

Η ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

του
Προκόπη Β. Παυλόπουλου
Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η εμπιστοσύνη μεταξύ διοίκησης και πολιτών ως προϋπόθεση εκσυγχρονισμού.

Μια από τις πιο βασικές προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στη Χώρα μας είναι και η αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης ανάμεσα σ'αυτή και τον πολίτη. Και τούτο, γιατί η σχέση αυτή εμπιστοσύνης όχι μόνο αναδεικνύει τη δημοκρατική οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αλλά και ενισχύει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της δραστηριότητάς της.

Μια τέτοια όμως σχέση εμπιστοσύνης και, άρα, μια προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού στηριγμένη στα δεδομένα της σχέσης αυτής, προϋποθέτει, με τη σειρά της, έναν αποτελεσματικό έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Πραγματικά, μόνον εφόσον ο έλεγχος αυτός είναι δυνατό να ανταποκριθεί στην αποστολή του, δηλαδή στην εμπέδωση του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, μπορεί να μιλήσει κανείς για την ύπαρξη των απαραίτητων εκείνων δεδομένων, τα οποία είναι σε θέση να εδραιώσουν την προαναφερόμενη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολίτη.

Η σημερινή όμως κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στη Χώρα μας κάθε άλλο παρά μπορεί να συνηγορήσει υπέρ της άποψης, ότι ο έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι αποτελεσματικός. Θα μπορούσε μάλιστα να ισχυρισθεί κανείς ότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα πάσχει ακριβώς στο σημείο αυτό, δεδομένου ότι από τη μια πλευρά οι υφιστάμενες θεσμικές συνθήκες και από την άλλη η μακροχρόνια διοικητική πρακτική πείθουν πως το σύστημα αυτό δεν διαθέτει τα αναγκαία αναχώματα για να ανακόψει, με αξιώσεις, τη διοικητική αυθαιρεσία.

Την τεκμηρίωση του συμπεράσματος αυτού επιχειρούν να θεμελιώσουν οι σύντομες σκέψεις που ακολουθούν. Με βάση το γεγονός, ότι ο έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι, κατά την ελληνική έννομη τάξη, είτε κοινοβουλευτικός είτε διοικητικός είτε δικαστικός, η δομή της ανάλυσης που ακολουθεί στηρίζεται στην προαναφερόμενη διάκριση του ελέγχου αυτού.

σελ. 2

I. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.

A. Τα θεσμικά δεδομένα.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης ασκείται¹ από τη Βουλή σε Ολομέλεια, δύο, τουλάχιστον, φορές την εβδομάδα². Τα μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού αυτού ελέγχου είναι, κυρίως:

1. Οι αναφορές,³ ήτοι οι γραπτές αναφορές που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής.
2. Οι ερωτήσεις,⁴ οι οποίες διακρίνονται σε απλές και επίκαιρες⁵ και απευθύνονται από τους Βουλευτές στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό.
3. Οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων,⁶ ήτοι γραπτές αιτήσεις Βουλευτών, με τις οποίες ζητείται η κατάθεση εγγράφων, που σχετίζονται γενικά με δημόσιες υποθέσεις.
4. Οι επερωτήσεις⁷, οι οποίες επίσης διακρίνονται σε απλές και επίκαιρες⁸ και απευθύνονται από Βουλευτές στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, με σκοπό τον έλεγχο πράξεων ή παραλείψεων του.
5. Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών⁹, η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία συλλογικών οργάνων από Βουλευτές για την εξέταση ειδικών ζητημάτων δημόσιου ενδιαφέροντος.

B. Τα πρακτικά αποτελέσματα.

Παρά την αναμφισβήτητη σημασία του, στο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του κοινοβουλευτικού μας πολιτεύ-

-
- 1 Κατά τις διατάξεις του άρθρου 70 παρ.6 του Συντάγματος.
 - 2 Τη σχετική διαδικασία καθορίζει περαιτέρω ο Κανονισμός της Βουλής (άρθρα 124 επ.).
 - 3 Άρθρο 125 του Κανονισμού της Βουλής.
 - 4 Άρθρα 126 επ. του Κανονισμού της Βουλής.
 - 5 Οι επίκαιρες ερωτήσεις αφορούν θέματα άμεσης επικαιρότητας.
 - 6 Άρθρο 133 του Κανονισμού της Βουλής.
 - 7 Άρθρα 134 επ. του Κανονισμού της Βουλής.
 - 8 Και οι επίκαιρες επερωτήσεις (όπως και οι επίκαιρες ερωτήσεις), αφορούν θέματα άμεσης επικαιρότητας.
 - 9 Άρθρα 144 επ. του Κανονισμού της Βουλής.

σελ. 3

ματος, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Μερικές από τις αιτίες αυτής της αναποτελεσματικότητας είναι και οι εξής:

1. Πρώτον, η καθυστέρηση, η οποία παρατηρείται ως προς την άσκηση του ελέγχου αυτού. Το μειονέκτημα της καθυστέρησης επιχείρησε, είναι αλήθεια, να αποτρέψει η εισαγωγή του θεσμού των επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων.

2. Δεύτερον, ο μικρός αριθμός των αυθαιρεσιών της δημόσιας διοίκησης που αποτελεί αντικείμενο του ελέγχου αυτού. Και τούτο, γιατί η θέση σε κίνηση του μηχανισμού του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι δυσχερής, αν μάλιστα αναλογισθεί κανείς ότι τον έλεγχο αυτό ασκεί η Ολομέλεια της Βουλής.

3. Τρίτον, η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών, οι οποίες στηρίζουν την εκάστοτε Κυβέρνηση και οι οποίες καθιστούν, τις πιο πολλές φορές, χωρίς ουσιαστικό νόημα -αφού το αποτέλεσμα των σχετικών ψηφοφοριών είναι, εκ των προτέρων, δεδομένο- την πρωτοβουλία άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

4. Τέταρτον, ο μικρός αριθμός των Βουλευτών που, όπως έχει αποδείξει η καθημερινή πρακτική στη Βουλή, παρακολουθούν τις συζητήσεις του κοινοβουλευτικού ελέγχου και λαμβάνουν ενεργό μέρος σ'αυτές.

5. Πέμπτον, η μικρή, σε έκταση, δημοσιότητα που παραχωρείται, κυρίως από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στις σχετικές συζητήσεις του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

II. Ο διοικητικός αυτοέλεγχος.

A. Τα θεσμικά δεδομένα.

Πρόκειται για τον έλεγχο εκείνο που ασκούν είτε τα ίδια τα διοικητικά όργανα, τα οποία έχουν προβεί στις σχετικές πράξεις ή παραλείψεις είτε τα ιεραρχικώς προϊστάμενα ή εποπτεύοντα όργανα. Ο έλεγχος αυτός ασκείται:

1. Είτε αυτεπαγγέλτως, ήτοι με πρωτοβουλία των ίδιων των διοικητικών οργάνων.

2. Είτε ύστερα από αίτηση των πολιτών. Επισημαίνεται ότι ενιαίο συνταγματικό θεμέλιο, για την υποβολή τέτοιων αιτήσεων, παρέχουν οι διατάξεις του άρθρου 10 του Συντάγματος, που καθιερώνουν το δικαίωμα του αναφέρεσθαι. Εκτός όμως από τις προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις, τη δυνατότητα υποβολής τέτοιων αιτήσεων για την άσκηση διοικητικού αυτοελέγχου οργανώνουν και πολλές ειδικές διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν την άσκηση:

a) Είτε ειδικών διοικητικών προσφυγών, ήτοι προσφυγών που δίνουν τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

σελ. 4

Β) Είτε ενδικοφανών προσφυγών, ήτοι προσφυγών που δίνουν τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου όχι μόνο της νομιμότητας αλλά και της ουσίας, ήτοι της σκοπιμότητας, της διοικητικής δράσης.

Β. Τα πρακτικά αποτελέσματα.

Όπως εύκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό, θα ήταν ουτοπία να αναμένει κανείς θεαματικά αποτελέσματα από τον διοικητικό αυτοέλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

1. Κατά πρώτο λόγο, ο έλεγχος που ασκείται από τα ίδια εκείνα όργανα, που έχουν προβεί στη σχετική πράξη ή παράλειψη, προσκρούει συνήθως στην άρνησή τους να αναγνωρίσουν την εκ μέρους τους παραβίαση της αρχής της νομιμότητας.

2. Αλλά και τα ιεραρχικώς προϊστάμενα καθώς και τα εποπτεύοντα διοικητικά όργανα σπανίως δέχονται να ασκήσουν ένα τέτοιο έλεγχο. Δεν θα πρέπει άλλωστε να παραβλέπει κανείς, ότι οι υφιστάμενοί τους, τις πιο πολλές φορές, έχουν ενεργήσει ύστερα από δικές τους -συνήθως μάλιστα άτυπες και αφανείς- εντολές ή υποδείξεις.

III. Ο δικαστικός έλεγχος.

A. Τα θεσμικά δεδομένα.

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης ¹⁰ ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής δράσης, όταν αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, έχει ανατεθεί σε ειδική κατηγορία δικαστηρίων, τα διοικητικά δικαστήρια. Επικεφαλής των δικαστηρίων αυτών βρίσκονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στα δικαστήρια αυτά, στα οποία το ίδιο το Σύνταγμα αλλά και ο κοινός νομοθέτης έχει κατανείμει τη δικαιοδοσία εκδίκασης των επιμέρους διοικητικών διαφορών, ο πολίτης μπορεί να προσφύγει και να ζητήσει, κατά περίπτωση:

1. Είτε την ακύρωση ή μεταρρύθμιση του περιεχομένου των επίμαχων διοικητικών πράξεων και παραλείψεων.

2. Είτε αποζημίωση για τη βλάβη, που έχει υποστεί, από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες της διοίκησης.

Β. Τα πρακτικά αποτελέσματα.

Αναμφισβήτητα ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης παρέχει τα περισσότερα εχέγγυα για το σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου και, συνακόλουθα, για

την εμπέδωση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολίτη. Όμως, όπως αποδεικνύει η καθημερινή πρακτική, τα αποτελέσματα και του ελέγχου αυτού δεν είναι ικανοποιητικά. Οι κυριότερες αιτίες των μειονεκτημάτων του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης πρέπει να αναζητηθούν ιδίως προς την κατεύθυνση:

1. Της μεγάλης βραδύτητας, με την οποία απονέμεται η δικαιοσύνη. Δεν είναι υπερβολικό να υποστηρίξει κανείς ότι, πολλές φορές, η έκδοση της δικαστικής απόφασης έρχεται όταν η πραγμάτωση του διατακτικού της δεν έχει πλέον νόημα. Αξίζει να αναφερθεί ως παράδειγμα το γεγονός, ότι σήμερα το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως αναιρετικό δικαστήριο, εκδικάζει π.χ. φορολογικές υποθέσεις που αφορούν ελέγχους, οι οποίοι έχουν διενεργηθεί πριν από δέκα και πλέον χρόνια.

2. Της συχνής άρνησης της διοίκησης να σεβασθεί το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων. Είναι βέβαια αλήθεια ότι το ίδιο το Σύνταγμα και η λοιπή νομοθεσία καθιερώνουν ρητώς -ακόμη και με ποινικές μάλιστα κυρώσεις- την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να εκτελούν τις αποφάσεις των δικαστηρίων. Όμως η συνταγματική αυτή επιταγή καθίσταται ουσιαστικά ανενεργός, όταν η άρνηση εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων προέρχεται -πράγμα που συμβαίνει συχνά στην πράξη- από τα ίδια τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υπουργούς. Και τούτο διότι η επιβολή των σχετικών κυρώσεων στα όργανα αυτά δεν μπορεί να κινηθεί, παρά μόνο μέσα από τη διαδικασία του μηχανισμού της ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, ήτοι ύστερα από απόφαση του κατά τις διατάξεις του άρθρου 86 του Συντάγματος Ειδικού Δικαστηρίου.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ: Η ανάγκη μιας θεσμικής μεταρρύθμισης.

Από τα όσα ήδη εκτέθηκαν προκύπτει, πως προκειμένου να αποκατασταθεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολίτη στη χώρα μας είναι ανάγκη να βελτιωθεί το σύστημα ελέγχου της νομιμότητας της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

Οι σχετικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις δύσκολα θα μπορούσαν να δώσουν θεαματικά αποτελέσματα στον τομέα του κοινοβουλευτικού ελέγχου και του διοικητικού αυτοελέγχου. Και τούτο, γιατί η φυσιογνωμία των ελεγκτικών αυτών μηχανισμών, υπό το φως των σύγχρονων δεδομένων και πρακτικών, δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί αποτελεσματικά και σε μεγάλη έκταση στην καθημερινή πρόκληση της πολύμορφης -με πρωτεϊκές μάλιστα ιδιότητες- διοικητικής αυθαιρεσίας.

Αντιθέτως, η υιοθέτηση θαρραλέων, και σε βάθος, μεταρρυθμίσεων στο χώρο του δικαστικού ελέγχου μπορεί να δώσει θεαματικά αποτελέσματα.

σελ. 6

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές πρέπει να στραφούν προς δύο, κυρίως, κατευθύνσεις.

Πρώτον, προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης της απονομής της δικαιοσύνης. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί ιδίως μέσα από την προσπάθεια ολοκλήρωσης της οργάνωσης της διοικητικής δικαιοσύνης αλλά και μέσα από την πάταξη της καταχρηστικής προσφυγής -όχι τόσο των πολιτών όσο του ίδιου του Δημοσίου- στη δικαιοσύνη.

Δεύτερον, προς την κατεύθυνση της οργάνωσης ενός αποτελεσματικού συστήματος εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων από τη διοίκηση. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί ιδίως μέσα από την προσπάθεια καθιέρωσης ειδικών και συγκεκριμένων προσωπικών κυρώσεων (ποινικών, αστικών και πειθαρχικών) των υπευθύνων. Κυρώσεων, η επιβολή των οποίων πρέπει να αποσυνδεθεί από την ευθύνη του προϊστάμενου Υπουργού ή Υφυπουργού, με βάση τις εντολές του οποίου έχει ενεργήσει το αρμόδιο διοικητικό όργανο.

Τελειώνοντας την -κατ'ανάγκη- σύντομη αυτή εισήγηση, πιστεύω ότι το νόημά της περικλείεται μέσα στο ακόλουθο απόφθεγμα του Α. Πανσέληνου ¹¹ : "Ένα πραγματικά ελεύθερο κράτος πρέπει να έχει με τους πολίτες του αμοιβαίο αίσθημα ενοχής".