πολιτικών της στηρίζεται στα διοικητικά συστήματα των κρατών – μελών και στους διαμορφωμένους από αυτά θεσμούς.

Όσον αφορά τους θεσμούς υπάρχει μια αυτονομία η οποία χαρακτηρίζει εν γένει τα διοικητικά συστήματα διαμέσου των οποίων τα κράτη – μέλη θα προχωρήσουν στην υλοποίηση

[27]OECD/SIGMA, (1998), «Preparing public administration for the European Administrative Space», SIGMA Papers, no 23, PARIS.
[28]OECD/SIGMA, (1998), «European principles for public administration», SIGMA Papers, no 27, PARIS.
[29]N.945/1975, N. 1338/1983. N.1440/1984.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

των πολιτικών. Σε αυτό άλλωστε συνηγορεί και το άρθρο 197 της ΣΕΕ το οποίο αναφέρεται στην διοικητική συνεργασία.[30] Συνεπώς, οι εθνικές κυβερνήσεις βαρύνονται με την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, βρισκόμενες υπό το καθεστώς των κυρώσεων και εξηγήσεων για περιπτώσεις παραβάσεων ή παραλείψεων. Σκοπός αλλά και υποχρέωση των κρατών – μελών είναι η παραγωγή αποτελέσματος ενώ ο τρόπος, τα μέσα για να πραγματωθεί αυτό βρίσκεται στην διακριτική τους ευχέρεια.[31] Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποσκοπώντας να κινητοποιήσει τα κράτη – μέλη για την ενσωμάτωση του δικαίου της στο εσωτερικό δίκαιο, εντός φυσικά των προβλεπόμενων προθεσμιών, επιβάλλει κυρώσεις, προσβλέποντας επίσης, και στην υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών με τρόπο αποτελεσματικό.

Υπό αυτή την οπτική και συνεκτιμώντας τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της υλοποίησης, ο οποίος επηρεάζεται άμεσα από την ίδια τη φύση του, από το πόσο ανεπτυγμένος είναι στο κάθε κράτος – μέλος, από τις αλλαγές στο εγχώριο πολιτικό σκηνικό και στο διοικητικό σύστημα, από τους εμπλεκόμενους φορείς, τις «πελατειακές σχέσεις» - συνάγεται το συμπέρασμα πως η υλοποίηση καθίσταται σημαντικό πρόβλημα για την εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών. Ανάλογα και ο εξευρωπαϊσμός και κατ' επέκταση η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βρίσκονται σε συνεξάρτηση με την ποιότητα της διαμορφωθείσας πολιτικής (αυτής καθ' εαυτής), με το πολιτικο – διοικητικό σύστημα των αποδεκτών (των κρατών – μελών) και με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.[32]

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να πούμε πως η ποικιλομορφία των διοικητικών συστημάτων ανάμεσα στα κράτη – μέλη καθιστά μάλλον προβληματική παρά αποτελεσματική την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης.

3.2 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ Ε.Ε. ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο εξευρωπαϊσμός συνίσταται στην σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ των εθνικών δομών των κρατών – μελών και των ευρωπαϊκών, γεγονός που επιφέρει αναγκαστικά ουσιώδεις αλλαγές στα εθνικά διοικητικά συστήματα, στην χάραξη της πολιτικής από τους

[30] Άρθρ. 197/ΣΛΕΕ : « *Η Ένωση μπορεί να υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών – μελών για την βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ιδίως τη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων κατάρτισης. Κανένα κράτος – μέλος δεν υποχρεούται να προσφύγει στην υποστήριξη αυτή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία προς τον σκοπό αυτό, αποκλειόμενης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών – μελών*».

[31] Αυτή την στάση υιοθετεί και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο θέτει όριο στην ευχέρεια των κρατών – μελών απορρίπτοντας επιχειρήματα τα οποία αναφέρονται στο ιδιαίτερο θεσμικό τους διοικητικό πλαίσιο προκειμένου να δικαιολογήσουν την ανικανότητα υλοποίησης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.

[32] Πασσάς, Α.(2011), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», Παπαζήση

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

εθνικούς δρώντες, στην κουλτούρα, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει απαραίτητα και σύγκλιση.[33] Άλλωστε σύγκλιση θα σήμαινε απουσία των όποιων διαφορών ανάμεσα στα εθνικά διοικητικά συστήματα, δηλαδή ανάμεσα στη σύλληψη και την χάραξη των πολιτικών από τους εθνικούς δρώντες. Έτσι, διαμέσου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ασκείται επίδραση στις εθνικές διοικήσεις άμεσα ή έμμεσα. Η έμμεση επίδραση αναφέρεται στα σημεία εκείνα που απαιτείται συμμόρφωση από την πλευρά του κράτους μέλους[34]. Για παράδειγμα, έμμεση επιρροή πραγματοποιείται όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι ενός κράτους – μέλους μετά από επαφή με άλλους συναδέλφους τους, άλλων κρατών – μελών εκφράζουν την επιθυμία εναρμόνισης των εθνικών ρυθμίσεων με αυτές των ευρωπαϊκών, υιοθετώντας τις καλύτερες πρακτικές που υπάρχουν σε ενωσιακό επίπεδο. Μπορεί λοιπόν, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να μετατρέψει την σχέση διοίκησης και διοικούμενου, αλλά και των ομάδων συμφερόντων με αποτέλεσμα το οργανωτικό διοικητικό σύστημα να γίνεται περισσότερο δεκτικό στις απ΄ έξω επιρροές.

Ακόμα, το γραφειοκρατικό σύστημα της διοίκησης πέραν κάποιων πλεονεκτημάτων[35] παρουσιάζει και σοβαρά μειονεκτήματα, όπως τυπολατρία σε κανόνες και κανονιστικές λειτουργίες, με συνέπεια μια διοίκηση όχι φιλική απέναντι στον εκσυγχρονισμό και την πρόοδο.[36] Συμφέροντα παρεμβαίνουν και πιέζουν κυβερνητικούς αξιωματούχους εμποδίζοντας την εφαρμογή υγιών μεταρρυθμίσεων. Οι κυβερνήσεις δεν δείχνουν έντονο ενδιαφέρον για παραγωγή διαλόγου με τις άμεσα ενδιαφερόμενες ομάδες έτσι ώστε να αφουγκραστούν τον παλμό της κοινωνίας και συνεκτιμώντας τον να προχωρήσουν στον σχεδιασμό πολιτικής, πολλώ δε μάλλον για τα ευρωπαϊκά ζητήματα. Μπορεί η πλειοψηφία να στέκεται θετικά προσκείμενη προς την ευρωπαϊκή προοπτική, η απουσία όμως ενημέρωσης, συνεδρίων – ημερίδων τμημάτων του διοικητικού πληθυσμού που εμπλέκεται, κυρίως στην υλοποίηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων, καθιστά την πορεία προς τον εξευρωπαϊσμό και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αργή.

Επίσης, η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει λοιπόν διαφορετικό αντίκτυπο στα κράτη – μέλη και κατ' επέκταση στα διοικητικά τους συστήματα. Ανάλογα με την πολιτική που η Ένωση επιθυμεί να εφαρμόσει, θα λάβει και διαφορετικό χαρακτήρα το είδος και η ένταση της επίδρασης. Αν, για παράδειγμα, υπάρχει έντονη η παρουσία των οργάνων της Ένωσης ή αφήνεται μεγαλύτερο πεδίο απόφασης σε διακρατικό επίπεδο θα διαμορφωθεί ανάλογα και ο βαθμός της επίδρασης. Η διαφοροποίηση δε της επίδρασης εξαρτάται και από τον βαθμό διάθεσης που διακατέχονται τα κράτη – μέλη προκειμένου να ενσωματώσουν αποδεδειγμένα αποτελεσματικές πρακτικές.

[33]Harmsen, R.(1999), «The Europeanization of National Administration: A comparative study of France and the Netherlands», Governance 12(1) January.
[34]Page. E.C. & Wonters, L. (1995), «The Europeanization of the national bureaucracies?» in J.Pierre(ed.) «Bureaucracy in the Modern State», Aldershot, Edward Elgar.
[35]Ορθολογική κατανομή του έργου, λειτουργικό σύστημα βάσει κανόνων και προτύπων, αξιοκρατία στην επιλογή υπαλλήλων και στελέχωση θέσεων σύμφωνα με τις ικανότητες και την εκπαίδευσή τους.
[36]Η αποτελεσματική δημόσια διοίκηση έχει αναγνωριστεί ως ένας από τους τέσσερις στόχους του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Φυσικά ο επηρεασμός δεν μπορεί να είναι της ίδιας βαθμίδας μια και εξαρτάται από το πόσο ισχυρό είναι το σύστημα ενός κράτους – μέλους , από το κατά πόσο αυτό έχει ανάγκη αλλαγών , μεταρρυθμίσεων προκειμένου να επιτύχει τα σύμφωνα με την πολιτική της Ένωσης αποτελέσματα.

Άλλος παράγοντας επηρεασμού είναι η "θεσμική παιδεία" του κάθε κράτους – μέλους, κατά πόσο δηλαδή, το εθνικό σύστημα χαρακτηρίζεται από ισχυρούς θεσμούς και κατά πόσο υπάρχει η διάθεση να εφαρμοστούν. Οι κοινωνικές νόρμες, οι οποίες σχετίζονται με την κουλτούρα ενός κράτους, δεν αλλάζουν εύκολα και διατηρούν την "θεσμική παιδεία" σε χαμηλό επίπεδο[37].

Τέλος, σύμφωνα με τον Fatherstone[38], τα κράτη – μέλη των οποίων οι οικονομίες τους δεν είναι αναπτυγμένες (όπως η Ελλάδα) δεν αναπτύσσουν πρωτοβουλίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποφάσεων, ούτε συμμετέχουν ενεργά στη χάραξη των πολιτικών. Υπό αυτό το πρίσμα η Ελλάδα δεν δρα μέσω πρωτοβουλιών αλλά κυρίως αντιδρά στα όσα αποφασίστηκαν.

Συμπερασματικά, υπάρχει απόσταση σχετικά με την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών από τις κυβερνήσεις. Η ηχώ αυτής της εκτροπής από τις καθιερωμένες θέσεις όπως αυτές ορίζονται από τις ευρωπαϊκές πολιτικές, βρίσκεται στο διοικητικό σύστημα, στους πολιτικούς στόχους αλλά και στα οικονομικά συμφέροντα.[39]

3.3 ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Σε συνέχεια των παραπάνω, σχετικά με την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως υφίσταται ζήτημα ελλείμματος υλοποίησης. Μια προσπάθεια του ζητήματος αυτού θα μπορούσε να οδηγήσει στην διερεύνηση των αιτιών και πιο συγκεκριμένα αυτά θα μπορούσαν να προσδιοριστούν:

α) στην διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών εμπλέκονται ευρωπαϊκοί φορείς και όργανα τα οποία έχουν διαφορετικά συμφέροντα, διαφορετική διαπραγματευτική ισχύ. Στο Συμβούλιο για παράδειγμα, στο οποίο μετέχουν οι υπουργοί των κρατών – μελών θα προσπαθήσουν να ασκήσουν πιέσεις έτσι ώστε να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους με όσο το δυνατόν μικρότερο κόστος. Αυτό θα έχει όμως ως αποτέλεσμα μια όχι τόσο καλά οργανωμένη σε θεσμική βάση πολιτική,

β) στη μη ορθή ή στη με καθυστέρηση ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο.[40] Αυτός είναι άλλωστε και ο βασικός λόγος που η Επιτροπή πριν από την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο ζητά επαφές με τις ανάλογες εθνικές υπηρεσίες για να ενημερωθεί άμεσα.[41] Προβλέπονται

[37]Acemoglu, D. & Robinson, J.(2012), « Γιατί αποτυγχάνουν τα έθνη», Λιβάνη.
[38]Featherstone, K. (2003), « Introduction :In the Name of Europe», in Featherstone K. & Radaelli, C (2003), «The Politics of Europeanization» , Oxford University Press.
[39]Wallace, H.(1983), « Negotiation, conflict and compromise. The elusive pursuit of common policies» in H. Wallace et al.(eds) «Policy Making in the European Community», Chichester, J. Wiley.
[40]Καμιά φορά το περιεχόμενο της οδηγίας στρεβλώνεται όταν κατά τις διαπραγματεύσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν κατάφεραν να περάσουν την δική τους θέση. Puchala 1975.
[41]Άρθρ. 4, παρ. 3 ΣΕΕ, υποχρέωση των κρατών - μελών για παροχή πληροφοριών.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

επίσης, άτυπες επαφές με κρατικούς υπαλλήλους της διοίκησης των κρατών –μελών, όπως και υποδείξεις προς τα κράτη – μέλη από την Επιτροπή για την ορθή και έγκαιρη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο,[42]

γ) στην γενικότερη αναποτελεσματικότητα των εγχώριων διοικητικών συστημάτων και

δ) στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των διοικητικής συμπεριφοράς όπως αυτά σχετίζονται με την κουλτούρα του κάθε κράτους – μέλους. Για παράδειγμα οι χώρες του μεσογειακού νότου δεν διακρίνονται για την συνέπειά τους απέναντι στους θεσμούς σε αντίθεση με τις χώρες που ανήκουν στον ευρωπαϊκό βορρά στις οποίες η νομιμοφροσύνη αποτελεί τον κανόνα.

Επίσης, αξίζει να αναφερθεί πως όσο πιο ικανό είναι ένα πολιτικο-διοικητικό σύστημα να προχωρήσει αποτελεσματικά στην υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής τόσο πιο ικανό παρουσιάζεται στην διαδικασία κατά την οποία διαμορφώνεται η πολιτική αυτή.

Άρα συμπεραίνουμε, πως η εφαρμογή της πολιτικής δεν είναι μια διαδικασία αποκομμένη, μια διαδικασία ξεχωριστή, αλλά βρίσκεται σε σχέση αλληλεπίδρασης με την διαμόρφωση της πολιτικής. Είναι άλλωστε κι ένας λόγος που μπορεί να δώσει, έστω κατά μέρος, εξήγηση του πως η δημόσια διοίκηση επηρεάζει την διαμόρφωση της πολιτικής και το αντίστροφο.

3.4 ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

Η δημόσια διοίκηση λοιπόν ενός κράτους, ως ενεργός παράγων, θα πρέπει να ανταποκρίνεται πάνω από όλα στους στόχους που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Στην ελληνική πραγματικότητα τα πράγματα είναι διαφορετικά και η δημόσια διοίκηση τίθεται πολλάκις κάτω από την κομματική εξουσία. Το αχανές νομοθετικό πλαίσιο, η έλλειψη επιστημονικής κατάρτισης, η ευθυνοφοβία των υπαλλήλων, γίνονται λόγοι οι οποίοι πρωταγωνιστούν σε ένα ισχνό διοικητικό σύστημα. Οι θέσεις των υψηλόβαθμων στελεχών της διοίκησης πραγματοποιούνται με διορισμούς από την κυβέρνηση και κάθε φορά που η εξουσία καταλαμβάνεται και από ένα άλλο κυβερνητικό σχήμα έχουμε και αντικατάσταση των προσώπων αυτών. Όλο τούτο δεν ανταποκρίνεται σε μια ομαλή ροή σχεδιασμού της διοίκησης, με αποτέλεσμα αυτή να μην αντανακλά ένα πρότυπο κρατικής οργάνωσης.

Παρ’ όλα αυτά, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει επηρεαστεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε σημαντικό βαθμό. Οι δήμοι και οι κοινότητες για παράδειγμα, συμμετείχαν σε προγράμματα του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Ταμείου. Η ανταλλαγή επαφών και απόψεων με άλλους ευρωπαϊκούς συναδέλφους δίνει την δυνατότητα κοινωνίας με άλλα προηγμένα διοικητικά συστήματα καθώς και ένταξης των αποτελεσμάτων των επαφών στο δικό τους διοικητικό σύστημα. Έτσι, μέσα από

[42]Το ζήτημα αφορά οδηγίες για θέματα της εσωτερικής αγοράς.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

την συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση προκύπτει σιγά σιγά και η συγχώνευση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Όμως, η ελληνική περίπτωση δεν καταφέρνει πάντα να ανταποκριθεί σ' ένα στρατηγικό μηχανισμό ανάπτυξης, κάτι που θα της έδινε την δυνατότητα να ανταποκριθεί στα ευρωπαϊκά προγράμματα. Βάσει αυτή της αδυναμίας δημιουργήθηκαν επιτροπές οι οποίες επιφορτίστηκαν με τον ρόλο ελέγχου για τον σχεδιασμό και την επίτευξη των στόχων όπως αυτοί καθορίστηκαν στις πολιτικές.

Ακόμα, και μετά από παρέμβαση της Ένωσης, διορίζονται ιδιωτικοί σύμβουλοι για τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Π.Ε.Π.), ή δημιουργείται η Μεικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (Μ.Ε.Κ) [43]. Την περίοδο 2000-2006, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής η Ελλάδα λαμβάνει πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός της ενίσχυσης αυτής είναι η σταδιακή ανάπτυξη των κρατών – μελών έτσι ώστε να επέλθει σύγκλιση όσον αφορά τους τομείς της οικονομίας, των ανθρώπινων πόρων και της παραγωγικότητας. Αδυνατώντας η ελληνική δημόσια διοίκηση να υποδεχτεί, να αφομοιώσει και να υποστηρίξει το εν λόγω πρόγραμμα συστήνεται φορέας και συγκεκριμένα συστήνεται σύμφωνα με το σχετικό άρθρο[44] «ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΕΛ.Κ.Ε.)», το οποίο εποπτεύεται από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας.

Η εμπειρία λοιπόν που αποκτάται, από διοικητικής πλευράς, για τους ελληνικούς φορείς είναι πολύ σημαντική, καταστρώνονται σχέδια για την υποδοχή και τη σωστή διάθεση των προγραμμάτων, ακολουθούνται προγράμματα ήδη δοκιμασμένα από την ευρωπαϊκή οικογένεια, σχετικά με την αποτελεσματικότητά τους, με συνέπεια να επαναπροσδιοριστούν σε εθνικό επίπεδο οι πολιτικοί σχεδιασμοί, με αποτέλεσμα η διαδικασία προς την ευρωπαϊκή προοπτική γίνεται πιο συγκεκριμένη.

Απόρροια αυτού η δημιουργία νέων θεσμών έτσι ώστε να υπάρχει ουσιαστικός έλεγχος για τους πόρους που εισέρχονται στα ελληνικά ταμεία.[45]Το όφελος από έναν τέτοιο έλεγχο, μέσω της διαφάνειας και προς χάριν της επίτευξης των στόχων των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, μπορεί να επηρεάσει ιδιαίτερα την δημόσια διοίκηση, όπως συνέβη αργότερα με την δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών. Επακόλουθο αυτού, η μείωση των πελατειακών σχέσεων μια και οι υπάλληλοι του κράτους μπορούν να αντιτάξουν απέναντι στην πολιτική εξουσία τις επιταγές των κανόνων της ευρωπαϊκής πολιτικής και την απορρέουσα από αυτήν διαφάνεια. Παράδειγμα

[43]httpw://www.espa.gr/el/pages/static Operational Programmes.aspx, επίσκεψη 22/02/2017.
[44]άρθρ.1/ Ν.2372/1996.
[45]Plaskovitis, I. (1994), «EC regional policy in Greece. Ten years of structural funds intervention» in P. Kazakos & Ioakimidis (eds) Greece and EC Membership Evaluated, London, Pinter.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

επηρεασμού της δημόσια διοίκησης είναι και η δημιουργία του Συνηγόρου του Πολίτη κατά αντιστοιχία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, το οποίο θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

Επίσης, μέσω της διαφάνειας οι πολίτες έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα προσέγγισης στην πληροφόρηση και ως ένα βαθμό διατηρούν την ικανότητα «ελέγχου» της πολιτικής εξουσίας.

Βέβαιον πάντως είναι, πως σε τομείς πολιτικών όπου η ανάπτυξή τους σε εθνικό επίπεδο είναι ισχυρότερη, χρειάζεται και μικρότερη αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος, ενώ σε άλλους τομείς μπορεί να χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια από εθνικής πλευράς για να επιτευχθεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση. Πολλές φορές όμως, ενώ υπάρχει σαφές πλαίσιο πολιτικής καθορισμένο πάντα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν τυχαίνει ανάλογης αποτελεσματικής εφαρμογής. Όπως, για παράδειγμα συμβαίνει με την ενεργειακή πολιτική, όπου η δυσλειτουργικότητα της διαδικασίας αδειοδότησης, λόγω της χρονοβόρας γραφειοκρατίας καθιστά δύσκολη την ομαλή νόμιμη απόκτηση συλλογής και διάθεσης ενέργειας. Άλλωστε, η εν λόγω πολιτική αποτελεί μια σχετικά πρόσφατη πολιτική της Ένωσης, η οποία εντάσσεται στα πλαίσια της προστασίας του περιβάλλοντος, γεγονός που μπορεί να σημαίνει πως η εξ αρχής δόμηση μιας νέας πολιτικής με την καθοδήγηση των ευρωπαϊκών οδηγιών μπορεί να αποτελέσει «μαγιά» για επόμενες προσαρμογές στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αναπόφευκτα όμως, η ελληνική δημόσια διοίκηση επηρεάζεται από το καθεστώς των κανόνων και των οδηγιών που εμπεριέχονται στην ευρωπαϊκή πολιτική ενέργειας. Υπό αυτό το πλαίσιο, ιδρύεται η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας το 2000, η οποία έρχεται, ως επί το πλείστων, με αρμοδιότητες γνωμοδοτικές και εποπτικές, να συμβάλλει στην απελευθέρωση της αγοράς και σε μια ενιαία ενεργειακή αγορά.

Παρατηρείται λοιπόν, πως δεν είναι ισομερώς κατανεμημένο το ποσοστό του εξευρωπαϊσμού ή και της ολοκλήρωσης στους διάφορους τομείς πολιτικής. Μέσα από την συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθίσταται αναγκαία η προβλεψιμότητα της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή ενιαία στρατηγική, ενιαία οργάνωση, ως παράγοντες που θα δώσουν κοινή φωνή τόσο στην έμπρακτη έκφραση υλοποίησης των πολιτικών στο εσωτερικό αλλά και κοινή φωνή στο εξωτερικό, ιδιαίτερα όταν απαιτούνται σκληρές διαπραγματεύσεις προς επίτευξη συμφωνιών. Η ελληνική δημόσια διοίκηση στην προσπάθειά της να ανταποκριθεί στις επιταγές των ευρωπαϊκών πολιτικών , πολλές φορές από υποχρέωση και όχι συνειδητά, δημιούργησε ένα επιφανειακό διοικητικό περιβάλλον το οποίο θα της έδινε κατά περίπτωση το αποτέλεσμα. Δεν προχώρησε δηλαδή σε μια εις βάθους συντονισμένη διοικητική αναδιάρθρωση του λειτουργικού της συστήματος.

Συνάγεται το συμπέρασμα, πως η πορεία προς τον εξευρωπαϊσμό έρχεται να οδηγήσει σε μια ουσιαστική αναδιάρθρωση των διοικητικών μηχανισμών και όχι σε μια τυπική σειρά μέτρων για να αποφευχθούν τυχόν κυρώσεις. Έτσι, υιοθετώντας η δημόσια διοίκηση θεσμούς, πρακτικές – μηχανισμούς του ευρωπαϊκού κεκτημένου, διαμέσου του εξευρωπαϊσμού, πλησιάζει σε μία κατάσταση περιορισμού της αυθαιρεσίας, οικοδομώντας ένα σύστημα ανοικτό στους πολίτες,

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

δημοκρατικό και με ευρωπαϊκή προοπτική. Πρωτίστως, μέσα από τον διοικητικό εξευρωπαϊσμό επέρχεται ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ. Δ΄

Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΚΑΙ Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ - ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ.

Αναμφισβήτητα, ο εξευρωπαϊσμός εκφράζει τις αλλαγές που πραγματοποιούνται σε εθνικό επίπεδο λόγω ευρωπαϊκού επηρεασμού. Όσον αφορά την ελληνική δημόσια διοίκηση, έχουν υιοθετηθεί μοντέλα, πρακτικές, θεσμοί, προερχόμενα από τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά, λαμβάνοντας χώρα διάφορες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών όπως αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη του Εθνικού δηλαδή Διαμεσολαβητή κατά αντιστοιχία του Ευρωπαίου.

Σκόπιμο λοιπόν θα ήταν να προσεγγίσουμε, ως παράδειγμα εξευρωπαϊσμού τον Εθνικό Διαμεσολαβητή σε σχέση με τον Ευρωπαίο , το πώς δομείται ο κάθε θεσμός, το νομικό τους πλαίσιο, τις αρμοδιότητές τους και τον τρόπο λειτουργίας τους, συγκρίνοντας τις ομοιότητες αλλά και τις διαφορές σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, θέλοντας να καταλήξουμε στο συμπέρασμα εάν διαμέσου του εξευρωπαϊσμού η δημόσια διοίκηση καταφέρνει να έχει το αποτελέσματα εξυγίανσης του δικού της διοικητικού συστήματος, εξυπηρετώντας παράλληλα και προωθώντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

4.1 Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ - EUROPEAN OMBUDSMAN

4.1.1 Σύντομη ιστορική αναφορά.

Με την πάροδο των ετών, η τότε Κοινότητα των έξι διευρύνθηκε, με αποτέλεσμα να διευρυνθούν και οι αρμοδιότητες της διοίκησής της. Συνέπεια αυτού ήταν η δυσλειτουργικότητα της διοικητικής της δομής επιφέροντας συχνά ακαμψία και αναποτελεσματικότητα στη δράση της.

Έτσι το 1990 ο Felipe Gonzalez εκ μέρους της Ισπανικής Κυβέρνησης απευθυνόμενος προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτείνει να εισαχθεί στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ρύθμιση για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια. Τελικά, η τύχη εκείνης της πρότασης ήταν να αναπτυχθεί

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

περισσότερο, συμπεριλαμβάνοντας δικαιώματα για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και κάποιο όργανο το οποίο θα μπορούσε να εγγυηθεί την προστασία των δικαιωμάτων αυτών.
Η συνέχεια αυτού βρίσκεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ με την θεσμοθέτηση του Διαμεσολαβητή, ο οποίος: «...λαμβάνει αναφορές από κάθε πολίτη της Ένωσης ή από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διαμένει ή έχει την έδρα του σε κάποιο κράτος μέλος και που αφορούν περιπτώσεις κακοδιοίκησης που απορρέουν από ενέργειες των Κοινοτικών θεσμών ή οργάνων».[46]

Επίσης, « Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντα του με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από κανένα οργανισμό».[47] Επρόκειτο λοιπόν, για μια αρχή ανεξάρτητη έχοντας δικό της προϋπολογισμό και προσωπικό με κύριο στόχο, σύμφωνα με την άποψη του πρώην Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή κ. Διαμαντούρου Νικηφόρου, να γίνει πιο στενή η σχέση μεταξύ της Ευρώπης και των πολιτών της.[48]

Τέλος, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ερευνά τις αναφορές των πολιτών της Ένωσης για κακή διοίκηση, ως απόρροια ενεργειών των θεσμικών οργάνων, εκλέγεται δε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο δέχεται τις ετήσιες και ειδικές εκθέσεις του.

4.1.2 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ.

Το άρθρ. 43 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει το δικαίωμα αναφοράς στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Το άρθρ. 20 της ΣΛΕΕ αναφέρει πως: «Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες . Έχουν μεταξύ άλλων…» και συνεχίζει στην παράγραφο τέσσερα : « το δικαίωμα να αναφέρονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το δικαίωμα να προσφεύγουν στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, καθώς και το δικαίωμα να απευθύνονται στα θεσμικά και στα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και να λαμβάνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα».

Επίσης, με την απόφαση 94/262 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ορίζεται το καθεστώς και οι γενικοί όροι ασκήσεως των καθηκόντων του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή. Αφού εκλεγεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκλέγεται και διορίζεται από αυτό ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Η δε θητεία του είναι ανανεώσιμη και διαρκεί όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή πέντε έτη. Πιο συγκεκριμένα, παρέχεται το δικαίωμα να αναφέρονται στον Διαμεσολαβητή όσοι έχουν την υπηκοότητα κάποιου κράτους – μέλους , είναι με άλλα λόγια πολίτες της Ένωσης, στους κατοίκους των κρατών – μελών καθώς και σε νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν την έδρα τους σε έδαφος κράτους – μέλους. Δίδεται λοιπόν ρητή εξουσιοδότηση στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή να

[46] άρθρ. ΣΕΚ 21&195.
[47] άρθρ. ΣΕΚ 21&195.
[48] www. Ombudsman. Europa.eu/speeches/en/2006-04-28.thm, επίσκεψη 29/03/2017, και Ziegenfuss, J. & O' Rourke, P. (2010), «The Ombudsman Handbook: Designing ang Managing an Effective Problem – Solving Program», Mc Farland.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

παραλάβει καταγγελίες από φυσικά πρόσωπα τα οποία διαμένουν σε κράτος – μέλος ή σε πρόσωπα νομικής υπόστασης των οποίων η έδρα βρίσκεται ομοίως σε κράτος – μέλος, για ζητήματα που αφορούν κακοδιοίκηση ύστερα από ενέργειες των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών.[49] Εξαιρούνται από τα παραπάνω το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σχετικά με τους υπαλλήλους που πλαισιώνουν το γραφείο του Διαμεσολαβητή, είναι ολιγάριθμοι με κύρια χαρακτηριστικά την εξειδίκευση και την πολυγλωσσία.

Αναφέρθηκε παραπάνω, πως ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής εξετάζει ζητήματα κακοδιοίκησης. Οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τίθεται ένα τέτοιο ζήτημα είναι:

- όταν κάποιο από τα θεσμικά όργανα ή οργανισμός δεν συμπεριφέρεται κατά όπως ορίζουν οι Συνθήκες,
- όταν παραβιάζονται κατοχυρωμένα δικαιώματα πολιτών και
- όταν θεσμικό όργανο δεν ενεργεί υπό το καθεστώς των αρχών της χρηστής διοίκησης.

Όταν όργανο ή οργανισμός δεν προχώρησε σε ενέργεια ως όφειλε ή ενήργησε πλημμελώς ή αντίθετα με το όπως όφειλε, τότε υπάρχει λόγος κακοδιοίκησης και ως εκ τούτο λόγος αναφοράς προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Έτσι, η κακή διοίκηση λαμβάνει χώρα στις περιπτώσεις μη παροχής πληροφοριών, χωρίς αιτία καθυστέρηση ενέργειας, παράλειψη ενέργειας οργάνου ή οργανισμού ως όφειλε κ.ά. Επιπλέον, οι πηγές από τις οποίες αντλείται η μορφή κακοδιοίκησης στηρίζονται σε έναν κατάλογο ο οποίος συντάχθηκε σε συνέδριο στο Λουξεμβούργο, που πραγματοποιήθηκε γι αυτόν τον λόγο, αλλά και σε έναν κατάλογο συντεταγμένο από τον ίδιο τον θεσμό του Διαμεσολαβητή.[50]

Στο σημείο αυτό ας δούμε σε ποιες περιπτώσεις μια αναφορά δεν ανταποκρίνεται στις αρμοδιότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή:

- όταν η καταγγελία αφορά ενέργειες εθνικών οργάνων των κρατών – μελών,[51]
- όταν ο υποβάλλων την καταγγελία δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρ. 195 της ΣΕΚ και του άρθρ. 2 του καταστατικού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, δηλαδή δεν είναι πολίτης ή κάτοικος κράτους – μέλους ή πρόσωπο νομικού χαρακτήρα με έδρα σε κράτος – μέλος,
- όταν η καταγγελία αφορά το Δικαστήριο της Ένωσης ή το Πρωτοδικείο,
- όταν η καταγγελία εμπίπτει σε αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων,
- όταν η καταγγελία αφορά ζήτημα το οποίο έχει παραπεμφθεί στη δικαιοσύνη,[52]

[49] Αν και στο άρθρ. 7 της ΣΕΚ ορίζονται τα θεσμικά όργανα δεν γίνεται το ίδιο για τους οργανισμούς. Πάντως ως οργανισμοί θεωρούνται αυτοί οι οποίοι έχουν θεσπιστεί από τις συνθήκες όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, , το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα κ.ά., αλλά και αυτοί που προέκυψαν νομοθετικά π.χ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος.

[50] Στην ετήσια έκθεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή κατά το έτος 1995 ως κακοδιοίκηση ορίστηκε: "όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που τον δεσμεύει."

[51] Ετήσια Έκθεση Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή έτους 2006, επίσκεψη 30/03/17. και Howard, C. (2010), «The Organization Ombudsman: Originw, Rolew, and Operation: a Legal Guide», American Bar Association

[52] Ετήσια Έκθεση Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή έτους 2006, επίσκεψη 30/03/17.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

- όταν η καταγγελία αφορά ζήτημα για το οποίο δεν εμπλέκεται θεσμικό όργανο της Ένωσης ή οργανισμός αυτής.

Θα είχε επίσης, ενδιαφέρον να αναφερθεί, πως ο αριθμός των καταγγελιών προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή για ζητήματα που δεν άπτονται των αρμοδιοτήτων του παραμένει μεγάλος όπως παρουσιάζεται παρακάτω, στο γράφημα 4 και 5. Το μεγαλύτερο τμήμα των καταγγελιών αυτών αφορά ενέργειες Εθνικών Διαμεσολαβητών. Θα μπορούσε λοιπόν κανείς να συνάγει το συμπέρασμα πως ο πολίτης της Ένωσης δεν είναι ακόμα επαρκώς πληροφορημένος σχετικά με τα πεδία αρμοδιότητος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

4.1.3 ΤΡΟΠΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ.

Πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και νομικά πρόσωπα αυτής υποβάλλουν προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή αναφορά εγγράφως σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης. Στην αναφορά αυτή θα πρέπει πέρα από τα στοιχεία των αναφερόμενων να προσδιορίζεται το θεσμικό όργανο ή ο οργανισμός κατά του οποίου στρέφονται και να εξηγούνται οι λόγοι της αναφοράς. Πιο συγκεκριμένα, η αναφορά θα πρέπει μέσα σε δύο χρόνια να υποβληθεί προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, από τότε που το γεγονός το οποίο καταγγέλλεται έλαβε χώρα.

Επίσης, σύμφωνα με το καταστατικό του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή δεν θα πρέπει το ζήτημα να εκκρεμεί στη δικαιοσύνη. Ούτε είναι απαραίτητο να υπάρχει άμεση βλάβη προκειμένου να θεωρηθεί η αναφορά τυπικά βάσιμη. Καθίσταται δε υποχρεωτική η επικοινωνία με το σχετικό θεσμικό όργανο ή τον οργανισμό.

Περεταίρω, δίνοντας το στίγμα της ανεξαρτησίας του θεσμού του Διαμεσολαβητή, ακόμα και αν δεν εκπληρώνονται τα παραπάνω βρίσκεται στην ευχέρεια της κρίσης του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή να κρίνει εάν ένα ζήτημα είναι σημαντικό και ως εκ τούτο δικαιολογείτο να ξεκινήσει σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες έρευνα. Το πρώτο μέλημα λοιπόν, του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή είναι μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα να εξετάσει και να καταλήξει εάν η καταγγελία που κατατίθεται μέσω αναφοράς βρίσκεται εντός των αρμοδιοτήτων του. Στην περίπτωση που η καταγγελία αναρμοδίως υποβλήθηκε προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή τότε εκείνος απαντά έγκαιρα κατευθύνοντας τον πολίτη ή το νομικό πρόσωπο.[53] Βλέπουμε λοιπόν την προσπάθεια του θεσμού να δίνει άμεσα πληροφορίες για λύση των διενέξεων που προέκυψαν αλλά και κατευθύνσεις για τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Στο σημείο αυτό ας εξεταστούν οι περιπτώσεις καταγγελιών που βρίσκονται εντός της αρμοδιότητας του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και ως εκ τούτου παρίσταται λόγος υπαρκτός για να

[53] Μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της καταγγελίας βεβαιώνεται εάν αυτή εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ξεκινήσει η διεξαγωγή έρευνας. Ο Διαμεσολαβητής καταρχήν, θα ενεργήσει ανάλογα με το εάν επρόκειτο για κακοδιοίκηση ή όχι, διενεργώντας πάντα προκαταρκτική εξέταση. Εάν τελικά διαπιστωθεί μη ύπαρξη κακοδιοίκησης τότε ο Διαμεσολαβητής θα αποστείλει απάντηση στο ενδιαφερόμενο μέρος εξηγώντας τους λόγους για τους οποίους δεν συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης. Παράλληλα, θα ενημερώσει και το θεσμικό όργανο για το οποίο έγινε η καταγγελία. Ακόμα, παρέχεται η δυνατότητα στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή να προχωρήσει στη σύνταξη προτάσεων – συστάσεων με σκοπό την καλύτερη λειτουργία του καταγγελλόμενου θεσμικού οργάνου.

Επιπλέον, υπάρχει περίπτωση με την υποβολή της αναφοράς προς τον Διαμεσολαβητή να οδηγηθεί το ζήτημα σε λύση μετά από πρωτοβουλία του καταγγελλόμενου θεσμικού οργάνου. Σε αυτή την περίπτωση, η διεξαγωγή της έρευνας σταματά μια και η υπόθεση διευθετήθηκε. Το ίδιο συμβαίνει και όταν ο καταγγέλλων αποσύρει ανακαλέσει την καταγγελία του. Όπως και να έχει, είτε το ζήτημα διευθετηθεί από την καταγγελλόμενη πλευρά, είτε όχι, ο Διαμεσολαβητής, ως ανεξάρτητο όργανο, έχει εξουσία και μάλιστα αυξημένη, να προχωρήσει σε διενέργεια έρευνας προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικό έλεγχο επί της διοίκησης. Προς τούτο, εξουσιοδοτείται να ζητήσει από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς της Ένωσης να του παρέχουν οποιαδήποτε πληροφορία είναι αναγκαία για την εξυπηρέτηση της έρευνας.

Στην περίπτωση όμως, που μετά την προκαταρκτική εξέταση, προκύψει κακοδιοίκηση θα προσπαθήσει να πετύχει λύση η οποία θα ικανοποιήσει και τα δύο μέρη, χρησιμοποιώντας την πειθώ, επιχειρήματα λογικά και την αρχή της επιείκειας,[54] μια και κύριο μέλημα του θεσμού είναι ο φιλικός διακανονισμός. Εάν όμως δεν επιτευχθεί ο φιλικός διακανονισμός τότε ο Διαμεσολαβητής είτε προχωρεί σε περάτωση του ζητήματος λαμβάνοντας αιτιολογημένη απόφαση την οποία συνοδεύει με παρατηρήσεις – «επικριτικές παρατηρήσεις (critical remarks) προς το θεσμικό όργανο ή τον οργανισμό που αφορά η υπόθεση καταγγελίας, είτε προχωρά σε «σχέδιο σύστασης» (draft recommendation). Πιο συγκεκριμένα για να προχωρήσει ο Διαμεσολαβητής σε critical remarks θα πρέπει το θεσμικό όργανο να μην μπορεί να αποφύγει ή να αποκαταστήσει την ενέργεια εκείνη που οδήγησε σε κακοδιοίκηση. Στην περίπτωση όπου η κακοδιοίκηση δεν γενικεύεται πάλι ο Διαμεσολαβητής προχωρά σε critical remarks και δεν παρίσταται ανάγκη για μετέπειτα παρακολούθηση των ενεργειών του καταγγελλόμενου οργάνου. Συμπερασματικά, τα critical remarks παρέχουν στον καταγγέλλοντα το παραδεκτό της καταγγελίας του δίνοντας στο καταγγελλόμενο μέρος (θεσμικό όργανο ή οργανισμό) το στίγμα αδυναμίας το οποίο επιτρέπει να εκφραστεί η κακοδιοίκηση έτσι ώστε να μπορέσει να το αποφύγει μελλοντικά.

[54]Ambroz, M. (2005), «The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights», International journal of Social Welfare, Blackwell Publishing.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Από την άλλη πλευρά, ο Διαμεσολαβητής προχωρά σε «σχέδιο σύστασης» όταν μπορεί να αρθεί η κακοδιοίκηση από πλευράς θεσμικού οργάνου, ή όταν υπάρχει το ενδεχόμενο η ενέργεια που οδήγησε σε κακοδιοίκηση να λάβει χαρακτήρα γενικό. Σε αυτές τις περιπτώσεις, εν αντίθεση με τα critical remarks, παρίσταται ανάγκη για μετέπειτα παρακολούθηση του θεσμικού οργάνου ή του οργανισμού, τα οποία μπορούν να αρνηθούν να συμμορφωθούν με την απόφαση του Διαμεσολαβητή, είτε σιωπηρά, είτε ρητά. Εάν αρνηθούν να συμμορφωθούν τότε παρέχεται η δυνατότητα στον Διαμεσολαβητή να συντάξει ειδική έκθεση για το ζήτημα αυτό, στο περιεχόμενο της οποίας αναφέρει παρατηρήσεις σχετικά με το θέμα, προτείνει λύσεις αποφυγής παρόμοιων ενεργειών που οδηγούν σε κακοδιοίκηση.

Επιπροσθέτως, οι εκθέσεις αυτές προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλύπτουν πεδία σχετικά με την αδιαφάνεια, τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των εμπειρογνωμόνων, τον Κώδικα Χρηστής Διοικητικής Συμπεριφοράς και την εφαρμογή αυτού από τα όργανα της Ένωσης και τέλος, την πρόσβαση των πολιτών και των νομικών προσώπων σε έγγραφα, πληροφορίες της Ένωσης. Διαπιστώνεται λοιπόν, η σημαντικότητα που έχει η έκθεση του Διαμεσολαβητή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μια και μέσω αυτής προωθείται η χρηστή διοίκηση αλλά και έμμεσα παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες με την ενεργό δράση τους να επηρεάσουν το πολιτικό γίγνεσθαι της Ένωσης.

Επίσης, στην περίπτωση που υποβληθεί αναφορά καταγγελίας προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή από πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, που δεν είναι κατά τις Συνθήκες νομιμοποιημένο να υποβάλει αναφορά, τότε αυτός μπορεί να διενεργήσει αυτεπάγγελτη έρευνα. Το ίδιο μπορεί να κάνει και όταν κρίνει ότι μπορεί να προλάβει ένα πιο σύνθετο – συστημικό ζήτημα μεταξύ των θεσμικών οργάνων ή οργανισμών. Τέλος, για όλες τις ενέργειές του, τα πορίσματά του παρέχει ενημέρωση προς τα πρόσωπα που υπέβαλαν την καταγγελία.

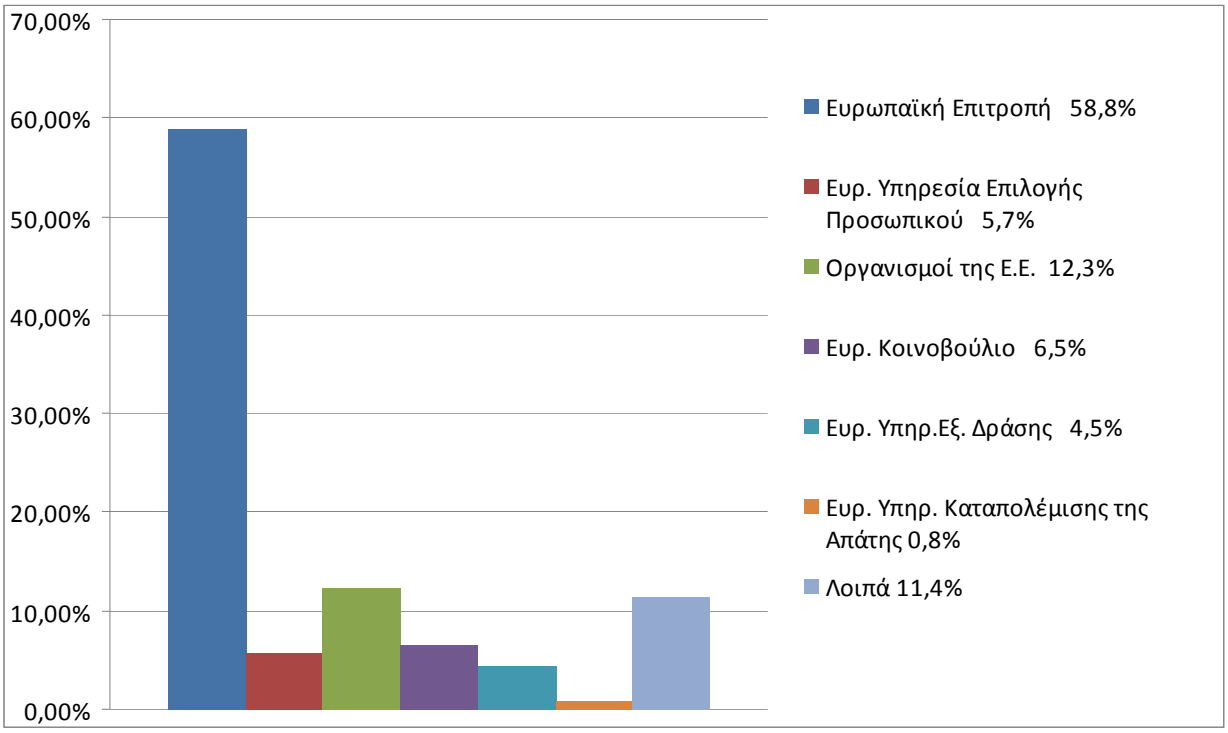
Συμπερασματικά, ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή είναι ιδιαίτερα σημαντικός μια και δίνεται η δυνατότητα ελεγκτικού "μηχανισμού" τόσο για τις ενέργειες όσο και για τις μη ενέργειες των θεσμικών οργάνων και οργανισμών. Ο έλεγχος αυτός παρέχεται σε όργανο ανεξάρτητο και θεσμοθετικά κατοχυρωμένο από τις Συνθήκες. Έρχεται να ελέγξει κυρίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή[55] η οποία είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών, αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει την αρμοδιότητα να φέρει σε πέρας τον κύριο όγκο του διοικητικού έργου. Συνέπεια αυτού είναι το πλήθος των αναφορών που υποβάλλονται να αφορούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τούτο και ο θεσμός του Διαμεσολαβητή διατηρεί στενές σχέσεις με την Επιτροπή, αλλά και με τα άλλα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς συμβάλλοντας σε μια

[55]Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία η πλειονότητα των αναφορών, 58,8%, αφορά ενέργειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

πιο αποτελεσματική εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας και των ενωσιακών πολιτικών (γράφημα 1).[56]



Γράφημα 1.

Πηγή: ετήσια έκθεση 2017 του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

Παράλληλα, στοχεύει στον επηρεασμό κατά βέλτιστο τρόπο, της διοικητικής τους νοοτροπίας και της διοργανικής τους συνεργασίας, παράγοντες που θα συμβάλλουν σε μια αποδοτικότερη διοίκηση εξυπηρετώντας το συμφέρον του πολίτη, άρα ενισχύεται η ευημερία του. Αυτό άλλωστε μαρτυρά και η τελευταία (2016) ετήσια έκθεση της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας. Σύμφωνα λοιπόν με την έκθεση η συμμόρφωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης έφτασε το ποσοστό του 83 % .[57]

Επιπλέον, στους στρατηγικούς στόχους της σημερινής Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας, Emily O' Reilly, είναι και «η ενίσχυση του αντίκτυπου της σημασίας και της προβολής του έργου του θεσμού». Έτσι, η Διαμεσολαβήτρια συνεργάζεται με τους αντίστοιχους Εθνικούς Διαμεσολαβητές των κρατών – μελών, προωθώντας μια μεταρρύθμιση και συγκεκριμένα αυτή του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών, με στόχο την ανάδειξη του έργου του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στους πολίτες της Ένωσης.[58] Το σημαντικό στοιχείο του Δικτύου αυτού είναι η παράλληλη διενέργεια

[56]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσιες Εκθέσεις, https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces, επίσκεψη 28/05/17.
[57]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσιες Εκθέσεις, https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces, επίσκεψη 28/05/17.
[58] Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών αποτελείται από 96 γραφεία σε 26 ευρωπαϊκές χώρες και από την Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

έρευνας από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή και τους Εθνικούς Διαμεσολαβητές αλλά και η πιο ουσιαστική και στενή συνεργασία σε αμοιβαία ζητήματα.[59]

4.2 Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ - Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.

4.2.1 Σύντομη ιστορική αναφορά.

Μετά την μεταπολίτευση, η ελληνική δημόσια διοίκηση συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από σχέση εξάρτησης με την πολιτική εξουσία, αλλά και από έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης, από έντονη ροπή προς την τυπολατρία, από ασάφεια πολυνομίας και αρμοδιοτήτων, παράγοντες που δεν ευνοούν στη προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη. Έτσι, ανοίγεται ο δρόμος προς ένα θεσμό, ο οποίος μπορεί να εγγυηθεί την εν λόγω προάσπιση.

Επιπλέον, ο θεσμός του Εθνικού Διαμεσολαβητή υπήρχε ήδη σε αρκετές χώρες της Ευρώπης και μετά το Μάαστριχτ, για πρώτη φορά, το 1995 εκλέγεται ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ο οποίος ζητά άμεσα συνεργασία με τους αντίστοιχους Εθνικούς Διαμεσολαβητές. Ένας τέτοιος θεσμός στην Ελλάδα δεν υπήρχε, παρίσταται λοιπόν η ανάγκη θεσμοθέτησης ενός διαμεσολαβητικού οργάνου.

4.2.2 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.

Με το νόμο 2477/1997 ιδρύεται ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη. Πιο συγκεκριμένα το άρθρ. 1 αναφέρεται στην ίδρυση και στην αποστολή του, το άρθρ. 2 στον τρόπο εκλογής και στην θητεία του Συνηγόρου και των βοηθών Συνηγόρου, το άρθρ. 3 στις αρμοδιότητες, το άρθρ. 4 στη διαδικασία έρευνας και το άρθρ. 5 στη στελέχωση του Συνηγόρου.

Επιπροσθέτως, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 κατοχυρώνονται πέντε ανεξάρτητες αρχές μία από αυτές είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη. Αν και το ελληνικό διοικητικό σύστημα υστερεί σε εκσυγχρονισμό αλλά και η ελπίδα προς αυτή την κατεύθυνση λόγω της ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν επαληθεύτηκε[60], παρ' όλα αυτά θα ήταν άστοχο να παραγκωνιστεί η όποια θετική προσπάθεια επηρεασμού από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια τέτοια προσπάθεια εξευρωπαϊσμού είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.

[59]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσιες Εκθέσεις, https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces, επίσκεψη 28/05/17.

[60] Μακρυδημήτρης, Δ. & Πασσάς, Α. (1994) «Η Ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ – ΚΟΜΟΤΗΝΗ.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Σύμφωνα λοιπόν με τον ιδρυτικό του νόμο και ως Ανεξάρτητη Αρχή αναλαμβάνει το ρόλο του διαμεσολαβητή ανάμεσα στον πολίτη και τις δημόσιες υπηρεσίες.[61]Η αποστολή του επεκτείνεται στην προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού[62], σε θέματα υγείας[63] καθώς και σε θέματα ισότητας φύλων.[64] Σύμφωνα με το άρθρ. 101Α του Συντάγματος κατοχυρώνεται τόσο η προσωπική όσο και η λειτουργική ανεξαρτησία των Αρχών, προβλέπεται η επάνδρωση των Αρχών από πρόσωπα με ανάλογα προσόντα για ορισμένη θητεία και τέλος καθορίζεται πως η επιλογή των προσώπων αυτών γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. [65]

Επίσης, η εισηγητική έκθεση στα πλαίσια του σχεδίου νόμου σχετικά με τον Συνήγορο του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών – Εκλεκτών Δημόσιας Διοίκησης αναφέρει πως «ο ελεγκτικός – μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ΄ επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσια διοίκησης».

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι λοιπόν Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή παρέχοντας αντικειμενικότητα και αμεροληψία στην προστασία των πολιτών από φαινόμενα κακοδιοίκησης, χωρίς όμως να του παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Ειδικότερα, το άρθρ. 3 του νόμου 3094/2003 ορίζει πως : « Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και

---

[61] άρθρ. 1 του Ν.2477/1997 « Συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται "Συνήγορος του Πολίτη" και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.»

[62] άρθρ. 1 του Ν.3094/2003 : «Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, καθώς και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.»

[63] άρθρ. 18 του Ν.3293/2004: «1. Ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί και τα καθήκοντα του Συνηγόρου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. 2. Κατά την άσκηση των σχετικών με τα δικαιώματα της υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής αλληλεγγύης αρμοδιοτήτων του, ο Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης εισηγείται προς το αρμόδιο Υπουργείο μέτρα για την αποκατάσταση και προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την εξάλειψη των φαινομένων κακοδιοίκησης και τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης και των σχέσεων τους με τον πολίτη.”

[64] άρθρ. 13 του Ν.3488/2006: “Ο Συνήγορος του Πολίτη αναθέτει σε Βοηθούς Συνηγόρους την εκτέλεση των καθηκόντων του Συνηγόρου για το Παιδί, καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, ...»

[65] Άρθρο 101 Α:

«1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.

2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) 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…». Στο ίδιο άρθρο ορίζονται και οι εξαιρέσεις από τις αρμοδιότητές του,[66] δεν προχωρά δε, σε έρευνα υπόθεσης όταν αυτή εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης διοικητικής αρχής.[67]

Συνοπτικά ο Συνήγορος του Πολίτη δραστηριοποιείται στα ακόλουθα πεδία:

α) Δικαιώματα του ανθρώπου.

β) Κοινωνική προστασία (κοινωνική πολιτική, υγεία, πρόνοια, προστασία των ηλικιωμένων, ατόμων με ειδικές ανάγκες, κ.ά.).

γ) Ποιότητα ζωής (περιβάλλον, δημόσια έργα, πολιτισμός, κ.ά.).

δ) Σχέσεις κράτους – πολίτη (πληροφόρηση, ποιότητα υπηρεσιών, κακοδιοίκηση, κ.ά.).

ε) Δικαιώματα του παιδιού και

στ) Ισότητα μεταξύ φύλων.

4.2.3 ΤΡΟΠΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να απευθυνθεί προς τον Συνήγορο του Πολίτη όταν «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.» [68]

---

[66] άρθρ. 3 του Ν.3094/2003 : «…Εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών...Στην αρμοδιότητα 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 που ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.»"

[67] άρθρ. 3 του Ν.3094/2003.

[68] άρθρ. 3 του Ν.3094/2003.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Η αναφορά προς τον Συνήγορο θα πρέπει να απευθύνεται ρητά προς την Αρχή, να είναι έγγραφη, επώνυμη και υπογεγραμμένη[69]. Ο δε πολίτης ή το νομικό πρόσωπο θα πρέπει πριν να απευθυνθεί στον Συνήγορο να έχει ήδη απευθυνθεί στη δημόσια υπηρεσία. «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.»[70] Αφού λάβει την αναφορά ο Συνήγορος, τότε ξεκινά την μελέτη της υπόθεσης συλλέγοντας στοιχεία, επικοινωνώντας με τις δημόσιες υπηρεσίες που εμπλέκονται, προχωρά σε αυτοψίες, εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο. Μπορεί ακόμα, να ζητήσει τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων σωμάτων ελέγχου. Στα πλαίσια της έρευνας του παρέχεται η δυνατότητα πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα, με εξαίρεση την κρατική ασφάλεια, την εθνική άμυνα και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας, και γενικά οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν την υποχρέωση να τον διευκολύνουν στο έργο του. Μετά το πέρας της έρευνας και αφού διαπιστωθεί ζήτημα κακοδιοίκησης, ο Συνήγορος διατυπώνει την κρίση του και προτείνει στη διοίκηση ενέργειες οι οποίες θα άρουν την κακοδιοίκηση.

Επίσης, εάν μετά την έρευνα διαπιστωθεί σοβαρή παραβίαση δικαιώματος ή η ενέργεια της δημόσια διοίκησης οδήγησε την Αρχή σε προτάσεις νομοθετικού περιεχομένου ή σε προτάσεις λήψη άλλων μέτρων, τότε συντάσσεται πόρισμα το οποίο γίνεται γνωστό στις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Ακόμα, «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 προτάσεων του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.»[71] Στην περίπτωση που μετά το πέρας της έρευνας δεν διαπιστωθεί ζήτημα κακοδιοίκησης, θα πρέπει να απευθυνθεί προς τον πολίτη ή το νομικό πρόσωπο με αιτιολογημένη απαντητική επιστολή.

Ως Ανεξάρτητη Αρχή, ο Συνήγορος του Πολίτη βρίσκεται κοντά στη δημόσια διοίκηση αλλά και σε απόσταση από την κυβερνητική εξουσία. Σκοπός του είναι τόσο η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, όσο και να γίνει κήρυκας μεταρρυθμίσεων που θα εξυγιάνουν το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Σημαντικό άλλωστε, πλεονεκτήματά του είναι ότι μπορεί να λειτουργεί προληπτικά, έτσι ώστε να αποφευχθούν μορφές κακοδιοίκησης στο μέλλον. Το μηδαμινό του

[69] Εάν η καταγγελία είναι ανώνυμη τότε αυτή θα πάρει την μορφή πληροφορίας, παρεχομένης όμως της δυνατότητας να ξεκινήσει ο Συνήγορος έρευνα επί της υπόθεσης, εάν έτσι κρίνει. Επίσης, στο πλαίσιο του πεδίου σχετικά με τα δικαιώματα του παιδιού μπορεί και απλή προφορική καταγγελία να ληφθεί υπόψη.
[70] άρθρ. 4, παρ.1 του Ν.3094/2003.
[71] άρθρ. 4, παρ.6 του Ν.3094/2003.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

κόστος και η απλή διαδικασία του τον καθιστούν περισσότερο δημοφιλή από ότι τα δικαστήρια. Τα πορίσματά του όμως δεν διακρίνονται από δεσμευτικότητα όπως αυτά των δικαστηρίων. Άλλωστε ο ρόλος του Συνηγόρου είναι πρωτίστως διαμεσολαβητικός και δευτερευόντως ελεγκτικός, αποσκοπεί στην επίλυση των διαφορών μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτών υπό το καθεστώς συνεργασίας και συμφιλίωσης. Υπό αυτή την έννοια πραγματοποιεί συσκέψεις μεταξύ του δικού του επιστημονικού προσωπικού και με εκπρόσωπους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Ακόμη και αν δεν παρέχει λύση σε ένα ζήτημα, ο ρόλος του πάλι καθίσταται σημαντικός, διότι μέσα από την ενημέρωση, προς τον πολίτη ή το νομικό πρόσωπο, μέσα από την επαφή που διατηρεί, δηλώνει έμπρακτα την παρουσία της πολιτείας, περιορίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο την αρνητική γνώμη των πολιτών για την δημόσια διοίκηση. Τούτο άλλωστε βεβαιώνει και ο αριθμός των αναφορών προς τον θεσμό.

Τέλος, κάθε χρόνο ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει Ετήσια Έκθεση στην οποία διατυπώνει ανασκόπηση του έργου του, προχωρά στην καταγραφή των υποθέσεων που αντιμετώπισε και παρουσίασαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αλλά και προτείνει μεταρρυθμίσεις περιεχομένου νομοθετικού και οργάνωσης. Η Ετήσια Έκθεση υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής όπου συζητείται.

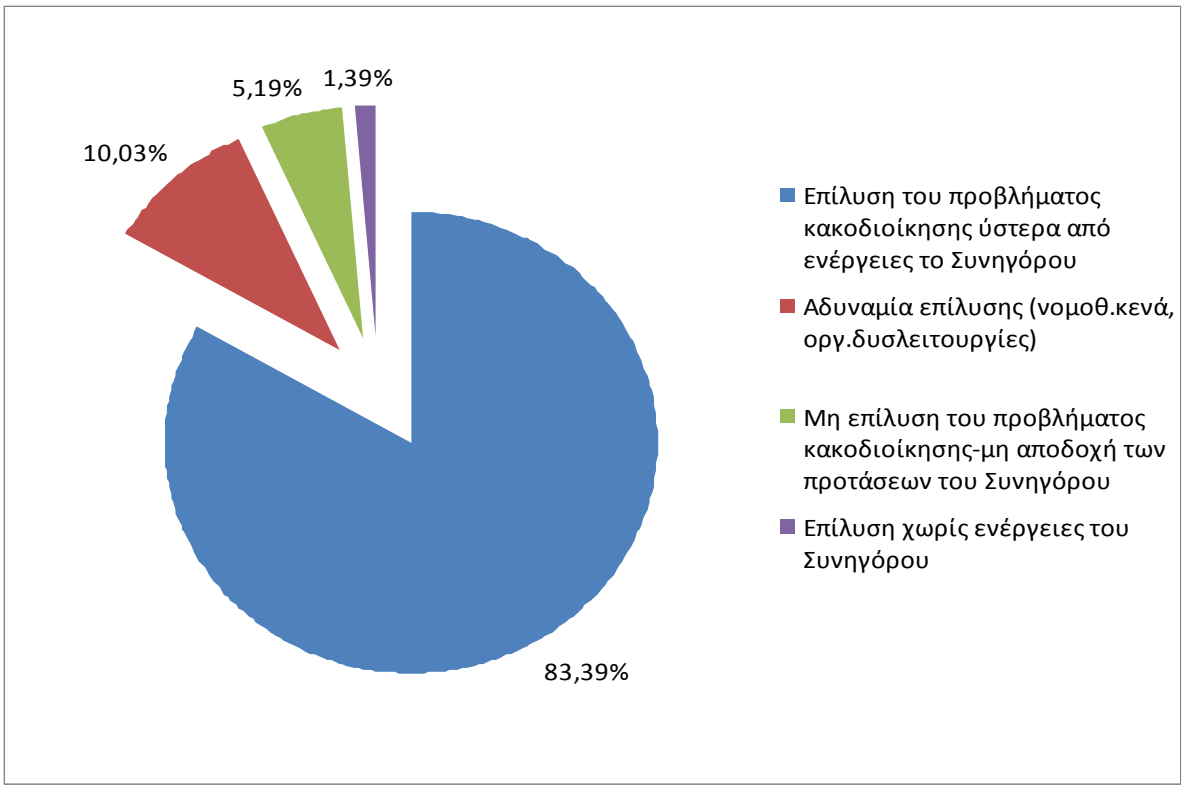
Συμπερασματικά, ο Συνήγορος του Πολίτη επιδιώκει την βελτίωση της σχέσης μεταξύ της δημόσια διοίκησης και των πολιτών μέσω της αποτελεσματικής επίλυσης των προβλημάτων, αντιμετωπίζοντας έτσι τα ζητήματα κακοδιοίκησης. Παραμένει ένας σημαντικός φορέας νομοθετικών πρωτοβουλιών, έχοντας πάντα το προνόμιο να βρίσκεται κοντά στο επί μέρους ζήτημα του πολίτη, επεκτείνοντάς το και αξιοποιώντας το για να οδηγηθεί στο γενικότερο, συμβάλλοντας κατά αυτόν τον τρόπο, στην προώθηση και εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας καταπολεμώντας την κακοδιοίκηση.

Ιδιαίτερη επίσης, σημασία έχει και η συστηματικότητα των προβλημάτων που προκύπτει μέσα από τις καταγγελίες των πολιτών, με κυρίαρχα προβλήματα αυτά που αναφέρονται στο οργανωτικό και λειτουργικό πεδίο της διοίκησης καθώς και στην ύπαρξη συναρμοδιοτήτων. Έχοντας πάντα κατά νου, πως τα πορίσματά του, οι αποφάσεις του δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα θα πρέπει να χρησιμοποιεί την δύναμη της πειθούς των θέσεών του, να διακατέχεται από ανεξαρτησία κατά το έργο του και να αφουγκράζεται την κοινή γνώμη.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί πως για το έτος 2016, ο Συνήγορος του Πολίτη προέβει σε επίλυση προβλημάτων κακοδιοίκησης μετά από ενέργειές του, σε ποσοστό 83,39% (γράφημα 1)[72]. Βλέπουμε λοιπόν, πως η δημόσια διοίκηση εισέρχεται σε διαδικασία αναδιάρθρωσης και βελτίωσης.

[72] Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2016, επίσκεψη 6/4/2017.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.



Γράφημα 2.
Πηγή: ετήσια έκθεση 2016 του Συνηγόρου του Πολίτη.

4.3 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ.

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει μια προσέγγιση των ομοιοτήτων και των διαφορών μεταξύ του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και του Εθνικού η οποία συμπυκνώνεται στον πίνακα 1 (σελ. 43).

ΟΜΟΙΟΤΗΤΕΣ:

Α. Κώδικας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς.

Η δράση τόσο του Ευρωπαίου όσο και του Εθνικού Διαμεσολαβητή διακατέχεται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης, τον περιορισμό της κακοδιοίκησης, τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και εν γένει από τις αρχές του κράτους δικαίου. Κύριο μέλημά του είναι η εφαρμογή της αποτελεσματικής διοίκησης προς όλες τις κατευθύνσεις. Υπό αυτή την κατεύθυνση προσπάθησε πρώτα ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής να δημιουργήσει έναν Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς[73] ο οποίος περιλαμβάνει 27 άρθρα.[74] Μεταξύ αυτών είναι η

[73] Στον πρόλογο του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς , η σημερινή Διαμεσολαβήτρια, Emily O' Reilly, αναφέρει: «Ο Κώδικας παρέχει καθοδήγηση σχετικά με πρακτικά βήματα για την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας,...». Επίσης, «Η χρηστή διοίκηση αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

απουσία διακρίσεων, η κατάχρηση εξουσίας, η αμεροληψία και ανεξαρτησία, το δικαίωμα στην ακρόαση και έκφραση άποψης, το δικαίωμα υποβολής στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, κ.ά. Πολλά από αυτά που περιλαμβάνονται στον Κώδικα, βρίσκονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως για παράδειγμα το άρθρ. 41 το οποίο μιλά για το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση. Συγκεκριμένα αναφέρει: "Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.", ή το άρθρ. 43 το οποίο αναφέρει το δικαίωμα προσφυγής στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή για περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ακολούθησε με την συγγραφή του «Οδηγού Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων», στον οποίο περιλαμβάνονται οι βασικοί κανόνες για την καλύτερη και αμεσότερη εξυπηρέτηση των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες. Μεταξύ άλλων, ο «οδηγός» αναφέρεται στην ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα, στη διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης, στη τήρηση της νομιμότητας, κ.ά.[75]

Β. Προώθηση του φιλικού διακανονισμού.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί και οι δύο Διαμεσολαβητές δεν διακρίνονται από εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Είναι περισσότερο ελεγκτικές αρχές με γνώμονα την επίτευξη λύσης μέσω φιλικού διακανονισμού, έτσι ώστε να βρεθεί λύση η οποία θα ικανοποιεί και τα δύο μέρη. Για τούτο και δίνεται ιδιαίτερη αξία στη μορφή αυτή της διευθέτησης των προβλημάτων κακοδιοίκησης για να επιτευχθεί το μέγιστο καλύτερο αποτέλεσμα.

Τόσο ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής όσο και ο Εθνικός παραμένουν σημαντικοί θεσμικοί συνομιλητές προχωρώντας σε καίριες νομοθετικές πρωτοβουλίες, εισηγήσεις και θέσεις, κάνοντας χρήση προς τον σκοπό αυτό το ιδιαίτερο πλεονέκτημα που έχουν, να σκύβουν πάνω από το ατομικό ζήτημα και μέσω αυτού να συνθέτουν προτάσεις γενικότερων ζητημάτων, αποφεύγοντας την δογματική προσέγγιση των διαφορών. Το παραπάνω τους καθιστά θεσμούς που μπορούν να εγγυηθούν τον σεβασμό και την εφαρμογή των αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της καταπολέμησης της κακοδιοίκησης, μειώνοντας την διαφθορά και την αυθαιρεσία. Ως εκ τούτου και οι δύο θεσμοί κατέχουν ιδιαίτερη θέση στην εκτίμηση των πολιτών.

πολιτών της ΕΕ, σύμφωνα με τον Χάρτη. Συνεπώς, τα θεσμικά όργανα πρέπει να αντιμετωπίζουν ως ευπρόσδεκτες τις αλλαγές και τις προκλήσεις και να ενεργούν προληπτικά για τη βελτίωση και την ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του έργου τους.»

[74]Με το ψήφισμα A5-0245/2001 εγκρίνεται ο Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

[75] Η έντυπη έκδοση του «Οδηγού» παρουσιάστηκε σε κοινή συνέντευξη τύπου από τον υφυπουργό Εσωτερικών κ. Απόστολο Ανδρεουλάκο και τον Συνήγορο του Πολίτη κ. Γιώργο Καμίνη στις 28/7/2005.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Γ. Συμμόρφωση με τις προτάσεις των Διαμεσολαβητών.

Σε σχέση με τις αναφορές αρμοδιότητας των Διαμεσολαβητών παρατηρείται υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης των θεσμικών οργάνων ή οργανισμών. Πιο συγκεκριμένα, τα τελευταία στατιστικά στοιχεία που αφορούν τη συμμόρφωση με τις προτάσεις της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας δείχνουν ποσοστό 90%[76], ενώ αυτά που αφορούν τον Εθνικό Διαμεσολαβητή 85,12%. Αν και παρουσιάζεται αύξηση των συστημικών προβλημάτων διοίκησης με υψηλούς δείκτες πολυπλοκότητας, το ποσοστό επίλυσης των εντός της αρμοδιότητας αναφορών, παραμένει ιδιαίτερα υψηλό .

Σημαντικός επίσης, είναι ο αριθμός των προτάσεων και συστάσεων που οι Διαμεσολαβητές διατυπώνουν για θεσμικές πρωτοβουλίες και κανονιστικές παρεμβάσεις[77].

Δ. Δίκτυο πληροφόρησης.

Τόσο ο Ευρωπαίος όσο και ο Εθνικός Διαμεσολαβητής γίνονται σημαντικοί πάροχοι γνώσεων, πληροφόρησης και ερμηνείας κοινοτικών οδηγιών ή νόμων. Πολλές είναι οι κοινοτικές οδηγίες οι οποίες είναι ασαφείς με αποτέλεσμα να μπορεί να δοθούν διαφορετικές ερμηνείες.

Επίσης, ο Διαμεσολαβητής έχοντας την δυνατότητα να διατυπώσει προτάσεις σχετικά με την νομοθεσία καλύπτει το κενό που τυχόν παρουσιάστηκε σε κάποιο ζήτημα λόγω ασαφούς νοήματος αλλά και διατυπώνει αλλαγές στο νομοθετικό ιστό αποκαθιστώντας έτσι την σύγχυση και την ανασφάλεια που δημιουργήθηκε.[78] Υπό αυτή την έννοια οι Ετήσιες Εκθέσεις που κατατίθενται αποκτούν σημαίνοντα λόγο τόσο για την διοίκηση όσο και για του διοικούμενους, αλλά και για τους επιστήμονες. Στο παραπάνω πλαίσιο κινείται και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών το οποίο έχει εξελιχθεί σταθερά σε έναν ιδιαίτερα χρήσιμο μηχανισμό συνεργασίας για τους διαμεσολαβητές και το προσωπικό τους, για την αντιμετώπιση υποθέσεων. Μέσω αυτού πραγματοποιείται ανταλλαγή γνώσεων, πληροφοριών, πολύτιμης εμπειρίας και βέλτιστων πρακτικών όσο αφορά το δίκαιο και την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος του Δικτύου είναι ο στόχος του θεσμού του Διαμεσολαβητή, δηλαδή η προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, η διασφάλιση υψηλού επιπέδου παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, υπό το καθεστώς της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης.

[76] https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces, επίσκεψη 27/05/17.
[77] https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.ehtisies_ektheseis_documents.267097, επίσκεψη 15/04/17.
[78] Βρετού, Β. (2008), «Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη, ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος», Νομική Βιβλιοθήκη.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΔΙΑΦΟΡΕΣ:

Α. Άμεσο ενδιαφέρον για την κακοδιοίκηση.

Στην περίπτωση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή η αναφορά για περίπτωση κακοδιοίκησης θεσμικών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης μπορεί να υποβληθεί και από πολίτη ή νομικό πρόσωπο το οποίο δεν εμπλέκεται άμεσα στην υπόθεση. Αντιθέτως , ο Συνήγορος του Πολίτη θα εξετάσει μια καταγγελία για κακοδιοίκηση όταν αυτή θα υποβληθεί από άτομο ή πρόσωπο νομικής φύσεως, το οποίο όμως θα έχει άμεσο έννομο συμφέρον.

Β. Χρονικός περιορισμός.

Η άσκηση του δικαιώματος καταγγελίας προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή μπορεί να ασκηθεί μέσα σε δύο έτη από την ύπαρξη της κακοδιοίκησης , ενώ στην περίπτωση του Έλληνα Διαμεσολαβητή, το δικαίωμα αυτό μπορεί να ασκηθεί εντός έξι μηνών.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαφορά σχετικά με το χρονικό περιθώριο υποβολής αναφοράς για τις περιβαλλοντικές υποθέσεις υπό την άποψη ότι μπορεί να παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από γεννήσεως της κακοδιοίκησης μέχρι την πρωτοκόλληση της σχετικής καταγγελίας, γεγονός που μπορεί να επιφέρει αρνητικές συνέπειες στο περιβάλλον. Αντίθετα, στην περίπτωση που το χρονικό περιθώριο είναι πιο περιορισμένο τα ζητήματα του περιβάλλοντος και οι επιβλαβείς συνέπειές τους μπορούν να αντιμετωπιστούν πιο άμεσα.[79]

Γ. Πλήθος αναφορών – Ποσοστό εντός αρμοδιότητας.

Ο αριθμός των αναφορών του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή σε σχέση με αυτόν του Συνηγόρου του Πολίτη παρουσιάζει σημαντική διαφορά. Συγκεκριμένα, τα στατιστικά στοιχεία για την χρονική περίοδο 2003 έως 2016, δείχνουν πως το γραφείο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή δέχτηκε 39.430 αναφορές ενώ για την ίδια χρονική περίοδο το γραφείο του Συνηγόρου του Πολίτη δέχτηκε 165.749 (γράφημα 3).[80]

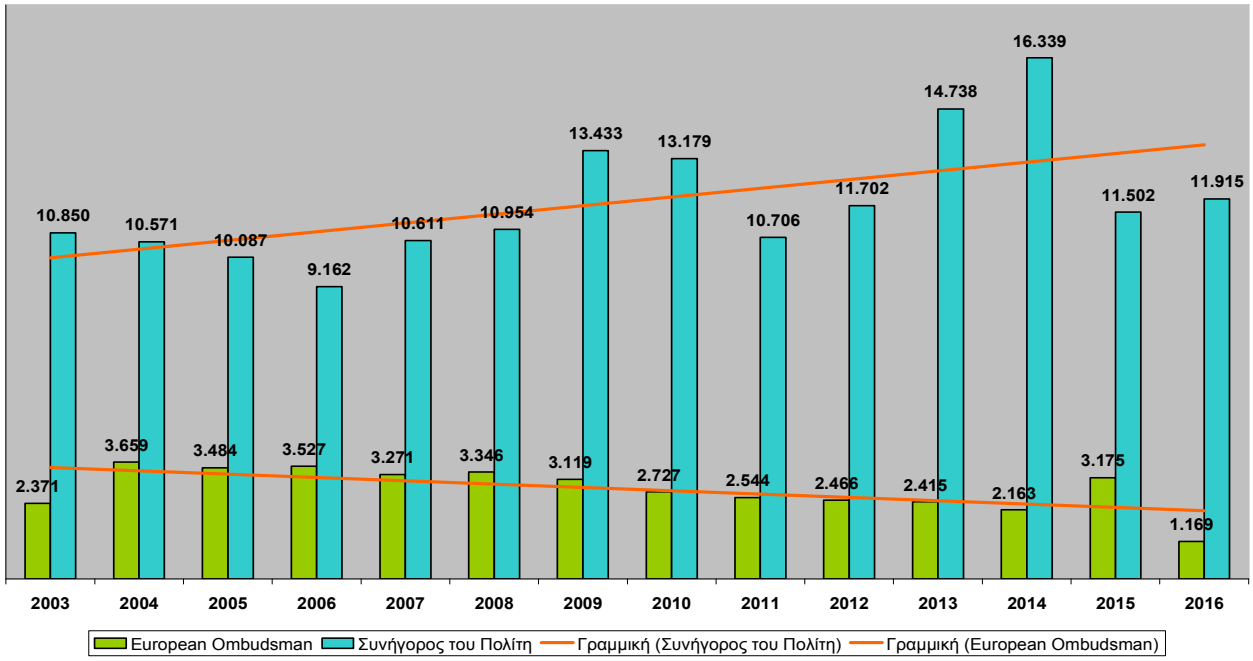
[79]Βρετού, Β. (2008), «Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη, ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος», Νομική Βιβλιοθήκη.

[80]Ετήσιες εκθέσεις των θεσμών από το 2003 έως το 2016, επίσκεψη 28/05/17.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ



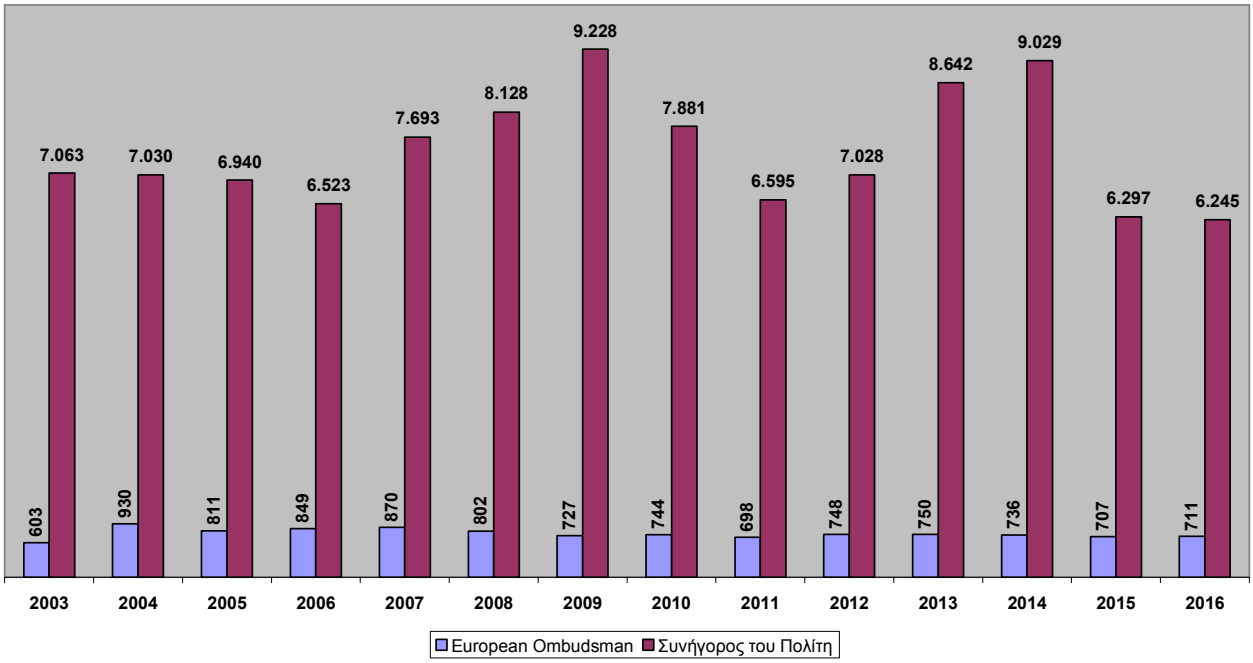
Γράφημα 3.
Πηγή: ετήσιες εκθέσεις Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη από το 2003 – 2016.

Επίσης, ενδιαφέρον έχει και η σημαντική διαφορά ανάμεσα στα ποσοστά αναφορών εντός του πεδίου αρμοδιότητας των Διαμεσολαβητών. (γράφημα 4,5).[81] Τα αίτια της διαφοράς αυτής θα μπορούσαν να αναζητηθούν στο γεγονός, πως το πεδίο αρμοδιοτήτων του Εθνικού Διαμεσολαβητή είναι πιο ευρύ από το αντίστοιχο του Ευρωπαίου, καθώς επίσης και στο ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες διακρίνονται από ελλειπή πληροφόρηση όσο αφορά τις αρμοδιότητες του εν λόγω θεσμού.

[81]Ετήσιες εκθέσεις των θεσμών από το 2003 έως το 2016, επίσκεψη 28/05/17.

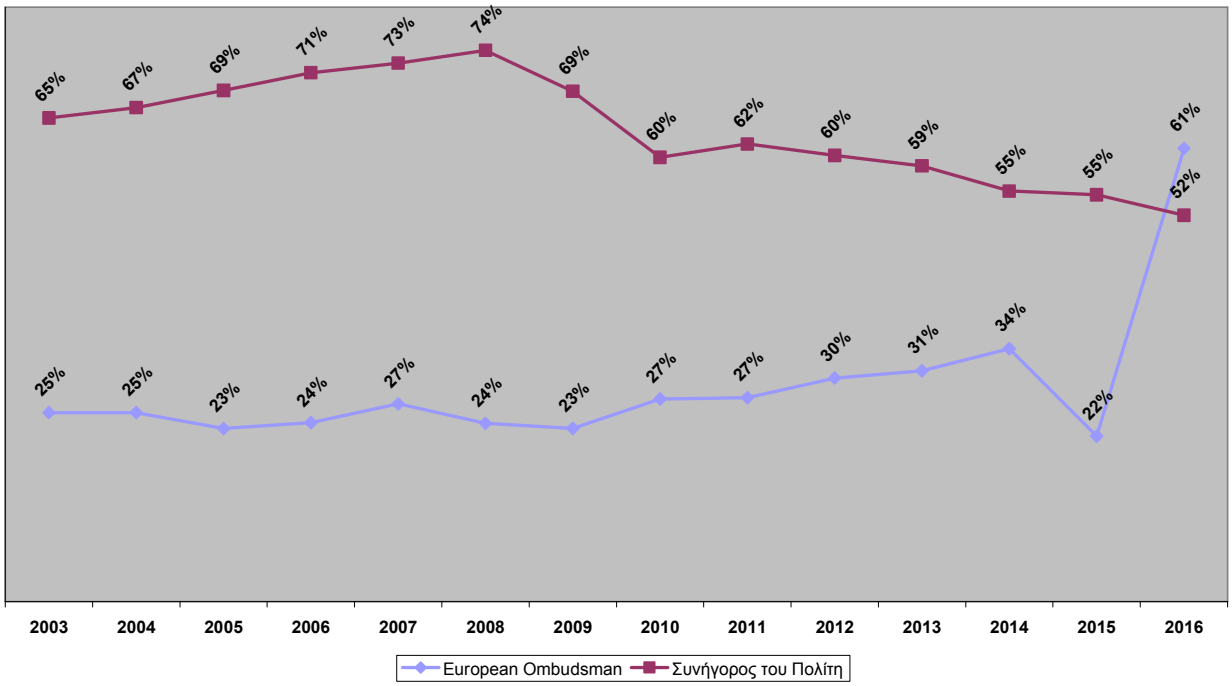
TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ



Γράφημα 4.
πηγή: ετήσιες εκθέσεις Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη από το 2003 – 2016.

ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ



Γράφημα 5.
Πηγή: για τον Συνηγόρου του Πολίτη ετήσιες εκθέσεις 2003 – 2016.
για τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, ιδία επεξεργασία.

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

	ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ	***ΕΘΝΙΚΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ***
ΟΜΟΙΟΤΗΤΕΣ	*Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*	*Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων*
	Μη εκτελεστότητα διοικητικής πράξης	*Μη εκτελεστότητα διοικητικής πράξης*
	Προώθηση φιλικού διακανονισμού	*Προώθηση φιλικού διακανονισμού*
	Νομοθετικές πρωτοβουλίες	*Νομοθετικές πρωτοβουλίες*
	Εισηγήσεις	*Εισηγήσεις*
	Ετήσιες εκθέσεις	*Ετήσιες εκθέσεις*
	Εκτίμηση από τους ευρωπαίους πολίτες	*Εκτίμηση από τους έλληνες πολίτες*
	Συμμόρφωση των οργάνων με τις προτάσεις του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.	*Συμμόρφωση των οργάνων με τις προτάσεις του Εθνικού Διαμεσολαβητή.*
	Κάλυψη νομοθετικού κενού.	*Κάλυψη νομοθετικού κενού*
ΔΙΑΦΟΡΕΣ		
δικαίωμα υποβολής αναφοράς	*και από πρόσωπα που δεν εμπλέκονται άμεσα στην υπόθεση*	*μόνο από πρόσωπα που εμπλέκονται άμεσα στην υπόθεση.*
υποβολή καταγγελίας	*εντός δύο ετών*	*εντός εξαμήνου*
αριθμός αναφορών (2003- 2016)	*39.430*	*165.749*
εντός αρμοδιότητας	*27,10%*	*62,94%*

πίνακας 1.
Συγκριτικός πίνακας ομοιοτήτων και διαφορών ευρωπαίου και εθνικού διαμεσολαβητή.
Πηγή: ιδία επεξεργασία.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.

Το μεγαλύτερο μέρος των μελετητών υποστηρίζει ότι τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα βρέθηκε κάτω από το καθεστώς εσωτερικών μεταρρυθμίσεων ή διαφορετικά κάτω από ένα μετασχηματισμό προερχόμενο από την δυναμική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα στο πεδίο της οικονομίας, της εξωτερικής πολιτικής, των θεσμών και της κοινωνικής πολιτικής. Υπό αυτή την έννοια, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει επηρεαστεί σταδιακά από ευρωπαϊκά πρότυπα, μέσω της υιοθέτησης αντιλήψεων και πρακτικών, οι οποίες έχουν καθιερωθεί σε επίπεδο Ένωσης και αποτελούν το λεγόμενο ευρωπαϊκό κεκτημένο. Στα πλαίσια του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης συστήνονται νέοι θεσμοί, όπως ελεγκτικοί μηχανισμοί, προς χάριν της προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη, της καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και της τήρησης της νομιμότητας.

Αυτό όμως που θα είχε ενδιαφέρον για την παρούσα ανάλυση να εξεταστεί, είναι εάν οι μεταρρυθμίσεις αυτές και ειδικότερα στον αναφερόμενο θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, είναι αποτέλεσμα εξευρωπαϊσμού.

Ένας από τους βασικούς παράγοντες για να μιλήσουμε για τον εξευρωπαϊσμό είναι ο βαθμός συμβατότητας μεταξύ των εγχώριων δομών και των ευρωπαϊκών, δηλαδή εάν και κατά πόσο η εθνική κατάσταση είναι διαφοροποιημένη από την αντίστοιχη ευρωπαϊκή.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών διασφαλίζεται μέσω του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, ο οποίος την εγγυάται. Σύμφωνα με το σχετικό άρθρο της ΣΕΚ ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, ο οποίος τελεί υπό πλήρη ανεξαρτησία, λαμβάνει αναφορές από ευρωπαίους πολίτες για περιπτώσεις κακοδιοίκησης λόγω ενεργειών των κοινοτικών οργάνων ή θεσμών. Στην Ελλάδα ένας αντίστοιχος θεσμός δεν υπήρχε. Η μέχρι τότε άκαμπτη ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είχε προβεί στην θεσμοθέτηση ελεγκτικών μηχανισμών σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης αλλά και την τήρησης της νομιμότητας.

Ακόμα, αμέσως μετά την εκλογή του, το 1995, ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής καλεί τους Εθνικούς Διαμεσολαβητές να ανταποκριθούν σε μια στενή συνεργασία μαζί του. Στην Ελλάδα δεν υπήρχε κάτι ανάλογο κι έτσι προκύπτει η ανάγκη να θεσμοθετηθεί.

Επίσης, αν δεχτούμε πως ως κύριο συστατικό γνώρισμα της διοίκησης είναι η αρχή της νομιμότητας, τότε απώτερος σκοπός της αρχής αυτής είναι αφενός η υπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, αφετέρου η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Η Ένωση, βάσει της αρχής αυτής και προκειμένου να ικανοποιήσει τον σκοπό, όπως αυτός προέρχεται από την αρχή και αφού προηγουμένως έχει συμμεριστεί και αναγνωρίσει την

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

σημαντικότητα της διοίκησης για την εφαρμογή των πολιτικών, προχωρά στην δημιουργία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

Βλέπουμε, σύμφωνα με όσα ελέχθησαν παραπάνω, πως υπάρχει ασυμβατότητα μεταξύ των ελληνικών διοικητικών δομών και των ευρωπαϊκών, γεγονός που μπορεί να αποτελέσει αιτία για την ύπαρξη του εξευρωπαϊσμού, μέσα από τα ευρωπαϊκά διοικητικά «εργαλεία» τα οποία πρωτίστως ενδιαφέρονται για την ικανοποίηση των αποτελεσμάτων, χρησιμοποιώντας στόχους, στρατηγικές, πρακτικές, μεθόδους ελέγχου, έτσι ώστε να κατακτήσουν ή τουλάχιστον να προσεγγίσουν τον στόχο τους.

Επέρχεται λοιπόν, ικανοποίηση της πρώτης προϋπόθεσης του εξευρωπαϊσμού σχετικά με την συμβατότητα και το έλλειμμά της, όμως για να μπορέσει να ολοκληρωθεί ο επηρεασμός απαραίτητο είναι και η ύπαρξη των παραγόντων εκείνων που μπορούν να μεσολαβήσουν και να υποδαυλίσουν τον εν λόγω επηρεασμό.

Ο δεύτερος, σημαντικός εξίσου παράγοντας για να λάβει χώρα ο εξευρωπαϊσμός, είναι αυτός της αλλαγής που μπορεί να επέλθει σε εθνικό επίπεδο δομών λόγω επαφών με διαδικασίες και όργανα της Ένωσης. Μέσα από τις ανταλλαγές επαφών ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων με ευρωπαίους συναδέλφους τους, δίνεται η δυνατότητα στους πρώτους, να γνωρίσουν πρακτικές οι οποίες έχουν ήδη δοκιμαστεί σχετικά με την αποτελεσματικότητά τους. Έτσι, μέσα από την ανάπτυξη απόψεων και ιδεών, μέσα από την μελέτη των πρακτικών μεθόδων, τις ανταλλαγές πληροφοριών, καταρτίζονται μεταρρυθμίσεις σε εγχώριο επίπεδο, προάγονται καινοτομίες και εν γένει αποκτάται σημαντική εμπειρία. Τούτο το παραπάνω σημαίνει πως οι επαφές αυτές των εθνικών υπαλλήλων που σχετίζονται άμεσα με ενωσιακούς τομείς, θα προσδώσουν μια πιο ομαλή και εύκολη υιοθέτηση των ευρωπαϊκών προτύπων. Αυτό μπορεί να λειτουργήσει και ως ένα είδος μετεκπαίδευσης και άλλων δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι δεν έχουν την δυνατότητα επαφής με αντίστοιχους ευρωπαίους συναδέλφους τους.[82]

Ακόμα, οι μεσολαβητικοί αυτοί παράγοντες καθίστανται πολλές φορές, αναγκαίες προϋποθέσεις προκειμένου να λειτουργήσουν ως δείκτες για τους τομείς εκείνους που η δημόσια διοίκηση χρειάζεται θεραπεία. Διαμέσου της ανταλλαγής γνώσεων και πρακτικών, εντοπίζονται τα πάσχοντα σημεία του διοικητικού σώματος με αποτέλεσμα να υιοθετούνται ευρωπαϊκά πρότυπα τα οποία με την σειρά τους θα προωθήσουν την ιδέα μιας υγιούς και αποτελεσματικής δημόσια διοίκησης, πάντα με γνώμονα την ενωσιακή πραγματικότητα.

Με βάση τα παραπάνω, ικανοποιείται και αυτός ο παράγοντας των ενδιάμεσων μεσολαβητικών παραγόντων οι οποίοι υποστηρίζουν και συμβάλλουν στην προώθηση των αλλαγών.

[82] Τσέκος, Θ.(2009), «Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: η (αβέβαιη) ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», στο Πασσάς, Α. & Τσέκος, Α. (επιμ.) «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία», σειρά Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί, Παπαζήσης, ΑΘΗΝΑ.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Επιπροσθέτως, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή υπάρχει ήδη από το 1995, ενώ ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύεται το 1997. Άρα, ο χρονικός προσδιορισμός για τον εξευρωπαϊσμό ο οποίος τον θέλει να προηγείται της εθνικής αλλαγής βρίσκει έδαφος.

Περαιτέρω, στην περίοδο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής για να μπορέσει η Ελλάδα να δεχτεί και αφομοιώσει τα διάφορα κονδύλια, έπρεπε (σύμφωνα με οδηγίες και υποδείξεις της Ένωσης) να συστηθούν φορείς για την υποδοχή και την ορθή διάθεση των κονδυλίων, οι οποίοι θα βρίσκονταν υπό εποπτεία. Αναλόγως και στις περιπτώσεις της δημόσιας διοίκησης θα έπρεπε να υπάρξει ένας μηχανισμός, ένας θεσμός ο οποίος θα μπορούσε να ελέγξει και να προστατεύσει την διοίκηση από την κακοδιοίκηση και τούτο προς εξυπηρέτηση του σκοπού που είναι η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, γεγονός που συνηγορεί στην από την Ένωση επίδραση δημιουργίας του Εθνικού Διαμεσολαβητή.

Κλείνοντας, είναι βέβαιο ότι ο Συνήγορος του Πολίτη χαίρει αναγνώρισης και εμπιστοσύνης από τους έλληνες πολίτες, έχοντας εδραιωθεί στις προτιμήσεις τους ως ένας θεσμός που μπορεί να εγγυηθεί αξιόπιστα την επίλυση των υποθέσεων οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Αν δεχτούμε την άποψη ότι η σύγχρονη πραγματικότητα θέλει το κράτος φιλικό απέναντι στον πολίτη, ακολουθώντας την τάση που υπάρχει τα τελευταία χρόνια στις ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και σε χώρες εκτός Ευρώπης, τότε διάφοροι τομείς της κρατικής εξουσίας θα πρέπει να καταστούν ουδέτεροι από πολιτικής άποψης, με συνέπεια την ανάγκη δημιουργίας θεσμών, οι οποίοι δεν θα διακατέχονται από πολιτική χροιά. Τα κράτη – μέλη της Ένωσης μπορεί να έχουν κρατήσει την εθνική τους κυριαρχία στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, ως ένας χώρο διακυβερνητικού χαρακτήρα, όμως για να μπορούμε να μιλάμε έμπρακτα για ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, διαμέσου του εξευρωπαϊσμού, θα πρέπει να προσαρμόσουν τα πολιτικό – διοικητικά τους συστήματα εισάγοντας μεταρρυθμίσεις, υιοθετώντας ένα νέο τρόπο πολιτικής και διοικητικής συμπεριφοράς που θα μπορέσει να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των αποτελεσμάτων των πολιτικών της Ένωσης, βρισκόμενα έτσι όλο και πιο κοντά στους ευρωπαϊκούς στόχους. Ο εξευρωπαϊσμός όμως, ως φαινόμενο, γίνεται αντιληπτός με διαφορετικό τρόπο από το κάθε κράτος – μέλος, λόγω της πολιτικής κουλτούρας, του βαθμού ανάπτυξης του διοικητικού συστήματος, των στόχων που έχει θέσει, αλλά και της ευρωπαϊκής εμβάθυνσης που χαρακτηρίζει το κάθε κράτος – μέλος.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, θα πρέπει να συνεχίσει και να εντείνει τις προσπάθειές της προς την κατεύθυνση του εξευρωπαϊσμού, ακολουθώντας τα ευρωπαϊκά πρότυπα θέτοντάς το πολιτικο –

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

διοικητικό της σύστημα σε μία διαδικασία συνεχούς εξέλιξης και βελτίωσης. Άρα, νέοι μηχανισμοί θα πρέπει να εμφανιστούν στους κόλπους της διοίκησης, ο συντονισμός θα πρέπει να είναι περισσότερο αποτελεσματικός, οι σχέσεις μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης θα χρειαστεί να επαναπροσδιοριστούν, παραμερίζοντας την νοοτροπία του πολιτικού κόστους, να υπάρξει σεβασμός στους θεσμούς έτσι ώστε να ξεπεραστούν οι δυσκαμψίες προς χάριν της παραγωγής των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Άλλωστε, θα πρέπει να υπάρξει συνειδητοποίηση ότι η ανταπόκριση της δημόσια διοίκησης στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, άλλως στο ευρωπαϊκό όραμα, ή η απομάκρυνση της διοίκησης από τους ενωσιακούς στόχους, θα αποτελέσει σημαντικό στοιχείο αφενός για την αποτελεσματικότητα εν γένει του ελληνικού κράτους, αφετέρου θα αξιολογηθεί συνολικά και το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.

Acemoglu, D. & Robinson, J.(2012), « Γιατί αποτυγχάνουν τα έθνη», Λιβάνη.

Ambroz, M. (2005), «The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights», International journal of Social Welfare, Blackwell Publishing.

Anderson, J. (2005), Public Policymaking, published by Houghton Mifflin College Di
Majone, G. (1989), «Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process, Yale University Press.

Blavoukos, S. & Oikonomou G. (2012), «Is Europeanization Still in Academic Fashion? Empirical Trends in the period 2002-20011», for the Conference «Comparing and contrasting Europeanization Concepts and experiences», 14-16 May 2012, ATHENS

Christopoulos, D. & Diamandoyrow N. (2005), «Traditional Rights Protection Mechanism and the Rising Role of Mediation in South Easten Europe» in « The Ombudsman in South Eastern Europe», (ed) Christopoulos & Hormovitis, Sakkoulas – Bruylant.

Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T.(2001), «Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca», NY: Cornell University Press.

Dwight, Waldo (1955), «The administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration»,N.Y., The Ronald Press Company.

Harmsen, R.(1999), «The Europeanization of National Administration: A comparative study of France and the Netherlands», Governance 12(1) January.

Howard, C. (2010), «The Organization Ombudsman: Originw, Rolew, and Operation: a Legal Guide», American Bar Association

Ziegenfuss, J. & O' Rourke, P. (2010), «The Ombudsman Handbook: Designing ang Managing an Effective Problem – Solving Program», Mc Farland.

Knill, C. & Lehmkuhl, D. (2002), «The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Mechanisms», European Journal of Political Research, (41), (2).

Olsen, J. (2002), «The Many Faces of Europeanization», Journal of Common Market Studies (JCMS), Blackwell Publishers Ltd 2002, Vol.40, No5.

OECD/SIGMA, (1998), «Preparing public administration for the European Administrative Space», SIGMA Papers, no 23, PARIS.

OECD/SIGMA, (1998), «European principles for public administration», SIGMA Papers, no 27, PARIS.

[1]Page. E.C. & Wonters, L. (1995), «The Europeanization of the national bureaucracies?» in J.Pierre(ed.) «Bureaucracy in the Modern State», Aldershot, Edward Elgar.

Plaskovitis, I. (1994), «EC regional policy in Greece. Ten years of structural funds intervention» in P. Kazakos & Ioakimidis (eds) Greece and EC Membership Evaluated, London, Pinter.

Radaelli, C. (2003), «The Europeanization of Public Policy» in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003), «The Politics of Europeanization», Oxford University Press.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Radaelli, C. (2004), «Europeanization: Solution or problem», ELoP, Vol. 8, No 16 in Cini, M. and Bourne, A (eds) «Palgrave Advances in European Union Studies».

Risse, T., Cowles, M.G. and Caporaso, J. (2001), «Europeanization and Domestic Chage: Introduction» in: Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T. (eds), «Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca», NY: Cornell University Press.

Featherstone, K.. (2003), «Introduction :In the Name of Europe», in Featherstone K.. & Radaelli, C.(2003), «The Politics of Europeanization», Oxford University Press.

Schmidt, V. (2002), « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», Journal of European Public Policy.

Wallace, H.(1983), « Negotiation, conflict and compromise. The elusive pursuit of common policies» in H. Wallace et al.(eds) «Policy Making in the European Community», Chichester, J. Wiley.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.

Αλεξόπουλος, Α.(2006), «Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης» στο Μακρυδημήτρης, Α. (2006), «Διοικητική Θεωρία και Πράξη –Διοίκηση και Κοινωνία», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ.

Βρετού, Β. (2008), «Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη, ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος», Νομική Βιβλιοθήκη, ΑΘΗΝΑ.

Καρκατσούλης, Π.(2004), «Το Κράτος Σε Μετάβαση», Σιδέρης, ΑΘΗΝΑ.

Μακρυδημήτρης, Α. (1991), «Διοικητικές Μελέτες», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ.

Μακρυδημήτρης, Δ. & Πασσάς, Α. (1994) «Η Ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής», Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑ – ΚΟΜΟΤΗΝΗ.

Μακρυδημήτρης, Α.(1999), «Ο Μεγάλος Ασθενής - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

Μενδρινού, Μ. (2011), « Οι μηχανισμοί συμμόρφωσης της Ε.Ε. ως συντελεστές εξευρωπαϊσμού» στο συλλογικό τόμο «Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο», επιμ. Ν. Μαραβέγιας, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ.

Πασσάς, Α.(2011), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

Πασσάς, Α.(2011), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

Τσέκος, Θ.(2009), «Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: η (αβέβαιη) ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», στο Πασσάς, Α. & Τσέκος, Α. (επιμ.) «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία», σειρά Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί, Παπαζήσης, ΑΘΗΝΑ.

Σπανού, Κ.(1996), «Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης - μια πρώτη προσέγγιση» στο Οικονομικά Θέματα, τεύχος 04/10/1996, Ίδρυμα Οικονομικών Βιομηχανικών Ερευνών.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

Σπανού, Κ. (2001), « Ελληνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2002), «Η κορυφή του πελατειακού κράτους», Ποταμός, ΑΘΗΝΑ.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ.

www.gspa.gr

www.asep.gr

httpw://www.espa.gr/el/pages/static Operational Programmes.aspx

www.ombudsman.europa.eu

www.synigoros.gr

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.

TRIAL MODE − a valid license will remove this message. See the keywords property of this PDF for more information.