

Μπούνας Γεώργιος

Από: DIAMANDOUROS Nikiforos []
Αποστολή: Τετάρτη, 6 Φεβρουαρίου 2013 5:34 μμ
Προς:
Θέμα: ομιλία ΟΠΕΚ
Συνημμένα: EL_OPEK_final_30.01.2013_speech.doc

Αγαπητέ μου Κώστα,

Με χαρά σου στέλνω ένα ηλεκτρονικό αντίγραφο του κειμένου της ομιλίας που έκανα στον ΟΠΕΚ, στις 24 Ιανουαρίου. Πρόκειται τελικά για αρκετά πυκνογραμμένο κείμενο που ίσως είναι προτιμότερο να διαβάσει κανείς παρά να ακούσει.

Με πολλούς χαιρετισμούς,

Νικηφόρος

Κράτος Συναίου
Διαμαντάρης



European Ombudsman

P. Nikiforos Diamandouros

T.

1 avenue du Président Robert Schuman

CS 30403

F - 67001 Strasbourg Cedex

T.

F.

www.ombudsman.europa.eu

Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ

**Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες
παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας**

**Νικηφόρος Διαμαντούρος
Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής**

Πέμπτη, 24 Ιανουαρίου 2013, 19:00

Αμφιθέατρο «Γιάννος Κρανιδιώτης», Υπουργείο Εξωτερικών

Ακαδημίας 1, Αθήνα

1 Εισαγωγή

Ευχαριστώ τον ΟΠΕΚ και ιδιαίτερα τον Πρόεδρό του, κύριο Σωκράτη Κοσμίδη, για την ευγενική τους πρόσκληση, που αφενός με τιμά και αφετέρου μου παρέχει μια λίαν ευπρόσδεκτη ευκαιρία να μοιραστώ μαζί σας μερικές σκέψεις μου σχετικά με ζητήματα που θεωρώ επίκαιρα τόσο για το ευρωπαϊκό όσο και για το εθνικό γίνεσθαι.

Τρεις παράγοντες επηρέασαν την επιλογή του θέματος που επιθυμώ να αναπτύξω σήμερα: πρώτον, η μακροχρόνια ενασχόλησή μου με θέματα που σχετίζονται με τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου στην Ευρώπη και πέρα απ' αυτήν. Δεύτερον, η καθημερινή σχεδόν επαφή μου και εξοικείωση με ζητήματα που αφορούν τη χρηστή διοίκηση κατά τη διάρκεια των τελευταίων 15 χρόνων που υπηρετώ ως Συνήγορος του Πολίτη, αρχικά στην Ελλάδα και, από το 2003, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και, τρίτον, το αυξημένο ενδιαφέρον που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια, τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο, για ζητήματα ηθικής στο δημόσιο βίο και στη δημόσια διοίκηση.

Το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο επιθυμώ να εντάξω τις παρατηρήσεις μου είναι η θεματική της ποιότητας της δημοκρατίας, η οποία, ενώ μόλις πριν από λίγα χρόνια έτεινε να αναδειχθεί σε σημαντικό πεδίο ενασχόλησης για τους πολιτικούς επιστήμονες, στη συνέχεια, για λόγους που δεν μου είναι απολύτως σαφείς, έχασε κάποια από την έλξη της. Πιο συγκεκριμένα, θα ήθελα να επικεντρωθώ σε αυτό που θεωρώ ως μια "παραμελημένη" διάσταση της όλης συζήτησης που αφορά την ποιότητα της δημοκρατίας, δηλαδή, τη βαρύνουσα σημασία που έχει η *χρηστή* διοίκηση για την εύρυθμη λειτουργία και την ποιότητα των σύγχρονων δημοκρατικών

καθεστώτων. Στη προσπάθειά μου αυτή, θα χρησιμοποιήσω εννοιολογικά εργαλεία προερχόμενα τόσο από το χώρο της νομικής επιστήμης όσο και από το χώρο διάφορων κοινωνικών επιστημών, συμπεριλαμβανομένης και της πολιτικής επιστήμης.

Επιγραμματικά, το κεντρικό μου επιχείρημα είναι ότι, στις σύγχρονες κοινωνίες, η ποιότητα του κράτους δικαίου, καθώς και η ποιότητα της δημοκρατίας, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Χωρίς αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, το κράτος δικαίου και η δημοκρατία καταλήγουν να υπάρχουν μόνον τύποις, καθώς στην πράξη αδυνατούν να κατευθύνουν τις κοινωνικές και οικονομικές διεργασίες προς τους επιθυμητούς στόχους. Θα υποστηρίξω ακόμη ότι, προκειμένου να είναι αποτελεσματική, η δημόσια διοίκηση σε μια σύγχρονη δημοκρατία χρειάζεται να έχει και μια ηθική διάσταση. Με άλλα λόγια, η συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών κατά τις καθημερινές συνδιαλλαγές τους με το κοινό επηρεάζει βαθύτατα τη διοικητική κουλτούρα μέσω της οποίας το κράτος συναλλάσσεται αλλά και συναρθρώνεται με την κοινωνία.

Θα προσεγγίσω το θέμα μου με βάση κυρίως την εμπειρία μου ως Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και αναλύοντας τις έννοιες της κακοδιοίκησης και της χρηστής διοίκησης.

Όσον αφορά τη δημοκρατία, θα προσπαθήσω να καταδείξω ότι, στις σύγχρονες κοινωνίες, η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, τη λειτουργία της οποίας διέπει μια νοοτροπία εξυπηρέτησης των πολιτών, αποτελεί ένα πρόσθετο αλλά ιδιαίτερα σημαντικό κριτήριο για την ποιότητα της δημοκρατίας.

2 Κακοδιοίκηση και χρηστή διοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής διερευνά και συντάσσει εκθέσεις που αφορούν περιπτώσεις κακοδιοίκησης στη λειτουργία των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹.

Σύντομα μετά την έναρξη λειτουργίας του θεσμού το 1995, οι πιθανοί τύποι κακοδιοίκησης κατετάγησαν σε τρεις κατηγορίες. Η κατηγοριοποίηση αυτή εφαρμόζεται κατά βάση έως σήμερα.

Η πρώτη και η δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων κακοδιοίκησης αφορούν το μη σεβασμό κανόνων ή αρχών δικαίου και το μη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η τρίτη κατηγορία περιπτώσεων κακοδιοίκησης δεν έφερε εξ αρχής έναν εύχρηστο τίτλο. Αντ' αυτού, η πρώτη ετήσια έκθεση παρέθετε ένα κατάλογο σχετικών παραδειγμάτων, που αφορούσαν διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις, μη σύννομες διαδικασίες, άδικη μεταχείριση, καθυστέρηση που μπορούσε να αποφευχθεί και έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών. Στη συνέχεια, αναλύσαμε πιο διεξοδικά την τρίτη κατηγορία των περιπτώσεων κακοδιοίκησης, διευκρινίζοντας ότι αυτή αφορά περιστατικά που συνιστούν *μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης*.

Βεβαίως, το προφανές ερώτημα που τίθεται είναι: «Ποιες είναι οι αρχές της χρηστής διοίκησης;» ή, εν τέλει, «Τί σημαίνει χρηστή διοίκηση;». Για

¹ Άρθρο 228 ΣΛΕΕ.

να δώσω απάντηση σε αυτό το ερώτημα, θα αντλήσω στοιχεία και έμπνευσή από μια σειρά επιστημονικών πεδίων που προσεγγίζουν τη δημόσια διοίκηση από διαφορετικές οπτικές γωνίες.

Παρότι δεν είμαι νομικός, θα ξεκινήσω την ανάλυσή μου από τη νομική σκοπιά.

Το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει τη χρηστή διοίκηση ως το δικαίωμα κάθε ατόμου στην αμερόληπτη, ακριβοδίκαιη (fair) και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Παραθέτει δε ορισμένα επιμέρους στοιχεία του δικαιώματος, όπως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης του ενδιαφερόμενου στον φάκελό του, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της και να απαντά στην αλληλογραφία που λαμβάνει από τους πολίτες.

Θα ήταν, ωστόσο, λάθος να θεωρήσουμε ότι το άρθρο 41 συνιστά μια *εξαντλητική* περιγραφή των αρχών της χρηστής διοίκησης ή της μεταχείρισης που οι πολίτες αξιώνουν από τα όργανα της Ένωσης.

Εάν εξετάσουμε, για παράδειγμα, τον Δημοσιονομικό Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα εντοπίσουμε μια γενική αρχή η οποία ονομάζεται «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση», και η οποία αποτελείται από τρεις επιμέρους αρχές: της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας². Είναι σαφές ότι οι εν λόγω αρχές εκφράζουν ένα ζωτικής σημασίας δημόσιο συμφέρον και,

² Βλ. άρθρο 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού.

επομένως, πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ουσιώδη στοιχεία μιας συνολικής αντίληψης για τη χρηστή διοίκηση.

Για να δώσω άλλο ένα σχετικό παράδειγμα, το άρθρο 298 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ επικουρούνται από μία *ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη* ευρωπαϊκή διοίκηση³. Όπως προανέφερα, η *αποτελεσματικότητα* ήδη εμφανίζεται ως αρχή στον Δημοσιονομικό Κανονισμό. Η διαφάνεια και η ανεξαρτησία προφανώς συνιστούν επίσης αρχές της χρηστής διοίκησης.

Εφόσον οι αρχές αυτές εμπεριέχονται σε Κανονισμό και σε άρθρο Συνθήκης, έχουν αδιαμφισβήτητα νομική διάσταση. Χαρακτηρίζονται, ωστόσο, επίσης από ένα στοιχείο που εγώ, κάνοντας μια κάπως προκλητική διατύπωση, ονομάζω «ζωή πέραν της νομιμότητας».

Με την έκφραση αυτή θέλω να επισημάνω ότι η οικονομία, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η διαφάνεια και η ανεξαρτησία αντλούν την έμπνευσή τους *εκτός*, ή, καλύτερα, "*πέραν*" του νόμου. Δεν θα πρέπει επομένως να προσπαθήσουμε να κατανοήσουμε ή να συλλάβουμε το περιεχόμενο τους *μόνο* μέσα από συγκεκριμένους κανόνες *δικαίου* ή μέσα από τη νομολογία των δικαστηρίων.

3 Χρηστή διοίκηση και κράτος δικαίου

Με άλλα λόγια, η χρηστή διοίκηση έχει τόσο νομικές όσο και μη νομικές πτυχές. Εξυπακούεται επομένως ότι η νομιμότητα αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για τη χρηστή διοίκηση. Αυτή είναι και η

³ Βλ. άρθρο 298 της ΣΛΕΕ.

κρίσιμη επισήμανση που υπαγορεύει να αντιμετωπίζουμε τη *μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης* ως διακριτή κατηγορία περιπτώσεων κακοδιοίκησης σε σχέση με το *μη σεβασμό κανόνων ή αρχών δικαίου*.

Θα ήθελα τώρα να εξηγήσω τι συνεπάγεται αυτή η θέση για το κράτος δικαίου και, ειδικότερα, για την εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου στη δημόσια διοίκηση.

Κατά την άποψή μου, οι νομικές παραδόσεις τόσο του κοινού, δηλαδή, του αγγλοσαξωνικού, όσο και του ηπειρωτικού δικαίου έχουν την τάση να αγνοούν τη σημασία της δημόσιας διοίκησης για το κράτος δικαίου, επειδή τείνουν να συγχέουν την *αρχή* του κράτους δικαίου με *συγκεκριμένους κανόνες* δικαίου. Όπως υποστήριξε στα μέσα του 20ού αιώνα ο Friedrich Hayek, ο όρος κράτος δικαίου, «*αποδεσμευμένος από τις τεχνικές λεπτομέρειές του ... σημαίνει ότι μια κυβέρνηση δεσμεύεται, σε όλες τις ενέργειές της, από κανόνες που έχουν οριστεί και δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων*». Προβαίνοντας σε αυτή τη διατύπωση, ο Hayek υπερασπιζόταν μια άποψη που συνδέθηκε επίσης με τον επιφανή άγγλο συνταγματολόγο του ύστερου 19ου αιώνα, A.V.Dicey, τα συγγράμματα του οποίου εξίσωναν τη *διακριτική ευχέρεια* της δημόσιας διοίκησης με την αυθαιρεσία, το δε κράτος δικαίου με την απουσία μιας τέτοιας ευχέρειας.

Στο σημείο αυτό επισημαίνω ότι χρησιμοποιώ τον όρο «*διακριτική ευχέρεια*», όταν αναφέρομαι σε καταστάσεις όπου η δημόσια διοίκηση διαθέτει *περισσότερες* από μία νομικά επιτρεπτές επιλογές στον χειρισμό μιας υπόθεσης. Με άλλα λόγια, πρόκειται για καταστάσεις στις οποίες υπάρχει περιθώριο κρίσης και επιλογής. Προβαίνω σε αυτό το

διευκρινιστικό σχόλιο όχι σε μια προσπάθεια ορισμού του όρου της διακριτικής ευχέρειας, αλλά περισσότερο για να αναδείξω ένα κεντρικής σημασίας πεδίο προβληματισμού.

Προσεγγίζοντας το ζήτημα από τη σκοπιά του Hayek και του Dicey, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η άσκηση της δημόσιας διοίκησης απαιτεί την εφαρμογή, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, των κανόνων δικαίου. Με βάση αυτόν το συλλογισμό, η διακριτική ευχέρεια αυτή καθαυτή συνιστά μείζον πρόβλημα για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Η λύση στο πρόβλημα αυτό είναι είτε περισσότεροι κανόνες, είτε λιγότερη δημόσια διοίκηση, είτε ένας συνδυασμός των δύο.

Ακόμη και εκείνοι που θεωρούν ότι, στο σύγχρονο κράτος, η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης είναι είτε απαραίτητη, είτε επιθυμητή, είτε και τα δύο, αποδέχονται, σε μεγάλο βαθμό, τουλάχιστον έμμεσα, την ανάλυση του Hayek όσον αφορά το κράτος δικαίου. Κατά συνέπεια, έχουν την τάση να θεωρούν τη δημόσια διοίκηση ως στοιχείο *δευτερεύουσας* σημασίας σε ότι αφορά το κράτος δικαίου και αντιστρόφως. Καθώς δε θεωρούν τη διακριτική ευχέρεια ως εξαίρεση στη γενική αρχή του κράτους δικαίου, προστρέχουν σε άλλες πηγές νομιμοποίησης, όπως η τεχνοκρατική γνώση και η εμπειρία, καθώς επίσης και η δημοκρατία, προκειμένου να αιτιολογήσουν την ύπαρξή της.

Κατά την άποψή μου, η προσέγγιση που μόλις περιέγραψα είναι επί της ουσίας αβάσιμη και, εν τέλει, λανθασμένη, κατά κύριο λόγο διότι η αρχή του κράτους δικαίου δεν πρέπει να εξισώνεται με τους κανόνες δικαίου. Βέβαια, στον βαθμό που υπάρχουν κανόνες δικαίου, το κράτος δικαίου απαιτεί την τήρησή τους από τη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, το κράτος δικαίου έχει να προσθέσει κάτι πιο εποικοδομητικό σε ό,τι αφορά τη

διακριτική ευχέρεια της διοίκησης από το να υποστηρίζει ότι πρόκειται απλώς για ένα αναγκαίο κακό που πρέπει να περιορίζεται σε μέγιστο δυνατό βαθμό. Αυτό το «κάτι παραπάνω» συνίσταται, κατά την άποψή μου, στις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Αντί να προσεγγίσω το θέμα μέσω μιας αφηρημένης επιχειρηματολογίας, επιτρέψτε μου να αναπτύξω το επιχείρημά μου υπό τη μορφή πέντε τύπων προβλημάτων που συνδέονται με το κράτος δικαίου και τα οποία έχω αντιμετωπίσει ως Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κατά τα τελευταία δέκα χρόνια.

4 Πέντε προβλήματα σχετικά με το κράτος δικαίου από την εμπειρία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

α) Έλλειψη κανόνων

Απ' όσα έχω υποστηρίξει μέχρι στιγμής, ενδέχεται να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι ο πρώτος τύπος προβλήματος που θα παρουσιάσω σχετικά με το κράτος δικαίου είναι η απουσία των αναγκαίων κανόνων δικαίου, η οποία οδηγεί σε υπερβολική χρήση της διακριτικής ευχέρειας και, εντέλει, εγείρει τον κίνδυνο της αυθαιρεσίας.

Το ιστορικό υπόβαθρο του προβλήματος εντοπίζεται στα τέλη του 1993, όταν τόσο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησαν κανόνες σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφά τους, η οποία πρέπει να επιτρέπεται κατόπιν σχετικής αίτησης, εκτός εάν ισχύουν μία ή περισσότερες από τις καθοριζόμενες εξαιρέσεις.

Τον Απρίλιο του 1996, το Δικαστήριο της ΕΕ επιβεβαίωσε τη νομιμότητα της διαδικασίας που εφαρμόστηκε για τη θέσπιση των κανόνων αυτών. Η σχετική απόφαση συνιστά ένα απτό παράδειγμα της άποψής μου ότι οι αρχές της χρηστής διοίκησης υποστηρίζουν το κράτος δικαίου. Το Δικαστήριο, αφού σημείωσε ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε θεσπίσει γενικούς κανόνες ως προς το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, έκρινε ότι *«τα κοινοτικά θεσμικά όργανα οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία»*.⁴

Παραφράζοντας και σχηματοποιώντας το απόσπασμα αυτό, θα έλεγα ότι το μήνυμά του είναι ότι, όταν απουσιάζουν οι κανόνες δικαίου, πρέπει να εφαρμόζονται οι αρχές της χρηστής διοίκησης.

Τον Ιούνιο 1996, ύστερα από την έκδοση της δικαστικής απόφασης που μόλις μνημόνευσα, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής προέβη σε μία αυτεπάγγελη έρευνα σχετικά με το ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα, αποτέλεσμα της οποίας ήταν η έκδοση σύστασης σύμφωνα με την οποία και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης καλούνταν να θεσπίσουν κανόνες για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Βασικό στοιχείο του σκεπτικού της σύστασης του Διαμεσολαβητή ήταν ότι, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, κάθε απόρριψη αίτησης για πρόσβαση σε έγγραφο πρέπει να αιτιολογείται, παραπέμποντας σε κανόνες που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων.

⁴ Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, υπόθεση C-58/94, Συλλογή 1996 σ. I-2169, σκέψη 37.

Όλα σχεδόν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και οργανισμοί της εποχής εκείνης, περιλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, αποδέχτηκαν τη σύσταση.

Περισσότερο από μια δεκαετία αργότερα, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχύρωσε νομικά το δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή όλων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης.

β) Υπερβολικοί κανόνες

Το δεύτερο πρόβλημα σχετικά με το κράτος δικαίου είναι το ακριβώς αντίθετο του πρώτου. Πρόκειται δηλαδή για κανόνες *υπερβολικά* λεπτομερείς, οι οποίοι δημιουργούν ένα υπερβολικά αυστηρό νομικό πλαίσιο για τη διοίκηση.

Στη διάρκεια της τελευταίας δεκαεπταετίας, ο Διαμεσολαβητής εξέτασε σημαντικό αριθμό υποθέσεων που αφορούσαν την εφαρμογή του Δημοσιονομικού Κανονισμού της Ένωσης. Η εμπειρία αυτή με οδήγησε στο συμπέρασμα ότι οι κανόνες που θεσπίζονται βάσει του Δημοσιονομικού Κανονισμού είναι υπερβολικά λεπτομερείς και περίπλοκοι. Η απάντηση της διοίκησης της ΕΕ σε όλες σχεδόν τις αναφορές που διερεύνησα ήταν ότι εφαρμόζε συγκεκριμένους κανόνες, *υποχρεωτικού* χαρακτήρα.

Με χαρά σημειώνω ότι οι προσπάθειες για τη βελτίωση της κατάστασης έχουν αποδώσει καρπούς. Αξίζει, ωστόσο, να εξετάσουμε λεπτομερέστερα τους λόγους που οδήγησαν στο φαινόμενο της

υπερβολικής ρύθμισης της υπηρεσιακής συμπεριφοράς των υπαλλήλων της ΕΕ. Πιστεύω ότι οι ρίζες του προβλήματος μπορούν να αναζητηθούν στην εποχή της παραίτησης της Επιτροπής Santer το 1999, η οποία κλόνισε σημαντικά την εμπιστοσύνη τόσο στο εσωτερικό των οργάνων όσο και στις μεταξύ τους σχέσεις, καθώς επίσης και στις σχέσεις τους με τους πολίτες. Αυτή η απώλεια εμπιστοσύνης είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση ενός συστήματος το οποίο είχε ως στόχο αφενός να ελαχιστοποιήσει τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και αφετέρου να διασφαλίσει ότι η διαδικασία της έγκρισης των δαπανών θα περιορίζονταν, στον *μέγιστο δυνατό βαθμό*, από κανόνες.

Ο χρόνος που έχω στη διάθεσή μου δεν μου επιτρέπει να αναφερθώ περαιτέρω στις ιστορικές πτυχές του ζητήματος της εμπιστοσύνης σε επίπεδο ΕΕ. Είμαι, ωστόσο, στη διάθεσή σας, εφόσον υπάρχει ενδιαφέρον, να απαντήσω σε σχετικές ερωτήσεις στο τέλος της ομιλίας μου.

Στην πράξη, οι υπερβολικά λεπτομερείς και περίπλοκοι κανόνες καθιστούν συχνά τη διοίκηση βραδυκίνητη ή ακόμη και αδρανή, καθώς οι υπάλληλοι προσπαθούν να αποφύγουν τον κίνδυνο να θεωρηθούν προσωπικά υπεύθυνοι για τυχόν σφάλματα. Σε γενικές γραμμές, αυτή η στάση άρχισε, μετά το 1999, να χαρακτηρίζει τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Κατά συνέπεια, οι συναλλαγές μεταξύ των θεσμικών οργάνων, των αναδόχων και των δικαιούχων επιχορηγήσεων έγιναν χρονοβόρες και πιο δυσκίνητες, γεγονός που αφενός αύξησε το οικονομικό κόστος των συναλλαγών, αφετέρου επηρέασε αρνητικά τη δημόσια εικόνα της ΕΕ.

Η εμπειρία αυτή επιβεβαιώνει στην πράξη ένα φαινόμενο που, σε επίπεδο θεωρίας, έχει απασχολήσει συστηματικά τόσο τους οικονομολόγους όσο και του πολιτικούς επιστήμονες. Εξηγούμαι: η εμπιστοσύνη αποτελεί ένα ζωτικό δημόσιο αγαθό, ένα είδος κοινωνικού κεφαλαίου, το οποίο μειώνει το κόστος των συναλλαγών με τρίτα πρόσωπα. Αυξάνει επίσης τις πιθανότητες η εκάστοτε συναλλαγή να προσδιορίσει και να επιτύχει σε μεγαλύτερο βαθμό τόσο συλλογικούς όσο και επιμέρους στόχους του κάθε ενδιαφερόμενου. Η εμπιστοσύνη οικοδομείται σταδιακά και μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στη δημιουργία δεσμών κοινωνικής και ηθικής αλληλεγγύης και, επομένως, στην αναβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας.

Αντίθετα, όταν οι υπάλληλοι καλούνται να εφαρμόζουν υπερβολικά λεπτομερείς και περίπλοκους κανόνες, όχι μόνον αυξάνεται το οικονομικό κόστος των συναλλαγών, αλλά ενδέχεται μια τέτοια προσέγγιση να οδηγήσει σε απώλεια της εμπιστοσύνης και σε διάβρωση των δεσμών αλληλεγγύης.

Οι υπερβολικά λεπτομερείς ή αυστηροί κανόνες μπορούν να αποδειχθούν ακόμη πιο επιζήμιοι για το κράτος δικαίου. Οι υπάλληλοι ενδέχεται να τους αντιμετωπίσουν ως ένα είδος δρόμου μετ' εμποδίων που δεν οδηγεί πουθενά, με αποτέλεσμα να τους αγνοούν κατά το δυνατόν.

γ) Αναντιστοιχία μεταξύ ενεργειών και κανόνων

Φτάνουμε έτσι στο τρίτο πρόβλημα σχετικά με το κράτος δικαίου: την αναντιστοιχία μεταξύ των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης και των κανόνων που υποτίθεται ότι διέπουν τη συμπεριφορά της.

Η κατανόηση του συγκεκριμένου φαινομένου προϋποθέτει αλλαγή οπτικής γωνίας και στροφή από το πεδίο του δικαίου προς άλλους τομείς των κοινωνικών επιστημών, όπως η κοινωνιολογία, τα οικονομικά και η πολιτική επιστήμη. Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι εάν οι κανόνες που έχουν θεσπιστεί τηρούνται, εφαρμόζονται και επιβάλλονται στην πράξη και, εάν όχι, για ποιο λόγο. Οι οικονομολόγοι συχνά θέτουν ερωτήματα σχετικά με τα κίνητρα που συμβάλλουν στη συμμόρφωση προς τους κανόνες και στην επιβολή τους. Οι πολιτικοί επιστήμονες εστιάζονται στις προσλαμβάνουσες παραστάσεις που αφορούν τη νομιμότητα (*legitimacy*, *legitimité*) των κανόνων και τη διαδικασία θέσπισής τους. Οι κοινωνιολόγοι εξετάζουν την τήρηση των κανόνων ως «κοινωνική πρακτική» και μελετούν τη διαφορά μεταξύ των τυπικών και των άτυπων κανόνων που διέπουν τις κοινωνικές και οργανωτικές δομές.

Οι παραπάνω σχηματοποιημένες περιγραφές είναι προφανώς ατελείς, σε βαθμό μάλιστα εν πολλοίς παραπλανητικό. Χρησιμεύουν απλώς για να καταδείξουν ότι τόσο η συμμόρφωση όσο και η μη συμμόρφωση προς τους κανόνες αποτελούν σύνθετα κοινωνικά φαινόμενα, τα οποία έχουν πολλαπλές αιτίες και εξηγήσεις.

Από πρακτική σκοπιά, ο πολύπλευρος χαρακτήρας του προβλήματος κάνει να μοιάζει με χίμαιρα κάθε αναζήτηση μιας συνολικής λύσης. Θα αναδείξω, επομένως, τρία μόνο πρακτικά ζητήματα που προκύπτουν από την εμπειρία μου, υπογραμμίζοντας ωστόσο ότι δεν καλύπτουν όλες τις πτυχές του προβλήματος.

Το πρώτο ζήτημα είναι ότι ο πρακτικός αντίκτυπος των κανόνων πρέπει να μελετάται τόσο εκ των προτέρων, στο πλαίσιο της διαδικασίας

θέσπισής τους, όσο και μετέπειτα, μέσω της αξιολόγησης των επιδόσεών τους. Σε επίπεδο ΕΕ, η ανάλυση των επιπτώσεων κάθε προτεινόμενης πολιτικής ή μέτρου αποτελεί πλέον συστηματικό μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Ωστόσο, έχω την εντύπωση ότι οι λεγόμενες «αναλύσεις επιπτώσεων» εστιάζονται συνήθως στον προσδιορισμό του κόστους και του οφέλους που θα προέκυπταν από την πλήρη εφαρμογή και υλοποίηση των νέων κανόνων, ενώ ερωτήματα σχετικά με τις πιθανές *επιπτώσεις* των προτεινόμενων νέων κανόνων στη διοικητική πρακτική και συμπεριφορά τίθενται πιο σπάνια.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά το φαινόμενο που συχνά περιγράφεται, μάλλον απλουστευτικά, ως «εφαρμογή» των κανόνων. Τα δικαστήρια αποτελούν προφανώς το αδιαμφισβήτητο θεμέλιο του κράτους δικαίου. Ωστόσο, το έργο άλλων, εξωδικαστικών θεσμών και μηχανισμών λογοδοσίας ή, για να το θέσω κάπως διαφορετικά, θεσμικών αντίβαρων, όπως είναι τα ελεγκτικά σώματα, οι αρχές προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και οι συνήγοροι του πολίτη, συμβάλλει *επίσης* στη διατήρηση και ενδυνάμωση του κράτους δικαίου.

Επιπλέον, και έρχομαι έτσι στο τρίτο ζήτημα, υπάρχει στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, αλλά και των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα, πλήθος *εσωτερικών* μηχανισμών που παρακολουθούν και προάγουν τη συμμόρφωση προς κάθε είδους κανόνες. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχουν π.χ. οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, οι υπεύθυνοι προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων και ο υπεύθυνος ακροάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για αντιμονοπωλιακές υποθέσεις. Οι εσωτερικοί αυτοί μηχανισμοί συμβάλλουν επίσης στη διασφάλιση και στην ενδυνάμωση του κράτους δικαίου.

δ) Έλλειψη αρχών

Το τέταρτο πρόβλημα που σχετίζεται με το κράτος δικαίου αφορά τις αρχές, οι οποίες διαφέρουν από τους κανόνες σε αρκετά σημεία.

Η ιδεοτυπική σύλληψη του κανόνα συνεπάγεται έννομες συνέπειες οι οποίες εφαρμόζονται αυτομάτως εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αντιθέτως, η ιδεοτυπική σύλληψη της αρχής συνιστά έκφραση μιας αξίας. Η εφαρμογή της δεν είναι αποτέλεσμα αυτοματισμών. Απαιτεί, τουναντίον, την παρεμβολή της ανθρώπινης κρίσης, προκειμένου να καθορίζεται κάθε φορά η συνάφεια και η σημασία της κάθε αρχής σε σχέση με συγκεκριμένες περιστάσεις.

Εξυπακούεται ότι, σε περίπτωση σύγκρουσης κανόνων, ο ένας εκ των δύο δεν εφαρμόζεται. Τα νομικά συστήματα περιέχουν κανόνες που προσδιορίζουν ποιός κανόνας εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση. Σε περίπτωση σύγκρουσης αρχών, ωστόσο, καθίσταται απαραίτητη μία προσέγγιση εξισορρόπησης, η οποία, ανάλογα με τις συγκεκριμένες συνθήκες, αποδίδει σε κάθε αρχή τη δέουσα βαρύτητα.

Σήμερα, οι αρχές διατυπώνονται συχνά υπό μορφή δικαιωμάτων, όπως στην περίπτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η λογική διαδικασία που παρεμβάλλεται προκειμένου τα δικαιώματα να καταστούν αποτελεσματικά και τα αντικρουόμενα δικαιώματα να εξισορροπηθούν είναι στη ουσία ίδια με εκείνη που ισχύει για τις αρχές.

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος συντάχθηκε από τον Διαμεσολαβητή και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό

Κοινοβούλιο, περιέχει αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στο κοινό.

Η κεντρική ιδέα στην οποία βασίστηκε ο Κώδικας ήταν να αναδείξει αρχές οι οποίες δεν τύγχαναν ευρείας αναγνώρισης, καθώς και να εισαγάγει παράλληλα ορισμένες αρχές, όπως, π.χ. η ευγένεια. Από την οπτική γωνία του Διαμεσολαβητή, η νομική δεσμευτικότητα των αρχών αυτών έχει λιγότερη σημασία, αφού, σε κάθε περίπτωση, συνιστούν αρχές της χρηστής διοίκησης.

ε) Αναντιστοιχία μεταξύ ενεργειών και αρχών

Εάν η ανάλυσή μου μέχρι τώρα υπήρξε πειστική, θα έχετε οπωσδήποτε προβλέψει το πέμπτο και τελευταίο πρόβλημα σχετικά με το κράτος δικαίου. Είναι προφανώς η αναντιστοιχία μεταξύ των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης και των αρχών που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά της.

Δύο καίριες ιδέες, καθώς και μία σειρά από πρακτικούς προβληματισμούς, υποδεικνύουν ότι η λύση του συγκεκριμένου προβλήματος απαιτεί τη δημιουργία νέων κανόνων που θα προσδιορίζουν τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζονται οι αρχές σε συγκεκριμένες καταστάσεις. Έχω ήδη αναφερθεί στη πρώτη ιδέα: πρόκειται για την αντίληψη του Hayek περί κράτους δικαίου.

Η δεύτερη ιδέα αφορά την αρχή της δημοκρατίας και είναι ιδιαίτερα σημαντική σε περιπτώσεις όπου καλούμαστε να εξισορροπήσουμε δύο ή περισσότερες αρχές. Το ερώτημα που τίθεται στο σημείο αυτό είναι

αν η εξισορρόπηση αυτή πρέπει να γίνεται από τον νομοθέτη, ο οποίος είναι υπόλογος στους πολίτες, και όχι από μη εκλεγμένους λειτουργούς.

Σε ό,τι αφορά τις πρακτικές διαστάσεις, επισημαίνω ότι οι σαφείς κανόνες συμβάλλουν στην απλοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και, ως εκ τούτου, ενισχύουν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Παρά ταύτα, οι δημόσιοι υπάλληλοι ενδέχεται να διστάζουν να αναλάβουν την ευθύνη μίας απόφασης η οποία προϋποθέτει την άσκηση κρίσης. Επιπλέον, ορισμένοι εξ αυτών ενδέχεται να στερούνται της απαιτούμενης εμπειρίας, γνώσης ή ικανότητας.

Ωστόσο, υπάρχουν εγγενή όρια ως προς το τί μπορεί να επιτευχθεί μέσω κανόνων. Τα όρια έχουν ιδιαίτερη σημασία όταν οι κανόνες χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή αρχών, ιδίως δε αντικρουόμενων αρχών που πρέπει να εξισορροπηθούν. Η προσπάθεια υπέρβασης των ορίων αυτών μπορεί να οδηγήσει στην αυτοαναίρεση των κανόνων.

Θα ήθελα να αναλύσω πιο διεξοδικά το στοιχείο αυτό, εστιάζόμενος στην αρχή της ισότητας ή, με άλλα λόγια, της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η συγκεκριμένη αρχή προβλέπει ότι οι παρεμφερείς καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και ότι οι διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός εάν, σε κάθε περίπτωση, μια τέτοια αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικά. Κατά συνέπεια, η αποφυγή των διακρίσεων δεν σημαίνει μεταχείριση των πάντων με τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως των διαφορών της εκάστοτε περίπτωσης. Αντιθέτως, απαιτεί κρίση προκειμένου να εντοπίζονται οι συναφείς διαφορές και να διακρίνονται από τις μη συναφείς.

Επιπλέον, η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων προϋποθέτει την κατανόηση των συναφών αρχών. Με άλλα λόγια, όταν κανείς έχει κατανοήσει τις αρχές και έχει αρχίσει να σκέφτεται με γνώμονα τη λογική τους, οι κανόνες αρχίζουν να χάνουν τον ιδεοτυπικό χαρακτηριστικό της αυτόματης εφαρμογής.

Θα ολοκληρώσω αυτή την ενότητα της παρουσιάσής μου αναφερόμενος και πάλι στη διαφάνεια και στους κανόνες για την πρόσβαση στα έγγραφα.

Η υποδοχή της αρχής της διαφάνειας στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποτέλεσε απλώς ζήτημα θέσπισης κανόνων. Οι νέοι κανόνες βασίστηκαν σε μια θεμελιώδη αλλαγή φιλοσοφίας. Σύμφωνα με την παλαιότερη θέση, η οποία βασιζόταν σε αντιλήψεις που είχαν τις ρίζες του στο Ναπολέοντειο κράτος, τα έγγραφα θεωρούνταν εμπιστευτικά, εκτός εάν τα όργανα, ασκώντας τη διακριτική τους ευχέρεια, αποφάσιζαν να τα κοινοποιήσουν. Η αρχή της διαφάνειας, η οποία έχει τις ρίζες της σε μια διαφορετική αντίληψη, σκανδιναβικής προέλευσης, αντιστρέφει αυτή τη θέση. Η πρόσβαση του κοινού επιτρέπεται κατά τεκμήριο, εκτός εάν το απόρρητο αιτιολογείται δυνάμει μίας ή περισσότερων καθορισμένων εξαιρέσεων. Η εμπειρία μου ως Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή επιβεβαιώνει την άποψη ότι η εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας προϋποθέτει στην πράξη πολύ περισσότερα από την απλή θέσπιση και εφαρμογή κανόνων. Απαιτεί επίσης μια βαθιά αλλαγή φιλοσοφίας στη διοίκηση, η οποία θα βασίζεται στην κατανόηση, την ουσιαστική αποδοχή και τη συνεπή εφαρμογή της αρχής από τους υπαλλήλους στις συναλλαγές τους με το κοινό, το οποίο, εξάλλου, έχουν καθήκον να εξυπηρετούν. Με άλλα λόγια, η

διαχείριση της διαφάνειας μέσα από τις αρχές της χρηστής διοίκησης έχει και μια ιδιαίτερα σημαντική *ηθική* διάσταση.

5 Θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων

Ως Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, επιχειρώ να εκφράσω την *ηθική* διάσταση των αρχών της χρηστής διοίκησης μέσω της έννοιας της *εξυπηρέτησης του πολίτη*. Τον Ιούνιο του 2012, δημοσίευσα πέντε θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων της ΕΕ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι αρχές αυτές, που αποτελούν απόσταγμα προτύπων *ηθικής* συμπεριφοράς και ζωτικής σημασίας συνιστώσα της έννοιας της *εξυπηρέτησης του πολίτη*, είναι οι εξής:

1. Η αφοσίωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους πολίτες της
2. Η ακεραιότητα
3. Η αντικειμενικότητα
4. Ο σεβασμός προς τους άλλους
5. Η διαφάνεια.

Κάθε αρχή αναλύεται περαιτέρω μέσω ενός σύντομου κειμένου, το οποίο περιγράφει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά της. Για λόγους συντομίας, θα σας διαβάσω το πλήρες κείμενο μίας μόνο αρχής ώστε να πάρετε μια ιδέα του ύφους με το οποίο διατυπώνονται.

Η διατύπωση της αρχής της αφοσίωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στους πολίτες της έχει ως εξής:

Οι υπάλληλοι της ΕΕ έχουν επίγνωση ότι ο λόγος ύπαρξης των οργάνων της Ένωσης είναι να υπηρετούν τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών της με σκοπό την εκπλήρωση των στόχων των Συνθηκών.

Κατά τη διατύπωση συστάσεων και τη λήψη αποφάσεων, έχουν ως μόνο στόχο την εξυπηρέτηση αυτών των συμφερόντων.

Οι υπάλληλοι της ΕΕ επιτελούν τα καθήκοντά τους όσο καλύτερα μπορούν και προσπαθούν να ανταποκρίνονται πάντοτε στα ύψιστα επαγγελματικά πρότυπα.

Έχουν συνείδηση του ρόλου τους ως θεματοφυλάκων του δημόσιου συμφέροντος και αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση για τους άλλους.

Παρότι πρώτος ο Διαμεσολαβητής τις διατύπωσε εγγράφως, οι πέντε αυτές αρχές δεν αποτελούν κάτι καινούριο. Ούτε και συνιστούν πρόταση για σχετική νομοθεσία. Η βασική ιδέα είναι ότι τόσο οι δημόσιοι υπάλληλοι όσο και οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να τις αναγνωρίζουν ως έκφραση ορισμένων *ηθικών αξιών* τις οποίες έχουν ήδη ενστερνιστεί.

Ο χρόνος θα δείξει εάν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι πολίτες της ΕΕ θα αναγνωρίσουν πράγματι τις πέντε αυτές αρχές υπό τη μορφή στην οποία τις διατύπωσα. Ας υποθέσουμε, χάριν της συζήτησης, ότι αυτό θα συμβεί. Για ποιο λόγο, θα αναρωτηθείτε ενδεχομένως, αφιερώσαμε χρόνο και προσπάθεια προκειμένου να παρουσιάσουμε κάτι που όλοι

οι εμπλεκόμενοι ήδη γνωρίζουν; Απαντώντας, θα έλεγα καταρχάς ότι, από μόνη της η διατύπωση των αρχών θα συμβάλει, στην καλύτερη περίπτωση σε περιορισμένο βαθμό, στη διασφάλιση της εφαρμογής τους.

Με αυτή τη διευκρίνιση θα πρόσθετα ότι η αποσαφήνιση των αρχών μπορεί να βοηθήσει με δύο τρόπους στην προώθηση μίας διοικητικής κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη στους θεσμούς της ΕΕ.

Πρώτον, συμβάλλοντας στην κοινωνικοποίηση των νέων δημοσίων υπαλλήλων και προσανατολίζοντάς τους, μέσω μιας σαφούς και περιεκτικής εξήγησης, στο τι αναμένεται από αυτούς. Οι αρχές δεν υποκαθιστούν ούτε συνοψίζουν τα περίπου 130 άρθρα και τα 13 παραρτήματα του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης της ΕΕ. Μπορούν, ωστόσο, να βοηθήσουν τους δημοσίους υπαλλήλους να κατανοήσουν την ηθική τους βάση. Αυτό είναι ιδιαίτερος σημαντικό για μια πολυπολιτισμική δημόσια υπηρεσία, η οποία απαρτίζεται από ανθρώπους προερχόμενους από 27 (και σύντομα, με την προσθήκη της Κροατίας, 28) χώρες με πολύ διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες.

Δεύτερον, η αποσαφήνιση των αρχών δημιουργεί ένα κοινό σημείο αναφοράς και ένα κοινό λεξιλόγιο, τα οποία συμβάλλουν στη διεξαγωγή ενός διαρκούς επικοινωνιακού και εστιασμένου διαλόγου τόσο μεταξύ των υπαλλήλων, όσο και μεταξύ των υπαλλήλων και των πολιτών, γύρω από συγκεκριμένα δεοντολογικά ζητήματα που εγείρονται στο πλαίσιο της διοικητικής λειτουργίας της ΕΕ.

Στον βαθμό που οι θεμελιώδεις αρχές κατορθώνουν να προάγουν τη νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη στη διοίκηση της ΕΕ, ενισχύουν

την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, αυξάνοντας τις πιθανότητες να ερμηνεύονται ορθά και να εφαρμόζονται σωστά οι κανόνες και περιορίζοντας το ενδεχόμενο της αυθαίρετης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας. Εν ολίγοις, συμβάλλουν στην ενίσχυση της αρχής του κράτους δικαίου και έμμεσα στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας .

6 Δημοκρατία και χρηστή διοίκηση

Για να θέσω το ζήτημα διαφορετικά, μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, στηριγμένη σε αξίες, μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας.

Η συνήθης αντίληψή μας περί δημοκρατίας επικεντρώνεται κυρίως στις εκλογικές και νομοθετικές διαδικασίες. Το ίδιο ισχύει και όταν η δημοκρατία προσεγγίζεται ως αντικείμενο ακαδημαϊκής μελέτης. Πολύ συχνά, ωστόσο, παραβλέπουμε ότι, παρά το γεγονός ότι η εκλογή κυβερνήσεων και η θέσπιση νόμων αποτελούν αναγκαίες συνθήκες της δημοκρατίας, η *ποιότητα* της δημοκρατίας στα σύγχρονα κράτη πρόνοιας απαιτεί πολύ περισσότερα.

Στο σημερινό ακροατήριο δεν χρειάζεται να τονίσω ιδιαίτερα το γεγονός ότι το ίδιο το κράτος πρόνοιας είναι, σε μεγάλο βαθμό, προϊόν της δημοκρατίας, η οποία εξίσου ενθάρρυνε και ανταποκρίθηκε στις κοινωνικές διεκδικήσεις για περισσότερες και καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες. Δεν θα ήθελα επίσης να εισέλθω στην τρέχουσα δημόσια συζήτηση σχετικά με την οικονομική και δημοσιονομική βιωσιμότητα του κράτους πρόνοιας. Θα διατυπώσω απλώς την άποψη ότι,

οποιοσδήποτε αλλαγές κι αν συμβούν, η επιστροφή στο λεγόμενο «κράτος-νυχτοφύλακα» του 19ου αιώνα μοιάζει απίθανη.

Η παροχή δημόσιων υπηρεσιών προϋποθέτει την ύπαρξη δημόσιας διοίκησης. Ακόμη και όταν οι ίδιες οι υπηρεσίες παρέχονται στους πολίτες από τον ιδιωτικό τομέα, η δημόσια διοίκηση είναι απαραίτητη προκειμένου να συνάπτει και να αναθέτει δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης, καθώς και να παρακολουθεί και να αξιολογεί τα σχετικά αποτελέσματα. Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης επομένως αποτελεί κρίσιμο παράγοντα που καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο η δημοκρατία μπορεί να υλοποιήσει αποτελεσματικά τις υποσχέσεις που έχει αναλάβει απέναντι στους πολίτες σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες που τους παρέχει. Η αδυναμία αποτελεσματικής παροχής των υπηρεσιών αυτών ενέχει τον κίνδυνο απώλειας της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς και επομένως αμφισβήτησης τη νομιμότητας (legitimacy, légitimité) των θεσμών αυτών.

Χωρίς να αναφερθώ στη συζήτηση σχετικά με την έννοια της "υπερεθνικής" δημοκρατίας, σημειώνω ότι ανάλογα επιχειρήματα ισχύουν και για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι γεγονός ότι, κατά κανόνα, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες όπως η στέγαση, η προστασία των καταναλωτών, η υγειονομική περίθαλψη, η κοινωνική ασφάλιση, οι μεταφορές, η εκπαίδευση, η κατάρτιση ή η αστυνόμευση. Έχουν, ωστόσο, ορισμένες αρμοδιότητες σε όλους αυτούς τους τομείς, όπως επίσης και σε τομείς όπως η ενέργεια, ο ανταγωνισμός και η προστασία του περιβάλλοντος. Για να το θέσω κάπως απλουστευτικά, τα κύρια εργαλεία που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι η ρύθμιση, η διάθεση κονδυλίων και η δημιουργία

και λειτουργία διαφόρων ειδών δικτύων. Η αποδοτικότητα των τριών αυτών εργαλείων εξαρτάται σε μέγιστο βαθμό από την *ποιότητα* της διοίκησης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεσμεύεται να ενισχύσει τη συμμετοχική διάσταση της δημοκρατίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, η Συνθήκη προβλέπει :

- ανοιχτό και τακτικό διάλογο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με αντιπροσωπευτικές οργανώσεις και την κοινωνία πολιτών·
- ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, και
- τη δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες να λαμβάνουν πρωτοβουλία για τη θέσπιση νομοθεσίας επί ειδικών θεμάτων.

Η υλοποίηση αυτών των δεσμεύσεων προϋποθέτει, πάνω απ' όλα, μια ανοιχτή, αποτελεσματική και διαφανή διοίκηση της ΕΕ, η οποία λειτουργεί σύμφωνα με τις πέντε θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και εφαρμόζει τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Η εμπειρία μου ως Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή κατά τα τελευταία δέκα σχεδόν χρόνια με οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η διοίκηση της ΕΕ είναι υψηλής ποιότητας. Η μεγάλη πλειονότητα των υπαλλήλων της λειτουργεί με βάση τις πέντε θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, καθώς και γενικότερα τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Βέβαια, όπως και σε οποιονδήποτε μεγάλο οργανισμό, δεν απουσιάζουν οι εξαιρέσεις. Ουσιαστικά, η ποιότητα της διοίκησης, για την ακρίβεια της χρηστής διοίκησης, μπορεί πάντα να βελτιώνεται. Μάλιστα, μία από τις αρχές της χρηστής διοίκησης είναι η συνεχής αναζήτηση μιας ποιοτικά ακόμα *καλύτερης* διοίκησης. Συνεπώς, τα σχόλια μου δεν υποδηλώνουν εφησυχασμό. Είναι εντούτοις σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι, ενώ μια δημόσια διοίκηση που λειτουργεί ομαλά προσφέρει γόνιμο έδαφος για περαιτέρω βελτίωση, η κατάσταση είναι δυσκολότερη σε χώρες, οι οποίες στερούνται μιας αξιόπιστης δημόσιας διοίκησης.

Όπως καταδεικνύει το παράδειγμα της παραίτησης της Επιτροπής Santer το 1999, η θέσπιση περισσότερων κανόνων μπορεί να συνιστά αποτελεσματική απάντηση σε περιπτώσεις όπου η εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση έχει κλονισθεί λόγω καταχρήσεων. Είναι όμως εξίσου σημαντικό να μην υπερβαίνει κανείς ορισμένα όρια. Ωστόσο, όταν η εμπιστοσύνη προς τη δημόσια διοίκηση είναι ανύπαρκτη ή εξαιρετικά περιορισμένη, π.χ. λόγω εκτεταμένης διαφθοράς ή ανικανότητας της διοίκησης να εκπληρώσει βασικές λειτουργίες της, οι πιθανότητες να αλλάξει επί της ουσίας η κατάσταση με τη θέσπιση νέων κανόνων είναι περιορισμένες.

Το πραγματικό πρόβλημα σε αυτές τις περιπτώσεις δεν είναι η έλλειψη κανόνων, αλλά η απουσία μιας διοικητικής κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη, μέσω της οποίας οι δημόσιοι υπάλληλοι σε κάθε κράτος μέλος θα έχουν ενστερνισθεί και ενσωματώσει στις πρακτικές που διέπουν την καθημερινή τους συμπεριφορά τόσο εκείνες τις θεμελιώδεις αρχές που, στο εθνικό επίπεδο, αντιστοιχούν στις πέντε

που ισχύουν πλέον στο ευρωπαϊκό όσο και, γενικότερα, τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Η δημιουργία μίας τέτοιας διοικητικής κουλτούρας, δεν επιτυγχάνεται απλά μέσω της θέσπισης των κατάλληλων θεσμών παρακολούθησης και λογοδοσίας, όσο σημαντική και αν είναι αυτή. Οι θεσμοί αυτοί μπορούν να συμβάλλουν στη διατήρηση και βελτίωση μιας διοικητικής κουλτούρας που ήδη υπάρχει.

Κατά συνέπεια, η δημιουργία μιας τέτοιας κουλτούρας εκεί που δεν υπάρχει αποτελεί πολύ μεγαλύτερη πρόκληση. Η πραγμάτωση ενός τέτοιου στόχου προϋποθέτει έναν βαθύ κοινωνικό μετασχηματισμό, καθώς και αλλαγές στην οργάνωση και στο νομικό πλαίσιο που διέπουν μια κοινωνία. Απαιτεί, μεταξύ άλλων, ειλικρινή προσήλωση των πολιτικών δυνάμεών της στην ιδέα της ουσιαστικής αλλαγής.

7 Συμπέρασμα

Ολοκληρώνοντας, θα ήθελα να ανακεφαλαιώσω τα βασικά σημεία της ομιλίας μου που τυχόν να επιθυμείτε να συγκρατήσετε.

Υποστήριξα ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να κατέχει κεντρική θέση όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο το κράτος δικαίου προσεγγίζεται στα σύγχρονα κράτη.

Το κράτος δικαίου δεν πρέπει να εξισώνεται με τους κανόνες δικαίου. Όπως ήδη υποστήριξα, η θέσπιση κανόνων δικαίου δεν είναι πάντα ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την προώθηση του κράτους δικαίου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται μάλιστα να αποδειχθεί ακόμη και αντιπαραγωγικός.

Οι αρχές της χρηστής διοίκησης έχουν ιδιαίτερη σημασία ως παράμετρος που διασφαλίζει τη συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης προς το κράτος δικαίου. Οι αρχές αυτές έχουν εξίσου νομικές και μη νομικές πτυχές και αφορούν τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και τον χειρισμό των υποθέσεων των πολιτών.

Βασικό προαπαιτούμενο του κράτους δικαίου είναι ότι η δημόσια διοίκηση οφείλει να ενεργεί με βάση τους επίσημους κανόνες και τις αρχές που η πολιτεία έχει θεσπίσει. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να αποδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στον ρόλο όχι μόνο των δικαστηρίων αλλά και άλλων θεσμικών αντίβαρων. Επί της ουσίας, η λειτουργία του κράτους δικαίου εξαρτάται από το κατά πόσο η διοίκηση λειτουργεί με γνώμονα τη νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη, στο πλαίσιο της οποίας οι δημόσιοι υπάλληλοι κατανοούν και ενστερνίζονται τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Επιπλέον, μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση συμβάλλει σημαντικά στην παροχή των υπηρεσιών που οι πολίτες αναμένουν από τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη.

Η αδυναμία παροχής αυτών των υπηρεσιών ενέχει τον κίνδυνο να κλονισθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και στη νομιμότητά τους. Για να είναι αποτελεσματική, η δημόσια διοίκηση οφείλει να σέβεται τις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης και, πάνω απ' όλα, οφείλει να ενσαρκώσει μια

διοικητική κουλτούρα εξυπηρέτησης του πολίτη, μέσω της οποίας οι δημόσιοι υπάλληλοι κατανοούν και ενστερνίζονται τις αρχές αυτές.

Η πραγμάτωση αυτών των στόχων μας επιτρέπει να προσδοκούμε, με μεγαλύτερη σιγουριά, μια δημοκρατία υψηλότερης ποιότητας, μια "πιο ακριβοδίκαιη" (fair) δημοκρατία, κατά την ορολογία του Rawls, ή μια "ηπιότερη" (gentler) δημοκρατία, κατά τα λόγια του ολλανδού πολιτικού επιστήμονα, Arend Lijphart. Σε αυτούς τους καιρούς της κρίσης, όπου η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να εξυπηρετεί αποτελεσματικά και δίκαια τους πολίτες κλονίζεται σοβαρά εξαιτίας της απότομης μείωσης των πόρων που τίθενται στη διάθεσή της, αυτοί είναι οι στόχοι για τους οποίους αξίζει να αγωνιζόμαστε, αν θέλουμε να παραμείνουμε πιστοί στο ιδανικά μιας δίκαιης κοινωνίας, που μας κληροδότησε ο Διαφωτισμός και οι δημοκρατικές επαναστάσεις που αυτός σταδιακά γέννησε.

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας και την υπομονή σας και είμαι στη διάθεσή σας για ερωτήσεις, διευκρινίσεις και σχόλια.