

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ

Απάντηση στις προκλήσεις - Θέσεις για τα μεγάλα μέτωπα μιας κυβερνητικής πολιτικής

IV. Η πρόκληση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης

2. Ένας νέος κώδικας σχέσεων κράτους - πολίτη

Σχολιάστε το  Εκτυπώστε το

Μέγεθος γραμματοσειράς:  

Στο ζήτημα των σχέσεων κράτους και πολίτη κρίνεται η ποιότητα τόσο του δημοκρατικού κοινωνικού κράτους δικαίου όσο και του αναπτυξιακού δόγματος μιας χώρας. Η λειτουργία του κράτους, με την ευρύτερη δυνατή έννοια του όρου, δηλαδή της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών, όλων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και όλων των φορέων της λεγόμενης καθ' ύλην αυτοδιοίκησης, είναι το πρώτο κατά σειρά ζήτημα που απασχολεί τους πολίτες ή μάλλον όλους όσοι έρχονται καθοιονδήποτε τρόπο σε επαφή με την ελληνική έννομη τάξη και το ελληνικό κράτος.

Η σχέση κράτους - πολίτη αφορά συνεπώς το βαθμό πραγματικού σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το βαθμό πραγματικής λειτουργίας των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών θεσμών, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, της αυτοδιοίκησης, των ανεξάρτητων αρχών και της δικαιοσύνης, την πραγματική στάση του κράτους απέναντι στην οικονομία, την διαμόρφωση και διατήρηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων της ελληνικής οικονομίας μέσα στο σύγχρονο διεθνή ανταγωνισμό και καταμερισμό, τις πραγματικές δυνατότητες προώθησης θεσμών και μέτρων περιφερειακής ανάπτυξης, το πραγματικό επίπεδο λειτουργίας του κοινωνικού κράτους και όλων των επιμέρους συστημάτων του (υγεία, πρόνοια, κοινωνική ασφάλιση, εκπαίδευση κ.ο.κ), την ικανότητα πρόγνωσης και διαχείρισης κρίσεων, μικρών και μεγάλων, σε όλα τα επίπεδα δράσης του ευρύτερου κρατικού μηχανισμού (από το τοπικό πρόβλημα αποκομιδής απορριμμάτων μέχρι το μείζον πρόβλημα εθνικής ασφάλειας).

Μια σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινωνία, όπως η ελληνική, **ως κοινωνία της διακινδύνευσης και της ανασφάλειας**, διεκδικεί την αυτονομία της κοινωνίας των πολιτών και την προστασία του προσωπικού και οικογενειακού χώρου, αλλά την ίδια στιγμή απαιτεί ένα κράτος λειτουργικό, αποτελεσματικό, παρόν, ικανό να προβλέπει και να χειρίζεται κρίσεις, να παρέχει υπηρεσίες, να προσφέρει αίσθημα ασφάλειας, συνοχής και δικαιοσύνης.

Όλα όμως αυτά πρέπει να διασφαλίζονται από μια λειτουργική οπτική γωνία και άρα από τη σκοπιά του πολίτη ή γενικότερα του χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών και όχι από μία οργανωτική ή νομοθετική οπτική γωνία, που αφορά τα διάφορα μοντέλα οργάνωσης της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Για τον πολίτη σημασία έχει το λειτουργικό αποτέλεσμα, δηλαδή η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα της αντιμετώπισης των προβλημάτων. Το γεγονός ότι η προσέγγισή μας πρέπει να γίνεται με λειτουργικά κριτήρια και από την πλευρά του πολίτη δεν σημαίνει ότι μειώνεται η βαρύτητα του κανονιστικού πλαισίου. Κάθε άλλο. Το ίδιο όμως το κανονιστικό πλαίσιο (από το Σύνταγμα και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, μέχρι και την πιο απλή εγκύκλιο οδηγία), πρέπει να διατυπώνεται, να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται από την οπτική γωνία του πολίτη και με κριτήρια κατεξοχήν λειτουργικά.

Τα βήματα που έχουν κατά καιρούς γίνει, ιδίως στο νομοθετικό επίπεδο, είναι πολλά. Όλα όμως παραμένουν ημιτελή και αναποτελεσματικά, επειδή δεν συναρθώνονται σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα, αξιολογημένο λειτουργικά από την οπτική γωνία του χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών.

Δεν αρκεί συνεπώς η τροποποίηση και ο εκσυγχρονισμός ούτε του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ούτε του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ούτε του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ούτε του Υπαλληλικού Κώδικα, ούτε της νομοθεσίας για το πειθαρχικό δίκαιο. Δεν αρκούν ούτε οι επιμέρους νομοθετικές ρυθμίσεις για τις ανεξάρτητες αρχές, ούτε η εισαγωγή νέων εσωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης, ούτε οι

εκτελεστικοί νόμοι των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων.

Απαιτείται ένα άλλο, διαφορετικής τάξης, βήμα. **Ένας ενιαίος κώδικας σχέσεων κράτους-πολίτη που να θέτει με απλό, σαφή και εύληπτο τρόπο το κανονιστικό πλαίσιο όλων αυτών των ποικίλων και πολυδαίδαλων δραστηριοτήτων και λειτουργιών.** Δεν πρόκειται όμως για μία απλή κωδικοποίηση, αλλά για μία ριζική και ριζοσπαστική ενοποίηση και αποσαφήνιση διαδικασιών και ρυθμίσεων με κριτήριο το σεβασμό και την προστασία του πολίτη, της αξιοπρέπειας και των δικαιωμάτων του, της ποιότητας της ζωής του.

Ένας κώδικας σχέσεων κράτους - πολίτη πρέπει συνεπώς να είναι διατυπωμένος έτσι ώστε αναγνώστης και χρήστης του να είναι ο κοινός πολίτης και όχι η ίδια η δημόσια διοίκηση, τα διοικητικά όργανα και οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Δεν πρόκειται όμως για ένα απλό χάρτη των δικαιωμάτων του πολίτη, αλλά για **ένα σύστημα δικαιωμάτων και θεσμικών εγγυήσεων, δηλαδή υποχρεώσεων της διοίκησης και γενικότερα του κρατικού μηχανισμού σε όλες του τις εκφάνσεις.** Δεν πρόκειται για ευχολόγιο και κατευθυντήριες αρχές, αλλά για σύστημα επιτακτικών κανόνων δικαίου πλήρους και απόλυτης κανονιστικής ισχύος και άμεσης εφαρμογής υπό την απειλή κυρώσεων.

Σε αυτόν τον ενιαίο κώδικα σχέσεων κράτους-πολίτη πρέπει να περιληφθούν, με συστηματικό όμως τρόπο, και βασικές ρυθμίσεις που τώρα περιλαμβάνονται σε άλλα νομοθετήματα, όπως ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, ή επιμέρους νόμοι, εκτελεστικοί του Συντάγματος ή απλοί. Η ένταξη όμως αυτών των ρυθμίσεων, μαζί με νέες ρυθμίσεις και εγγυήσεις, σε έναν νέο ενιαίο κώδικα πρέπει να γίνει έτσι ώστε ο πολίτης να μπορεί να ασκήσει πλήρως τα δικαιώματά του, βασιζόμενος στις προβλέψεις αυτού του κώδικα.

Το κρίσιμο συνεπώς σημείο είναι **η ρητή κατάργηση όλων των ειδικότερων ρυθμίσεων και όλων των εξαιρέσεων** που ουσιαστικά εξουδετερώνουν την εφαρμογή στην πράξη πολλών καλοπροαίρετων ή απλά δημαγωγικών εξαγγελιών, που ο πολίτης έχει χρόνια τώρα κουραστεί να ακούει:

Η υποχρέωση απάντησης της διοίκησης σε τακτή προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των εξήντα ημερών υπό τη απειλή προστίμων και άλλων διοικητικών ή ακόμη και ποινικών κυρώσεων και η υποχρέωση της συμμόρφωσης της διοίκησης σε όλες τις δικαστικές αποφάσεις είναι δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων επαναλαμβανόμενων εξαγγελιών, που συνιστούν άλλωστε συνταγματική ρύθμιση άμεσης εφαρμογής. Το ίδιο συμβαίνει και με τις κατά καιρούς νομοθετικές προβλέψεις για την αυτεπάγγελτη συγκέντρωση των αναγκαίων εγγράφων από την ίδια τη διοικητική υπηρεσία που επιλαμβάνεται της αίτησης ενός πολίτη, την ηλεκτρονική παρακολούθηση της πορείας του φακέλου ή του αιτήματος του πολίτη κ.ο.κ. **Χρειάζεται συνεπώς κάτι άλλο:**

- Ο ενιαίος κώδικας σχέσεων κράτους-πολίτη αφορά την μεταχείριση και τα δικαιώματα **του Έλληνα πολίτη**, αλλά και κάθε **αλλοδαπού**, του **κάθε νομικού ή φυσικού προσώπου** που απευθύνεται σε διοικητική αρχή ή υπηρεσία, σε ανεξάρτητη αρχή, στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, σε ελεγχόμενα από το δημόσιο νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κ.ο.κ
- Ο ενιαίος κώδικας σχέσεων κράτους-πολίτη είναι ουσιαστικά **ο βασικός μηχανισμός εφαρμογής των συνταγματικών προβλέψεων των άρθρων 10** (δικαίωμα του αναφέρεσθαι - υποχρέωση απάντησης της διοίκησης), 20 (δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), 101 (αρχή αποκέντρωσης), 101Α (ανεξάρτητες αρχές), 102 (καθεστώς τοπικής αυτοδιοίκησης), 103 (καθεστώς δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου).
- Ο ενιαίος κώδικας σχέσεων κράτους-πολίτη **ενοποιεί όλες τις διοικητικές διαδικασίες και προθεσμίες** (αιτήσεις, αιτήσεις θεραπείας, ειδικές και ενδικοφανείς προσφυγές, αναστολές εκτέλεσης κ.ο.κ). Αυτό συνδέεται με την επιβολή της αρχής της καλόπιστης, ενιαίας και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, σκοπός της οποίας είναι η εξυπηρέτηση και όχι η γραφειοκρατική ταλαιπωρία του πολίτη. Στο πλαίσιο αυτό όλοι οι δημόσιοι φορείς έχουν την **υποχρέωση να ενημερώνουν τον ενδιαφερόμενο για την ισχύουσα νομοθεσία**, τα δικαιώματα και τις ευχέρειες του, με τρόπο που εξυπηρετεί την δική του προσέγγιση, δηλαδή τα δικά του δικαιώματα και συμφέροντα.
- Ο ενιαίος κώδικας των σχέσεων κράτους - πολίτη αποσαφηνίζει τη σχέση όλων των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών με τις **ανεξάρτητες αρχές**, καθώς και τη σχέση των διαδικασιών που ανοίγονται ενώπιον μιας

ανεξάρτητης αρχής με τις **διαδικασίες δικαστικής προστασίας** που μπορεί να ακολουθήσει ο ενδιαφερόμενος.

- Ο ενιαίος κώδικας σχέσεων κράτους-πολίτη προβλέπει με συστηματικό και απλό τρόπο **όλα τα σχετικά με την προσφυγή στη δικαιοσύνη για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των δημοσίων φορέων**. Ενοποιεί τα ένδικα βοηθήματα και τα ένδικα μέσα, ενοποιεί τις σχετικές προθεσμίες, ενώ μειώνει στον ελάχιστο και απολύτως αναγκαίο βαθμό τις τυχόν δικονομικές ακυρότητες ή τα απαράδεκτα, διευκολύνοντας την προσφυγή των ενδιαφερομένων στη δικαιοσύνη και την παροχή δικαστικής προστασίας χωρίς να προκαλούνται καθυστερήσεις, επιβάρυνση των δικαστηρίων και αύξηση του κόστους. Κατά την ίδια λογική ο κώδικας προβλέπει όλα τα σχετικά με την πλήρη, απροκατάληπτη και απροσχημάτιστη **συμμόρφωση των δημοσίων φορέων σε όλες τις δικαστικές αποφάσεις και πράξεις που παρέχουν οριστική ή και προσωρινή δικαστική προστασία**. Τα σχετικά με την άσκηση ενδίκων μέσων από τους δημόσιους φορείς, τα σχετικά με την αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων σε βάρος των δημοσίων φορέων καθώς και τα σχετικά με την ευρύτερη υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης, όταν επιλύεται ζήτημα συνταγματικότητας που αφορά ευρύτερο κύκλο προσώπων (π.χ. συμβασιούχοι, δικαιούχοι εφάπαξ, επιστροφή παρακρατήσεων υπέρ του ΛΑΦΚΑ κλπ.). Στις ρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνονται και οι περιπτώσεις εμπλοκής των εισαγγελικών αρχών που εκδίδουν παραγγελίες απευθυνόμενες σε δημόσιες αρχές ή φορείς.
- Ο ενιαίος κώδικας των σχέσεων κράτους – πολίτη ρυθμίζει επίσης, με συστηματικό και σαφή τρόπο, τις δυνατότητες που έχει ο πολίτης να προκαλέσει **εσωτερικό, διοικητικό ή ακόμη και πειθαρχικό έλεγχο** και να παρακολουθεί την εξέλιξη της αναφοράς ή καταγγελίας του.
- Ο ενιαίος κώδικας των σχέσεων κράτους – πολίτη προβλέπει επίσης τα σχετικά με την ουσιαστική άσκηση των δικαιωμάτων που έχει ο καθένας να προσφύγει **στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης** (κοινοβουλευτικά όργανα, δικαστικά όργανα, ανεξάρτητες αρχές, υπηρεσίες).

Και μόνο το γεγονός ότι όλα αυτά τα θέματα εντάσσονται σε ένα ενιαίο κώδικα και ρυθμίζονται από την οπτική γωνία του πολίτη, αρκεί για να επιτευχθεί μία τομή στη λειτουργία του κράτους. Μπορεί επιπλέον να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την συγκρότηση ενός **κινήματος ενεργών πολιτών** που έχουν συνείδηση των δικαιωμάτων τους και θέλουν να τα ασκούν στην πράξη. Ο **εγγυητικός, παιδαγωγικός και προτρεπτικός ρόλος των θεσμών** μπορεί συνεπώς να αποδειχθεί με τον πιο έντονο τρόπο στην περίπτωση αυτή του ενιαίου κώδικα των σχέσεων κράτους- πολίτη.

Σχόλια: