



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΚΑΙ Η ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ



ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ: ΜΥΡΣΙΝΗ ΒΙΤΣΑΚΑ
ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΗΤΡΩΟΥ: 1342201400019
ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ	4
1.1 Κυβέρνηση & Διακυβέρνηση	4
1.2 Αντιπροσωπευτική και συμμετοχική δημοκρατία	6
1.3 Διαβουλευτική δημοκρατία	7
1.4 Νομοθετική διαδικασία	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ.....	10
2.1 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί	10
2.2 Σκοπός Διαβούλευσης	11
2.3 Αρχές Διαβούλευσης	12
2.4 Μοντέλα Διαβούλευσης	13
2.5 Τυποποίηση Διαβούλευσης	14
2.6 Πρακτικές Διαβούλευσης.....	15
2.7 Αξιολόγηση Διαβούλευσης	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο : ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	17
3.1 Ηλεκτρονική Διαβούλευση	17
3.1.1 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	17
3.1.2 Ανοικτή Διακυβέρνηση (Opengov)	19
3.1.3 Δι@ύγεια.....	23
3.2 Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές	24
3.3 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή	26
3.4 Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου-ΕΕΔΑ	27
3.5 Ομάδες Πίεσης/Συμφερόντων – Δίκτυα.....	29
3.6 Συνδικαλιστικές Οργανώσεις	31
3.7 Επιμελητήρια.....	32
3.8 Ανεξάρτητες Αρχές.....	33
3.9 Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης	34
3.10 Επίσημα Όργανα Διαβούλευσης στην Ελλάδα	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο : ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ	38
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	42
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	43

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποδοκιμασία που υφίστανται συχνά οι δημοκρατικοί θεσμοί, κυρίως με την έκφραση δυσπιστίας από τη μεριά των πολιτών προς τους αντιπροσώπους τους στην Ελληνική Βουλή, αποτελεί πάγιο πρόβλημα της ελληνικής πολιτικής πραγματικότητας. Οι πολίτες τείνουν να αισθάνονται αποκομμένοι από τη διαμόρφωση των πολιτικών, οι οποίες στην πλειονότητά τους σχεδιάζονται από την εκάστοτε Κυβέρνηση της χώρας αλλά και τους γραφειοκράτες-τεχνοκράτες. Αυτό το σύστημα Διακυβέρνησης όντας αρκετά παραδοσιακό, ιεραρχικό και συγκεντρωτικό, δεν επιτρέπει την πραγμάτωση αληθινού διαλόγου μεταξύ διοικουμένων και διοικούντων, εμποδίζοντας τους πρώτους να συμμετάσχουν αποφασιστικά στη λήψη μιας απόφασης.

Τρεις περίπου δεκαετίες μετά την εμφάνιση της έννοιας της «χρηστής διακυβέρνησης», τονίζεται η ανάγκη ενδυνάμωσης των χαρακτηριστικών που τη διέπουν, όπως «η καλή νομοθέτηση, ο περιορισμός της πολυνομίας, η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, η ύπαρξη αξιόπιστης πληροφόρησης και διασφάλιση της δυνατότητας όλων των πολιτών για εύκολη πρόσβαση στη πληροφορία»¹. Αναμφισβήτητα η δημόσια ή κοινωνική διαβούλευση υποχρεούται να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής και του κυβερνητικού έργου.

Επιτακτική είναι λοιπόν η ανάγκη για σύναψη ενός νέου «συμβολαίου» μεταξύ των κυβερνώντων και των κυβερνωμένων, το οποίο θα προωθεί την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη συμμετοχή των πολιτών, είτε μεμονωμένα είτε μέσω της δημιουργίας ομάδων με σκοπό τη διεκδίκηση και προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τους, αναφορικά με ζητήματα που επηρεάζουν άμεσα τη ζωή τους. Η ενσάρκωση της λαϊκής κυριαρχίας ως πεμπτουσίας της δημοκρατικής αρχής, πραγματώνεται λοιπόν όχι μόνο με τη συμμετοχή των πολιτών στην εκλογική διαδικασία αλλά και με την εμπλοκή αυτών στην πολιτική σφαίρα και το δημόσιο διάλογο.

¹ Κατερίνα Σαρρή, «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση: Μια ευκαιρία για καλύτερη Διακυβέρνηση με επίκεντρο το πολίτη-Η ελληνική περίπτωση», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Κ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, Αθήνα 2010.

Οι νέες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών² φαίνεται να εξασφαλίζουν το απαραίτητο έδαφος για την πραγμάτωση της συμμετοχικής δημοκρατίας, μέσω των ευκαιριών που εξασφαλίζει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Στην Ελλάδα η χρήση των ΤΠΕ εγκαινιάζεται το 2009 με τη δικτυακή πλατφόρμα του Οpengon, μέσω της οποίας οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να καταθέσουν γραπτώς τις απόψεις τους, είτε για νομοσχέδια είτε για πολιτικές δράσης, συμμετέχοντας με τον τρόπο αυτό στη διαμόρφωση πολιτικών.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι, αφού αποσαφηνιστούν οι βασικές συναφείς έννοιες, να αναλυθεί το περιεχόμενο της δημόσιας ή κοινωνικής διαβούλευσης, να αναδειχθούν οι φορείς της και να διερευνηθεί ο βαθμός αποτελεσματικότητάς της. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παρουσίαση μιας μελέτης περίπτωσης, ως ένα παράδειγμα διαβουλευτικής διαδικασίας μέσω της Ανοικτής Διακυβέρνησης.

**ΛΕΞΕΙΣ - ΚΛΕΙΔΙΑ: Συμετοχική
Δημοκρατία, Κοινωνικός Διάλογος,
Δημόσια Διαβούλευση, Φορείς
Διαβούλευσης, Ανοικτή Διακυβέρνηση**

² «Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-governance) αφορά στον εκσυγχρονισμό του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, με όχημα τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με στόχο το ριζικό μετασχηματισμό των υφιστάμενων διαδικασιών και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, προκειμένου η Διοίκηση να καταστεί αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη, εξασφαλίζοντας την ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου και προάγοντας την ενεργή συμμετοχή των πολιτών.», Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

1.1 Κυβέρνηση & Διακυβέρνηση

Η αντίληψη ότι το Κράτος διεκδικεί το μονοπώλιο του νομιμοποιημένου φυσικού καταναγκασμού, αποτελεί αφετηρία της «βεμπεριανής» σκέψης, εισάγοντας τον όρο της γραφειοκρατίας, ως μορφής οργάνωσης, ενάσκησης της νομικής εξουσίας και πλέον ορθολογικής και αποτελεσματικής μεθόδου ενάσκησης ελέγχου³. Όπως παράλληλα θα υποστηρίξει ο Χέγκελ, το Κράτος «υπέρεκειται» των αντικρουόμενων πολλές φορές συμφερόντων των μελών της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να προχωρήσει σε έναν συγκερασμό τους, με στόχο να ορίσει ένα νέο, κοινό συμφέρον ή αλλιώς το γενικό συμφέρον. Η σκέψη του Μαρξ, τείνει να δεχτεί μια πιθανή αυτονομία του Κράτους, που βασίζεται στην ύπαρξη ιδιαίτερων μέσων που προκύπτουν από το «σχηματισμό ενός εκτεταμένου γραφειοκρατικού μηχανισμού»⁴. Ο Durkheim, τέλος, θα θεωρήσει το Κράτος ως το μόνο όργανο με ορθολογικά και συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά, το οποίο δύναται να εξασφαλίσει τη συνοχή της κοινωνίας μέσω της άσκησης μιας «στοχαστικής σκέψης».

Οι παραπάνω αντιλήψεις, με τις όποιες διαφορές παρουσιάζουν, συνομολογούν στην άποψη που κατοχυρώνει τον κεντρικό ρόλο του Κράτους και συνθέτουν το μοντέλο του αυστηρού κρατισμού ή αλλιώς την κρατική προσέγγιση⁵. Το Κράτος νομιμοποιείται να λαμβάνει αποφάσεις, δίχως να παίρνει υπόψη του παράγοντες του ευρύτερου περιβάλλοντος, χωρίς αυτό βέβαια να συνεπάγεται την απόρριψη των αρχών γραφειοκρατικής οργάνωσης. Σύμφωνα με την τελευταία, τα όργανα λήψης αποφάσεων στηρίζονται και εφαρμόζουν κανόνες δικαίου, οι οποίοι ορίζουν σαφώς τις αρμοδιότητες και τα όρια και του δημοσίου τομέα άρα και της διοίκησης. Υπάρχει, επομένως, σαφής καταμερισμός εργασιών, μέσα σε καλά οριοθετημένα χρονικά όρια προκειμένου να επιτυγχάνεται ο καταμερισμός της εξουσίας και να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων των δημόσιων λειτουργιών.

³ Για την αναλυτική σχετική θεωρία του Βέμπερ βλ. Αντώνη Μακρυδημήτρη, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 73.

⁴ Αναφέρεται σε: Pierre Muller, Yves Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002, σελ. 63.

⁵ Για την συναφή θεωρία βλ. Pierre Muller, Yves Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002, σελ. 63.

Η πλουραλιστική προσέγγιση⁶ ή αλλιώς το Κράτος ως παράγωγο της κοινωνίας, έρχεται να «ανατρέψει» την έννοια της «Κυβέρνησης» και να τη μετατρέψει σε «Διακυβέρνηση». Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση το Κράτος αποτελεί αποτέλεσμα ισχυρών κοινωνικών διαδικασιών. Παρόλο που το Κράτος είναι βασικός δρών στην πολιτική σκηνή, υπάρχει και πλήθος άλλων φορέων που επικοινωνούν και συναποφασίζουν. Για να υπάρξει διακυβέρνηση, πρέπει να υπάρξει αλληλεπίδραση πόρων, που θα οδηγήσει και σε συνεργασία των μερών, είτε πρόκειται για κρατικούς είτε για μη κρατικούς φορείς. Οδηγούμαστε επομένως σε μία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε κοινωνικούς και ιδιωτικούς δρώντες, τους οποίους θεωρούμε ικανούς και άρα επωφελούμαστε σε γνώσεις και πείρα, καθώς οι «επιστημονικές κοινότητες θεωρούνται αυθεντίες», όπως έχει παρατηθεί σχετικά⁷. Η τεχνοκρατική νομιμοποίηση λοιπόν θα συγκεραστεί με την αντίστοιχη δημοκρατική, η οποία προκύπτει από διάφορες οργανώσεις ή ομάδες πολιτών που συγκροτούνται με στόχο την ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση και τέλος την κινητοποίηση των μελών τους και της ευρύτερης κοινωνίας, και οι οποίες θα κληθούν να αναλάβουν δράση στη διαδικασία λήψης απόφασης.

Συμπερασματικά αξίζει να αναφερθεί η φράση του Cleveland⁸, ο οποίος χρησιμοποίησε τον όρο «διακυβέρνηση» για πρώτη φορά: Αυτό που θέλουν οι άνθρωποι είναι λιγότεροι κυβέρνηση και περισσότερη διακυβέρνηση. Όπως υποστήριξε ο Rhodes⁹, βασικές παράμετροι της διακυβέρνησης είναι το ‘νέο δημόσιο μάνατζμεντ’, η χρηστή διακυβέρνηση, η αύξηση των μη κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης και η ύπαρξη δικτύων πολιτικής.

⁶ Βλ. το ίδιο με υποσημείωση 4.

⁷ Μαρίκα Βαρεία, «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19/2013, σελ. 251.

⁸ Αναφέρεται σε: Στέλλα Λαδή, «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στη πράξη», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010, σελ. 84.

⁹ R. A. W. Rhodes, The New Governance: Governing Without Government, University of Southampton, December 2006.

1.2 Αντιπροσωπευτική και συμμετοχική δημοκρατία

Η επικράτηση της «Διακυβέρνησης» έναντι της «Κυβέρνησης» προϋποθέτει ή και οδηγεί στην εξέλιξη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας της σημερινής εποχής σε μία νέα μορφή δημοκρατίας, την συμμετοχική δημοκρατία, ή επεκτείνοντας τη σκέψη μας, τη διαβουλευτική δημοκρατία. Όπως θα παρατηρήσει ο Barber¹⁰, στην υφιστάμενη μορφή δημοκρατίας, οι αξίες είναι προσωρινές και υπό προϋποθέσεις και συνεπώς δε μπορεί να υπάρξει ισχυρή θεωρία για την ιδιότητα του πολίτη, τη συμμετοχή ή τις αρετές του πολίτη. Αυτή η «ισχνή» δημοκρατία παρά την αποτελεσματικότητα που εγγυάται και την υποχρέωση λογοδοσίας στο εκλογικό σώμα που αναδεικνύει την εκάστοτε κυβέρνηση, δεν εξασφαλίζει την επιθυμητή συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των αποφάσεων και εν τέλει στη διαμόρφωση του περιβάλλοντός τους. Η κρίση που βιώνει η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, έρχεται ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων της, άρα και της κυριαρχίας των γραφειοκρατικών διαδικασιών εντός της διοίκησης.

Αυτό είναι το σημείο το οποίο διαφοροποιεί την συμμετοχική δημοκρατία από την αντιπροσωπευτική, καθώς στην πρώτη οι πολίτες συμμετέχουν δραστικά στη δημιουργία, επεξεργασία και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Εξαλείφεται με τον τρόπο αυτό το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα», το οποίο προκύπτει από διάφορες προβληματικές πρακτικές όπως η πολυπλοκότητα των γραφειοκρατικών διαδικασιών, ο ατελής κοινοβουλευτισμός αλλά και οι «δυσνόητες εθνικές, τοπικές και κοινοτικές διαδικασίες»¹¹. Βασική αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας αποτελεί η θέση ότι οι δημοκρατικές ελλείψεις εξαλείφονται με τη διεξαγωγή διαλόγου για κάθε φλέγον ή μη ζήτημα της κοινωνίας, οι πολίτες δηλαδή κινητοποιούνται για ενεργή συμμετοχή, καλλιεργώντας με τον τρόπο αυτόν το ενδιαφέρον τους για τη διαδικασία της κυβέρνησης.

Σύμφωνα με τον Barber¹², θιασώτη της συμμετοχικής δημοκρατίας, ο πολίτης δεν αρκείται στο ρόλο του ως ψηφοφόρου αλλά «μετουσιώνεται» σε «κυβερνήτη της τύχης του». Αυτό δε σημαίνει ότι οφείλει να συμμετέχει παντού και πάντα, για αυτό αυτή η μορφή

¹⁰ Αναφέρεται σε: Καλλιόπη Σπανού, Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2000, σελ. 95.

¹¹ Μαρίκα Βαρειά, «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19/2013, σελ. 261.

¹² Βλ. υποσημείωση 10.

δημοκρατίας προϋποθέτει την ύπαρξη θεσμών που να κινητοποιούν τους πολίτες για συμμετοχή στη διαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας, τη διαβούλευση, τη νομοθεσία και την εφαρμογή της πολιτικής. Ακόμα και θεωρητικοί που ίσως διατηρούν επιφυλακτική θέση απέναντι σε ένα τέτοιο μοντέλο δημοκρατίας, κυρίως εξαιτίας των μη ικανών πάντα πολιτών, συμφωνούν στην άποψη ότι με το πέρασμα των χρόνων και την εφαρμογή διαδικασιών συμμετοχικής δημοκρατίας, ο πολίτης καθίσταται ενεργός και αποκτά τις απαραίτητες δεξιότητες.

Τρεις είναι οι τύποι της δημόσιας συμμετοχής σύμφωνα με τους Rowe & Frewer¹³:

1. **Δημόσια επικοινωνία:** η ροή της επικοινωνίας είναι από την κυβέρνηση στην κοινωνία αλλά δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή των πολιτών καθώς η αντίδρασή τους δεν είναι αυτό που επιδιώκουμε και επομένως δεν υπάρχουν οι κατάλληλοι μηχανισμοί αντίδρασης.
2. **Δημόσια διαβούλευση:** η ροή της επικοινωνίας είναι από τους πολίτες στην κυβέρνηση μέσω των μηχανισμών που η τελευταία έχει ορίσει προκειμένου να επιτυγχάνεται αυτή η διαδικασία, έχουμε επομένως περιορισμένο διάλογο κυβέρνησης και κοινωνίας.
3. **Άμεση δημόσια επικοινωνία:** αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ κοινωνίας και κυβέρνησης με μεγαλύτερες δυνατότητες προώθησης διαδικασιών διαλόγου.

1.3 Διαβουλευτική δημοκρατία

Αν θελήσουμε να εστιάσουμε την προσοχή μας στην αξία της δημόσιας διαβούλευσης, που αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας εργασίας, καλούμαστε να αναγνωρίσουμε μια προέκταση της συμμετοχικής δημοκρατίας, την *διαβουλευτική δημοκρατία*. Όπως υποστήριξε μεταξύ άλλων η Hartz-Karp¹⁴ στον ορισμό της διαβουλευτικής δημοκρατίας, η διαβούλευση ενισχύει τις φωνές των πολιτών στη διακυβέρνηση, ανεξαρτήτως φύλου, οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης και ηλικιακών διαφορών, προκειμένου αυτές να επηρεάσουν τις προτεινόμενες λύσεις στα δημόσια προβλήματα κυρίως μέσω του διαλόγου και της

¹³ Αναφέρεται σε: Στέλλα Λαδή, «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στη πράξη», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010, σελ. 84.

¹⁴ Αναφέρεται σε: Ευάγγελο Λιότζη, «Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση. Συναποφασίζοντας με τους πολίτες», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010, σελ. 2.

διαβούλευσης. Κατά τον Rosenberg (2007)¹⁵, δύο είναι οι τύποι της διαβουλευτικής δημοκρατίας, ο αγγλοαμερικανικός και ο ευρωπαϊκός τύπος. Η αγγλοαμερικανική αντίληψη θέτει στο επίκεντρο το άτομο με την ιδιότητα του πολίτη και προβάλλει σθεναρά την ορθολογικότητα που αυτό διαθέτει αλλά και το αίσθημα δικαιοσύνης που αναπτύσσει κατά τη λήψη μιας απόφασης. Η ισότητα των ατόμων και η αυτονομία τους είναι αλληλοεξαρτώμενες αξίες και η μία τροφοδοτεί την άλλη. Τελικά η διαβούλευση έρχεται να καλύψει την ανεπάρκεια διαδικασιών όπως οι εκλογές και το δημοψήφισμα. Αναφορικά με τον ευρωπαϊκό τύπο, με κύριο εκπρόσωπο τον Habermas, ο ορθολογισμός των ατόμων αποτελεί αποτέλεσμα της κοινωνικής και ιστορικής πραγματικότητας και επομένως δεν είναι καθολικός. Αντίθετα αποτελεί επίτευγμα συγκεκριμένης κοινωνικο-ιστορικής στιγμής και η αυτονομία κατασκευάζεται κοινωνικά. Κατά συνέπεια, η κοινωνική αλληλεπίδραση βοηθά στην ανάπτυξη και βελτίωση των αξιών τους. Παρά την ύπαρξη επιμέρους διαφορών, και οι δύο τύποι θέτουν κάποιες προϋποθέσεις για να λειτουργήσει στην πράξη η διαβουλευτική μορφή δημοκρατίας. Συγκεκριμένα, πρέπει να δημιουργηθεί ο κατάλληλος πολιτικός χώρος, ο οποίος θα είναι ανοικτός για όλους. Η διαβούλευση πρέπει να είναι διαθέσιμη προκειμένου οι πολίτες να ενημερώνονται και να συμμετέχουν σε αυτή, ενώ τα αποτελέσματά της οφείλουν να είναι δεσμευτικά για το σύνολο των συμμετεχόντων και να επηρεάζουν τη δημόσια πολιτική.

1.4 Νομοθετική διαδικασία

«Όσο πιο διεφθαρμένο είναι ένα κράτος, τόσο περισσότεροι είναι οι νόμοι και οι διατάξεις σε αυτό», έλεγε ο Κορνήλιος Τάκιτος χρόνια πριν και όπως θα επεκτείνει ο Αντ. Μακρυδημήτρης, «όσο πιο πολλοί είναι οι νόμοι, τόσο πιο ατελής είναι η διαδικασία της επεξεργασίας και η εγγύηση της ποιότητας και της αξίας τους»¹⁶. Με άλλα λόγια, ο τρόπος που νομοθετεί ένα κράτος διαμορφώνει και έναν δείκτη της ποιότητας διακυβέρνησής του αλλά και της υφιστάμενης δημοκρατίας.

«Οι παρεμβάσεις τις οποίες κατά καιρούς πραγματοποιεί ο νομοθέτης, διακρίνονται για

¹⁵ Αναφέρεται σε: Στέλλα Λαδή, «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στη πράξη», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010.

¹⁶ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, κυβέρνηση ή και σώμα προβούλων;, Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σελ. 164.

την αποσπασματικότητά τους καθώς και για την έλλειψη ενιαίου πνεύματος, γνώριμα χαρακτηριστικά της ελληνικής νομοθετικής πολιτικής. Αυτός ο κατακερματισμός συμβάλλει στη δημιουργία αδιαφάνειας, αβεβαιότητας διοικητικών καταστάσεων και ανασφάλειας περί δικαίου κατά παράβαση των επιταγών του κράτους δικαίου»¹⁷. Η τοποθέτηση αυτή περιγράφει πλήρως την υφιστάμενη κατάσταση. Η ταχύτητα της νομοθετικής διαδικασίας έχει οδηγήσει σε μια πολυνομία και σύγκρουση σχετικών νομοθετικών διατάξεων, χαρακτηριστικά που δυσχεραίνουν σε μεγάλο βαθμό την ελληνική διοίκηση στην εφαρμογή των νόμων. Τα παραπάνω ανέδειξαν την ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών διατάξεων σε μια γενικότερη προσπάθεια απλούστευσης των κανόνων δικαίου με στόχο να επιτευχθεί η απαιτούμενη διευκόλυνση και κατανόησή τους τόσο από τη διοίκηση αλλά και τους πολίτες.

Αποτελεί, έτσι, αδήριτη ανάγκη ο «εξορθολογισμός»¹⁸ της νομοθετικής διαδικασίας, δηλαδή η ανταπόκριση της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας στην προκοινοβουλευτική και η ανταπόκριση της τελευταίας στην υφιστάμενη ελληνική πραγματικότητα.

Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και ο νόμος για την «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης (Νόμος Υπ' Αριθ. 4048/2012). Βασική επιδίωξη του νόμου αυτού αποτελεί η τήρηση των αρχών και η εφαρμογή των μέσων καλής νομοθέτησης. Στον νόμο αυτό συναντάμε και τον όρο «διαβούλευση», ως ένα από τα μέσα καλής νομοθέτησης¹⁹. Αποτέλεσε δηλαδή βασική προτεραιότητα του νομοθέτη η εξασφάλιση διαδικασιών για όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή και συναίνεση, μια επιδίωξη που πραγματοποιείται με την ενημέρωση της κοινωνίας και την συμμετοχή εκπροσώπων της σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση.

¹⁷ Χαράλαμπος Γ. Χρυσανθάκης, Η σχέση κράτους – πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ. 49.

¹⁸ Όπως παρατηρεί η Σ. Λαδή στο άρθρο της (όπ.π.), ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας γίνεται αντιληπτός ως μια διαδικασία βελτίωσης και εξυγίανσης της ήδη υπάρχουσας νομοθετικής διαδικασίας.

¹⁹ Άλλα μέσα είναι η αιτιολογική έκθεση, η ανάλυση συνεπειών, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο :ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

2.1 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Σύμφωνα με έναν εργαλειακό ορισμό της Hartz-Karp (2005), η διαβούλευση είναι μια προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων κατά την οποία οι πολίτες αναλύουν τα υφιστάμενα γεγονότα από πολλαπλές οπτικές, συζητούν μεταξύ τους και αντισταθμίζουν τις επιλογές τους. Και όπως θα υποστηριχθεί από τον Muhlberger και τον Weber (2006), ο διαδικαστικός στόχος της διαβούλευσης είναι η συνεργατική αναζήτηση συμφωνίας, ενώ αιώτερος στόχος είναι η καλλιέργεια δημοκρατικής κουλτούρας και η θεμελίωση της διαδικασίας λήψης μίας απόφασης πάνω στη νομιμοποιητική οδό της συμμετοχής των πολιτών (Blumler & Coleman, 2001). Ως πολιτική διαδικασία, η διαβούλευση, χωρίς να αμφισβητεί τον κεντρικό ρόλο των νόμιμα εκλεγμένων κυβερνήσεων και του Κράτους, εντάσσει στους δρώντες που λαμβάνουν τις δημόσιες αποφάσεις, την κοινωνία των πολιτών, τις ομάδες πίεσης, τα κοινωνικά κινήματα, τις σοσιαλιστικές οργανώσεις, τα μεμονωμένα άτομα κ.α. Ως διαδικασία η διαβούλευση ξεκινάει με την ακρόαση και τη διατύπωση απόψεων, στη συνέχεια διεξάγεται ο διάλογος, η διαπραγμάτευση και η ανάλυση των απόψεων και τέλος οι εμπλεκόμενοι καταλήγουν σε κοινά αποδεκτές λύσεις²⁰. Αξίζει να αναφερθεί μια ορολογική διευκρίνιση που συναντάται στη διεθνή βιβλιογραφία, η οποία διακρίνει τη διαβούλευση σε διαδικασία λήψης απόφασης (deliberation) και σε απλή συμβουλευτική διαδικασία (consultation)²¹. Τέλος, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η διαβούλευση συνίσταται στην υποχρέωση των κυβερνήσεων να λαμβάνουν υπόψη τους τις απόψεις των οργανισμών και των επιχειρήσεων που τις εκπροσωπούν σε ένα νομοθετικό πλαίσιο ή πλαίσιο πολιτικής. Αναφορικά με την ελληνική νομοθεσία (άρθρο 6 του Ν.4048/2012) η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν των πολιτών, κοινωνικών φορέων και κάθε ενδιαφερομένου. Είναι επιτακτικό να υπάρχει συνεχής επικοινωνία και αλληλεπίδραση

²⁰ Peter Sterne with Sandra Zagon, Management practices No. 19 “Public consultation guide, changing and relationship between government and the Canadians”, Canadian Centre for management development, May 1997 (chapter 2: Understanding Public Consultation). Βλ. επίσης Jay G. Blumler, Stephen Coleman, Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace, Institute for Public Policy Research (IPPR)/Citizens Online Research Publication 2, March 2001.

²¹ Ευάγγελος Λιότζης, «Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση. Συναποφασίζοντας με τους πολίτες», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010.

μεταξύ των «policy makers» και αυτών που συμμετέχουν, εφαρμόζοντας πάντα αποδεκτούς κανόνες από το σύνολο των μερών²².

2.2 Σκοπός Διαβούλευσης

Η διαβούλευση στοχεύει στη σωστή αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων που προτείνονται σε κάθε δημόσιο πρόβλημα και δεν περιορίζεται στην ομόφωνη αποδοχή μιας πρότασης. Αποσκοπεί, λοιπόν, στην υιοθέτηση καλύτερων στρατηγικών που να αντανακλούν τις ανάγκες και τις ανησυχίες των εμπλεκόμενων φορέων. Κύριος στόχος, επομένως, είναι η βελτίωση της διαδικασίας λήψης μιας απόφασης που οφείλει να προκρίνει ρεαλιστικές λύσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν την κοινωνία. Στόχος της ηλεκτρονικής διαβούλευσης, συγκεκριμένα, είναι να καταστήσει δυνατή την ευρύτερη συμμετοχή μεμονωμένων πολιτών και των ομάδων της κοινωνίας των πολιτών στην διαδικασία νομοθέτησης και στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Εκτός από τη διαφάνεια, τη δημοσιότητα και την διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική ζωή, βασικός στόχος της ηλεκτρονικής διαβούλευσης αποτελεί και η επίλυση ενός προβλήματος που ταλανίζει την ελληνική έννομη τάξη και σχετίζεται με τη μη εφαρμογή των νόμων που θεσπίζονται²³.

«Ο κεντρικός στόχος μας πρέπει να είναι να υπερβούμε τον παραδοσιακό νομικό βολонταρισμό, να αποφύγουμε της επικοινωνιακές φωτοβολίδες και να κτίσουμε σταδιακά σχέσεις εμπιστοσύνης της κοινωνίας μας με το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, ώστε οι νομικές ρυθμίσεις που θα προτείνουμε να έχουν την προοπτική της θεσμοποίησής τους, δηλαδή της μετεξέλιξής τους σε θεσμούς»²⁴.

²² Μαρία Τζίτζη, «Η κοινωνική διαβούλευση ως παράμετρος καλής νομοθέτησης: δημιουργία και πιλοτική εφαρμογή οδηγού και ερωτηματολογίου διαβούλευσης», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Κ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα 2010.

²³ Δημήτρης Μέλισσας, Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας; Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σελ. 176.

²⁴ Παναγιώτης Μαΐστρος, Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα 2016, σελ. 87.

2.3 Αρχές Διαβούλευσης

Η οδηγία COM 2002/704 αναγνωρίζει την ανάγκη, η διαβούλευση να πραγματοποιείται στα πλαίσια ευρείας συμμετοχής και σε κάθε στάδιο πολιτικής, από τη χάραξη έως την εφαρμογή της, πάντα τηρώντας αρχές όπως η διαφάνεια και η λογοδοσία. Αυτές επιτυγχάνονται μέσω της ενημέρωσης των εμπλεκόμενων φορέων και των συμφερόντων που εκπροσωπούν. Η αποτελεσματικότητα, επιπρόσθετα, είναι αναγκαία για αυτό και η διαβούλευση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα πριν τη λήψη οποιασδήποτε τελικής απόφασης. Όπως ακόμα θα προβλέψει το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν.4048/2012, οι κυβερνητικοί παράγοντες πρέπει να κινούνται στα όρια των Αρχών Καλής Νομοθέτησης που μεταξύ άλλων, προωθούν την πρόσβαση των πολιτών στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τη ρύθμιση που προωθείται.

Αναλυτικά, οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν το σκοπό της εκάστοτε διαβούλευσης προκειμένου να ενεργοποιούνται στο σύνολό τους ή έστω αυτοί που έχουν έννομο συμφέρον. Επίσης, η διαβούλευση είναι μια αυτοσχεδιαζόμενη διαδικασία, την οποία διαμορφώνουν οι εμπλεκόμενοι έπειτα από οικειοθελή συμμετοχή σε αυτή. Όλοι οι συμμετέχοντες πρέπει να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες που απαιτούνται και έτσι να εξασφαλίζεται η ουσιαστική και ισότιμη συμμετοχή. Ο σεβασμός στις διαφορετικές απόψεις, αξίες και συμφέροντα είναι βασικό προαπαιτούμενο. Επιπλέον, οι κυβερνήσεις οφείλουν να λογοδοτούν για τη διαδικασία διαβούλευσης που προτιμήθηκε και να υλοποιούν τις λύσεις και αποφάσεις που προωθήθηκαν. Τέλος, είναι σημαντική η τήρηση χρονοδιαγραμμάτων, η παρακολούθηση της διαδικασίας και εν τέλει η αξιολόγηση της διαδικασίας μέσα από ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες²⁵.

²⁵ Cabinet office, Better regulation executive, Code of practice of consultation, January 2004.

2.4 Μοντέλα Διαβούλευσης²⁶

1. Εννοιολογικό πλαίσιο

Στο μοντέλο αυτό διαβούλευσης, αυτή παρομοιάζεται σαν μια πυραμίδα στη βάση της οποίας τοποθετείται η επίσημη πολιτική ατζέντα που καθορίζει και το ζήτημα που τίθεται προς διευθέτηση αλλά και ο χώρος διεξαγωγής της διαβούλευσης. Ο σκοπός και η διαδικασία που ακολουθείται γεννά προσδοκίες στους συμμετέχοντες, ενώ όσο πιο εναρμονισμένα είναι αυτά με την πολιτική και τους συμμετέχοντες, τόσο πιο αποτελεσματικά κρίνονται τα αποτελέσματα της διαβούλευσης.

2. Στρατηγικό πλαίσιο-Τοπογραφικό μοντέλο

Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, ακολουθείται μια τυποποιημένη διαδικασία που περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια. Ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης, καταγραφή στόχων, πρωταρχικών και δευτερευόντων, πραγματοποίηση συνάντησης με τους ενδιαφερομένους και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Δίνεται έμφαση στις σχέσεις που δημιουργούνται μεταξύ των συνδιαλεγόμενων αλλά και στη μεταξύ τους ανατροφοδότηση πληροφορίας.

3. Σχεδιαστικό πλαίσιο - ο κύβος του Rubick

Σε αυτό το μοντέλο επικεντρωνόμαστε στον τρόπο πραγματοποίησης της διαβούλευσης. Η μία επιφάνεια του κύβου της διαβούλευσης επικεντρώνεται στο *γιατί*, δηλαδή στο σκοπό στον οποίο επικεντρώνεται η διαβούλευση, αν πρόκειται για ενημέρωση, για συλλογή πληροφοριών ή εκπαίδευση. Η άλλη πλευρά του κύβου σχετίζεται με το *τι*, τους συμμετέχοντες δηλαδή που είναι ενημερωμένοι για το θέμα συζήτησης και μπορούν να προσφέρουν στην εκπλήρωση της όλης διαδικασίας. Μια άλλη όψη του κύβου αφορά το *πώς*, που είναι ο τρόπος συλλογής της πληροφόρησης που επιλέγεται σε συνάρτηση με τους διαφορετικούς τύπους σχέσεων μεταξύ των συμμετεχόντων.

²⁶ Όπως αναλύουν οι Peter Sterne και Sandra Zagon και παρατίθεται από τη Μαρία Τζίτζη στην εργασία με θέμα «Η κοινωνική διαβούλευση ως παράμετρος καλής νομοθέτησης: δημιουργία και πιλοτική εφαρμογή οδηγού και ερωτηματολογίου διαβούλευσης».

4. Διαχειριστικό πλαίσιο

Στο μοντέλο αυτό η διαδικασία της διαβούλευσης «τριχοτομείται». Το πρώτο στάδιο πριν την έναρξη της διαβούλευσης, το δεύτερο στάδιο κατά τη διενέργεια της διαβούλευσης και το τρίτο στάδιο μετά την ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας. Το μοντέλο αυτό περιλαμβάνει 51 βήματα τα οποία φιλοδοξούν να βοηθήσουν τον εκάστοτε συντονιστή ώστε να διενεργηθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο η διαβούλευση και να αναπτυχθούν οι επιθυμητές σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων.

2.5 Τυποποίηση Διαβούλευσης²⁷

Καθώς το αντικείμενο κάθε νομοθετικής ρύθμισης δεν είναι σταθερό και μεταβάλλεται ανάλογα με τις προθέσεις και προτεραιότητες της εκτελεστικής εξουσίας, ως αποτέλεσμα της πολιτικής ατζέντας, τα στάδια της διαδικασίας, οι φορείς συμμετοχής και η δράση τους μεταβάλλονται και αυτά με τη σειρά τους ανάλογα με την εκάστοτε ρύθμιση. Για το λόγο αυτό δεν είναι δυνατή η δημιουργία ενός προσχεδίου που θα υιοθετείται σε κάθε επιμέρους ζήτημα διαβούλευσης όπως συμβαίνει παραδείγματος χάρη με το υπόδειγμα Ανάλυσης Επιπτώσεων.

Η τυποποίηση της διαδικασίας που προηγείται του Κοινοβουλίου οφείλει να λαμβάνει υπόψη της το διερευνητικό χαρακτήρα του προσχεδίου που προωθείται, την πολιτική διάσταση της διαδικασίας και τις διαφορές που παρουσιάζουν οι συμμετέχοντες. Οι πολύπλοκοι και πολυάριθμοι επομένως συμμετέχοντες σε συνδυασμό με τις διαφορετικές απαιτήσεις της εκάστοτε προωθούμενης ρύθμισης, καθιστούν απαραίτητη μια «ανοικτή δικαίως ρυθμισμένη διαδικασία που θα συμπεριλαμβάνει αυτή την ετερογένεια»²⁸. Αξίζει βέβαια να αναφερθεί ότι οποιαδήποτε προσπάθεια τυποποίησης της διαδικασίας διαβούλευσης δε συνεπάγεται και την απόλυτη ρύθμισή της, η οποία δεν είναι και εφικτή. Αντίθετα, θα πρέπει να περιλαμβάνει γενικούς και απρόσωπους κανόνες που να τυποποιούν τη διαδικασία και να προωθούν την ισότητα ευκαιριών, θα τίθενται μάλιστα από το Κοινοβούλιο. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί με εγκυκλίους, οδηγίες ή με τον εσωτερικό κανονισμό των υπουργείων, όχι όμως με νόμο που ψηφίζει το Κοινοβούλιο καθώς το τελευταίο θα «αναιρούσε τη διακριτή φάση των διαδικασιών

²⁷ Πρόκειται για όρο που χρησιμοποιείται από τον Δημήτρη Μέλισσα (ό.π.).

²⁸ Δημήτρης Μέλισσας, Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας; Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σελ. 176.

και θα καθιστούσε οριστική μια προσωρινή φάση της νομοθεσίας»²⁹.

Σε κάθε περίπτωση, η τυποποίηση της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης εξαλείφει το χάσμα μεταξύ των φορέων της διαδικασίας και προωθεί μια πραγματική συνεργασία αυτών. Με τον τρόπο αυτό εξισορροπούνται τα αντιμαχόμενα συμφέροντα και επιτρέπεται πρόσβαση σε όλα τα δεδομένα και επιχειρήματα αυτών που τα εκφράζουν.

2.6 Πρακτικές Διαβούλευσης

Οι Rowe και Frawer (2005)³⁰ καταγράφουν τις πρακτικές που μπορούν να ακολουθηθούν ώστε να πραγματοποιηθεί η δημόσια διαβούλευση. Τα κείμενα διαβούλευσης αποτελούν μια ενδεχόμενη πρακτική που στοχεύει στη συγκέντρωση απαντήσεων προς το θέμα συζήτησης, αυτά αποστέλλονται στους ενδιαφερομένους με ορισμένο χρόνο για να απαντηθούν. Η ηλεκτρονική δημόσια διαβούλευση είναι μια άλλη πρακτική, ίσως και η συνηθέστερη, αφορά μεγαλύτερο μέρος πολιτών καθώς το θέμα συζήτησης αναρτάται ηλεκτρονικά σε ιστοσελίδα δημόσιου οργανισμού και κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να απαντήσει. Επίσης μπορεί να επιστρατευτούν και focus groups στην περίπτωση που μας ενδιαφέρει να αντιληφθούμε την άποψη των πολιτών από ποιοτική και όχι ποσοτική σκοπιά. Τέλος, έχουμε ως εναλλακτική και τα πάνελ πολιτών, κυρίως για θέματα υγείας, τα οποία συνεδριάζουν σε τακτά χρονικά διαστήματα, διατυπώνοντας σκέψεις και απόψεις και καταγράφοντάς τες επηρεάζουν τη λήψη μιας απόφασης.

2.7 Αξιολόγηση Διαβούλευσης

Μέχρι σήμερα η αξιολόγηση της διαβουλευτικής διαδικασίας στην Ελλάδα βασίζεται κυρίως σε ποιοτικές και ποσοτικές έρευνες, και λιγότερο σε υπάρχοντες δείκτες. Το 2014 δημοσιεύτηκε η Έκθεση Αξιολόγησης Λειτουργίας Διαβουλεύσεων από τη μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, η οποία και υποστηρίζει τις διαβουλεύσεις. Επρόκειτο για μια ποσοτική κυρίως έρευνα που

²⁹ Βλ. υποσημείωση 28.

³⁰ Βλ. υποσημείωση 13.

βασιζόταν στα στοιχεία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας Opepgon και κατέγραψε την πορεία λειτουργίας και υλοποίησης των διαβουλεύσεων, αναδεικνύοντας τυχόν προβλήματα και πιθανές λύσεις για τη βελτίωσή τους. Επίσης, έχει πραγματοποιηθεί αξιολόγηση από μέρους των πολιτών, μέσω ηλεκτρονικών ερωτηματολογίων που τους αποστάλθηκαν, έχουν εκπονηθεί δε εργασίες με μελέτες περιπτώσεων από σπουδαστές και σπουδάστριες της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Τέλος, υλοποιήθηκε το πρώτο στάδιο της Εξωτερικής Αξιολόγησης από την OGP³¹, η οποία στοχεύει στην ενίσχυση του διαλόγου και την παρακίνηση των κυβερνώντων για τη συνεχή και επιμελή διεξαγωγή διαβουλεύσεων.

Κρίνεται επομένως αναγκαία η κατασκευή δεικτών. Ένας πρώτος δείκτης δύναται να καταγράφει την επιτυχή ή μη στόχευση της διαβούλευσης κυρίως με τη μορφή ανταπόκρισης των συμμετεχόντων, ενώ ένας δεύτερος την καταλληλότητα των επιχειρημάτων στα έγγραφα της διαβούλευσης³².



³¹ «Open Government Partnership: εθελοντική διεθνής πρωτοβουλία, όπου συμμετέχουν διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς με σκοπό να διασφαλίσει συγκεκριμένες δεσμεύσεις από τις Κυβερνήσεις έναντι των πολιτών, έτσι ώστε να προάγει την διαφάνεια, να ενδυναμώνει το ρόλο των πολιτών, να καταπολεμηθεί η διαφθορά και να επιτευχθεί η διακυβέρνηση με τη χρήση νέων τεχνολογιών», Φώτης Πανάγος, «Ανοικτή Διακυβέρνηση: Μέθοδοι και εργαλεία αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα 2014.

³² Μαρία Τζίτζη, βλ. υποσημείωση 22.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο : ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

3.1 Ηλεκτρονική Διαβούλευση

3.1.1 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης και η απλούστευση και διευκόλυνση των γραφειοκρατικών διαδικασιών αποτελεί πάγιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας και συνεχής επιδίωξη των ασκούντων την κυβερνητική πολιτική. Το εγχείρημα αυτό δε δύναται να υλοποιηθεί χωρίς την προσαρμογή των διαδικασιών της διοίκησης στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η οποία βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (στο εξής ΤΠΕ). Ο πρωτοεμφανιζόμενος αγγλικός όρος «e-government» στην ελληνική μετάφραση μπορεί να αποδοθεί με δύο ξεχωριστές έννοιες, ως «ηλεκτρονική διοίκηση» και ως «ηλεκτρονική διακυβέρνηση». Η πρώτη έννοια της διοίκησης αφορά την παροχή πληροφοριών και υπηρεσιών στους πολίτες μέσω του διαδικτύου και άλλων τεχνολογικών υπηρεσιών. Η δεύτερη έννοια της διακυβέρνησης αναφέρεται κυρίως στην ηλεκτρονική επικοινωνία, οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών δρώντων με στόχο τη λήψη δημόσιων αποφάσεων, ως αποτέλεσμα ενεργούς συμμετοχής των πολιτών. Ακόμα μπορούμε να διακρίνουμε και έναν ξεχωριστό όρο, αυτόν της ηλεκτρονικής πολιτικής (e-politics), ο οποίος αναφέρεται επίσης στη χρησιμότητα των ΤΠΕ στη διατήρηση της ενεργητικότητας των πολιτών σε διαδικασίες επίλυσης δημόσιων προβλημάτων³³.

Για την προώθηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το μέχρι πρότινος Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κυκλοφόρησε το «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, Δεκέμβριος 2014»³⁴.

Παρακάτω παρουσιάζονται «τα έργα που αποτελούν και βασικό κορμό της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης»³⁵:

- I. Υιοθέτηση και λειτουργία ενιαίου συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου κεφαλαίου της δημόσιας διοίκησης (HRMS).
- II. Πολιτική δημόσιας πληροφορικής (ITPolicy).
- III. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση τώρα (eGovNow).

³³ Richard T. Waston, Bryan Mundy, A Strategic Perspective of Electronic Democracy, 2001.

³⁴ Ολόκληρο το κείμενο στον ιστοχώρο: <http://ydmed.gov.gr/?cat=100>.

³⁵ Παναγιώτης Μαϊστρός (βλ. υποσημείωση 24), σελ. 89.

IV. Ανάπτυξη ενός κεντρικού συστήματος ολοκληρωμένης χρηματοοικονομικής διαχείρισης (ERP).

V. Λειτουργία συστήματος παροχής υπηρεσιών CRM (CRMS).

Η εποχή μας αναμφισβήτητα χαρακτηρίζεται από την ευκολία που διαθέτουν οι πολίτες στην ενημέρωση, συλλογή πληροφοριών και επεξεργασία αυτών μέσα από το Διαδίκτυο. Αυτό προσφέρει μεγάλες δυνατότητες στα μέλη της κοινωνίας για μια ανοικτή δημοκρατική διαμόρφωση κοινής γνώμης με την χρήση των ΤΠΕ. Τα ΤΠΕ χαρακτηρίζονται από αμεσότητα, χαμηλό κόστος, ποικιλία στις πληροφορίες και τις πηγές αυτών ενώ ευνοούν την αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ των πολιτών και των διαμορφωτών πολιτικής (policy makers).

Ωστόσο οφείλουμε να παρατηρήσουμε τις σημαντικές αποκλίσεις που παρατηρούνται μεταξύ ηλικιακών ομάδων, κοινωνικών τάξεων αλλά και χωρών, αναφορικά με τη χρήση των ΤΠΕ. Ένα άλλο στοιχείο που χρήζει προσοχής από την Κυβέρνηση κατά το σχεδιασμό και τη χρήση των ΤΠΕ είναι η διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων των χρηστών και συμμετεχόντων. Παρά τους κινδύνους που εγκυμονεί, η επικράτηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης «μειώνει το βαθμό δημοκρατικού ελλείμματος σε μια κοινωνία»³⁶. Οι πολίτες μέσω της δημοσιοποίησης δεδομένων που σχετίζονται με τη δημόσια πολιτική και της παροχής ίσων ευκαιριών στη λήψη αποφάσεων, εμπιστεύονται όλο και περισσότερο το πολιτικό σύστημα και αισθάνονται ότι βρίσκονται σε μια πιο στενή επαφή με τα κέντρα εξουσίας. Το έντονα ιεραρχικά δομημένο κράτος μετατρέπεται σε ένα ανοικτό κράτος, όπου η νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων επιτυγχάνεται και με την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσής τους μέσω των τεκμηριωμένων επιχειρημάτων που αυτοί χρησιμοποιούν σε διαδικασίες ηλεκτρονικής διαβούλευσης.

«Εντούτοις, η μέσω του διαδικτύου διεύρυνση της δημοκρατίας, η ηλεκτρονική δημοκρατία εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο περιορισμένων αναζητήσεων στην Ευρώπη»³⁷. Ταυτόχρονα η προσδοκία ότι η ηλεκτρονική Διακυβέρνηση θα ενισχύσει την Άμεση

³⁶ Σωτηρία Χριστοπούλου, «Δημόσια διαβούλευση μέσω του Διαδικτύου. Η περίπτωση της δικτυακής πλατφόρμας orengon.gr», Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική», ΕΚΠΑ, Αθήνα 2010-1011.

³⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2014, σελ. 176.

Δημοκρατία, φαίνεται να περιορίζεται σε ένα πλαίσιο δημοσιοποίησης προτάσεων πολιτικής και νομοσχεδίων και συζήτησης αυτών³⁸.

3.1.2 Ανοικτή Διακυβέρνηση (Opengov)³⁹

Το 2006 εκδόθηκε η πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/18 Ιουλίου με την οποία προωθούνταν μια ολοκληρωμένη ρύθμιση για τη νομοθετική πολιτική και η οποία βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην προληπτική αξιολόγηση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Η δημόσια διαβούλευση θεσπίστηκε με νόμο το 2012 (4048) και η διαδικασία έχει πιστοποιηθεί ως επίσημη διαδικασία του ΕΚΔΔΑ⁴⁰, μετά από σχετική απόφαση του ΔΣ όπως ισχύει (αριθμ. 3727/24-10-2011), με την οποία ορίζονται και οι απαιτήσεις και οι κανόνες διενέργειας των διαβουλεύσεων. Η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών (ΜοΤεΚ)⁴¹ του ΕΚΔΔΑ, σύμφωνα με το νόμο 4002/2011 (άρθρο 68 παρ. 7), που τροποποιεί το προεδρικό διάταγμα 57/2007 (άρθρο 10Α), μεριμνά για την καλή λειτουργία και διαχείριση του διαδικτυακού τόπου Opengov, «χώρου» ανάρτησης των σχεδίων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που τίθενται σε δημόσια διαβούλευση.

Η διαδικασία για την πραγματοποίηση της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης περιλαμβάνει τέσσερα βήματα, (1)την υποβολή κειμένων για διαβούλευση, (2)την διενέργεια διαβούλευσης και το σχολιασμό, το (3)κλείσιμο της διαβούλευσης και (4)την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Με ευθύνη της Μονάδας Καινοτομίας του ΕΚΔΔΑ δημιουργείται και τηρείται κώδικας διεξαγωγής δημόσιας διαβούλευσης. Ο κώδικας διεξαγωγής έχει κυρίως τους εξής στόχους:

³⁸ Στέλλα Λαδή, Βασιλική Νταλάκου, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2016.

³⁹ Πληροφορίες για την Ανοικτή Διακυβέρνηση και τη διαδικασία οργάνωσης διαβουλεύσεων: <http://www.opengov.gr/home/services/>.

⁴⁰ Το ΕΚΔΔΑ είναι ο εθνικός στρατηγικός φορέας ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδρύθηκε το 1983, είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και υπάγεται στην Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης: <http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-29-09-59-33>.

⁴¹ Οι κύκλοι δραστηριοποίησης της ΜοΤεΚ αφορούν στη διοικητική τεκμηρίωση και την καινοτομία, όπου έχει υιοθετήσει και παρέχει ανοικτές διαδικτυακές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες και πρακτικές, καθώς και στον ανοικτό δημόσιο διάλογο, όπου εκτός των άλλων έχει και την ευθύνη διαχείρισης και ανάρτησης των διαβουλεύσεων κανονιστικών πράξεων και προτάσεων πολιτικής μέσω του δικτυακού χώρου Ανοικτή Διακυβέρνηση (Opengov): <http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-19-09-16-22>.

- Να αναδεικνύει και να περιγράφει λεπτομερώς με συγκεκριμένα παραδείγματα και οδηγίες τα διαφορετικά είδη, τους ρόλους, τις εφαρμοσμένες μεθοδολογίες και τις καλές πρακτικές διεξαγωγής.
- Να προτείνει ενέργειες για τη συστηματοποίηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και δράσεις για την γενικότερη αύξηση της συμμετοχής και την ενδυνάμωση της συμμετοχής ευαίσθητων ομάδων πληθυσμού.

Αναλυτικά τα στάδια⁴² της δημόσιας διαβούλευσης στο Opengov

Υποβολή κειμένων προς διαβούλευση	Το εκάστοτε Υπουργείο ή δημόσιος φορέας που σκοπεύει να υλοποιήσει μια διαβούλευση επί σχεδίων νομοθετικών, κανονιστικών πράξεων και κάθε άλλου κειμένου ή κάποια πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, πρέπει να αποστέλλει το αίτημα με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στη διεύθυνση mtk@ekdd.gr. Αποστέλλονται: • Κείμενο διαβούλευσης (νομοσχέδιο/ απόφαση/πράξη κ.λπ.) σε .doc ή .odt καθώς και σε .pdf αρχείο • Κάλεσμα του Υπουργού ή υπευθύνου του εκάστοτε Φορέα για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαβούλευση • Ημερομηνία Έναρξης και Λήξης της Διαβούλευσης • Τον υπεύθυνο Συντονιστή Επικοινωνίας και τους υπευθύνους για την Επεξεργασία των Σχολίων (Επίθετο, Όνομα, Τηλέφωνο, email) • Συνοδευτικά Κείμενα σε .pdf (Αιτιολογική
-----------------------------------	---

⁴² Πληροφορίες από τον διαδικτυακό χώρο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης: <http://www.opengov.gr/home/services>.

	Έκθεση, άλλη Σχετική νομοθεσία, πιθανές Θέσεις των κοινωνικών εταίρων κ.λπ.)
Διενέργεια Διαβούλευσης-Σχολιασμός	Η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ υλοποιεί τις κατάλληλες, ανά περίπτωση και είδος διαβούλευσης, τεχνικές προσαρμογές και προσδιορίζει την ηλεκτρονική διεύθυνση στο Διαδίκτυο στο χώρο του Opengon όπου θα διεξαχθεί η διαβούλευση, στη συνέχεια την αναρτά και ενημερώνει με email το Φορέα. Η διεύθυνση είναι συνήθως της μορφής όπως για παράδειγμα www.opengon.gr/types. Από την πλευρά του Υπουργείου συντάσσεται και διανέμεται έγκαιρα Δελτίο Τύπου στο οποίο δηλώνεται η έναρξη της ηλεκτρονικής διαβούλευσης και αναφέρεται ο δικτυακός τόπος. Στο δελτίο τύπου υπάρχει η ενημέρωση για την ηλεκτρονική διαβούλευση επί του σχεδίου απόφασης/πράξης, κάλεσμα του Υπουργού που να προτρέπει τους πολίτες να καταθέσουν τις απόψεις τους καθώς και αναγραφή με σαφήνεια του χρόνου έναρξης και λήξης της διαβούλευσης. Η ομάδα παρακολούθησης των σχολίων του Υπουργείου επιβλέπει σε τακτά χρονικά διαστήματα και εντός κάθε ημέρας τη διεξαγωγή της ηλεκτρονικής διαβούλευσης για να εγκρίνει τη δημοσίευση των σχολίων. Η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της διαβούλευσης και υποστηρίζει τεχνικά την διεξαγωγή της.

Κλείσιμο Διαβούλευσης	Ο Φορέας συντάσσει και αποστέλλει στη Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών Κείμενο Ολοκλήρωσης που ευχαριστεί τους συμμετέχοντες. Η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ αναρτά το Κείμενο Ολοκλήρωσης ως ευχαριστήριο κείμενο και τερματίζει τεχνικά τη διαβούλευση την προγραμματισμένη ώρα και μέρα, αν δεν υπάρχει άλλη ειδοποίηση. Με το κλείσιμο της διαβούλευσης κάθε Φορέας έχει τη δυνατότητα να εξαγάγει σε υπολογιστικό φύλλο (.xls) όλα τα σχόλια, έτσι ώστε να συντάξει την Έκθεση Διαβούλευσης Όλοι πολίτες μπορούν επίσης να εξαγουν τα σχόλια σε .xls.
Ολοκλήρωση Διαβούλευσης	Ο Φορέας αποστέλλει την Έκθεση της δημόσιας διαβούλευσης στην Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη Διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις (άρθρο 6 του νόμου 4048/23-2-12). “Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους”. Η διαβούλευση χαρακτηρίζεται ως «Ολοκληρωμένη» από τη ΜοΤεΚ και μπορεί να εμφανιστεί ως τέτοια στο opengov.gr.

Εκτός από τη διενέργεια δημόσιων διαβουλεύσεων στις δράσεις της ανοικτής διακυβέρνησης περιλαμβάνονται και οι προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος, ενώ παράλληλα λειτουργούν το labs.opengov.gr για τη συλλογή ιδεών και προτάσεων βελτίωσης των δημόσιων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, η υπηρεσία επικοινωνίας και η υπηρεσία συνδρομητικής ενημέρωσης μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

3.1.3 Δι@ύγεια⁴³

Το πρόγραμμα Δι@ύγεια στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Από τον Οκτώβριο του 2010 κάθε πράξη των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων αναρτάται στο Διαδίκτυο, ειδική ωστόσο μέριμνα έχει προβλεφθεί για τις αποφάσεις που αφορούν την εθνική άμυνα και τα προσωπικά δεδομένα. Σήμερα στο πρόγραμμα Διαύγεια είναι ενταγμένοι 3.660 φορείς του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α και Β βαθμού, ενώ έχουν αναρτηθεί περισσότερες από 11.500.000 πράξεις.

Με την ψήφιση του νόμου 4210/2013 (άρθρο 23) οι αναρτημένες πράξεις ενισχύονται θεσμικά με τους εξής τρόπους:

- Κάθε πράξη, εκτός από όσες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αποκτά ισχύ μόνο μέσω της ανάρτησής της στο σύστημα της Διαύγειας. Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης κάθε πράξη υπογράφεται ψηφιακά από το σύστημα Διαύγεια και αποκτά έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ). Ο ΑΔΑ είναι η ταυτότητα κάθε αναρτημένης πράξης, την πιστοποιεί και την ακολουθεί εφεξής.
- Το αναρτημένο έγγραφο, εκτός όσων δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, υπερισχύει έναντι όλων των λοιπών εκδόσεων της πράξης.

⁴³ <https://diavgeia.gov.gr/info>.

- Ο πολίτης μπορεί να επικαλείται τα αναρτημένα έγγραφα στις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτείται η επικύρωσή τους. Αρκεί η επίκληση του ΑΔΑ της πράξης για την αυτεπάγγελτη αναζήτησή τους από τους δημόσιους φορείς.
- Οι δημόσιες υπηρεσίες διεκπεραιώνουν υποθέσεις χωρίς να διακινούν τα αναρτημένα έγγραφα. Αρκεί η επίκληση του ΑΔΑ των πράξεων για την επικοινωνία μεταξύ φορέων.

3.2 Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, οι διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές μπορούν να ασκούν νομοθετικό έργο και κοινοβουλευτικό έλεγχο. Οι επιτροπές αυτές συνιστώνται και συγκροτούνται στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου της Βουλής με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, προκειμένου να επεξεργάζονται και να εξετάζουν σχέδια νόμων ή προτάσεις νόμων⁴⁴, ενώ παράλληλα διατυπώνουν γνώμη για τους προτεινόμενους προς διορισμό σε ορισμένες θέσεις, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον Κανονισμό ή νόμο.

«Η επεξεργασία και εξέταση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου γίνεται σε δύο στάδια, μεταξύ των οποίων μεσολαβεί διάστημα τουλάχιστον επτά (7) πλήρων ημερών. Κατά το πρώτο στάδιο διεξάγεται συζήτηση επί της αρχής και επί των άρθρων και κατά το δεύτερο στάδιο γίνεται δεύτερη ανάγνωση, συζήτηση και ψήφιση επί ενός εκάστου άρθρου. Κατά την επεξεργασία νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή και μέχρι τη δεύτερη ανάγνωση των άρθρων κάθε ειδική μόνιμη επιτροπή⁴⁵ μπορεί να διατυπώνει

⁴⁴ Τα νομοσχέδια αποτελούν πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας ενώ οι προτάσεις νόμου ξεκινούν από τη Βουλή.

⁴⁵ Συνιστώνται στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου της Βουλής, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, πλην των Ειδικών Μονίμων Επιτροπών Θεσμών και Διαφάνειας και Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας, οι οποίες συνιστώνται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου και λειτουργούν καθόλη τη διάρκειά της. Οι ειδικές μόνιμες επιτροπές είναι δέκα (10) :Ειδική μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, Ειδική μόνιμη επιτροπή ελληνισμού της διασποράς, Ειδική μόνιμη επιτροπή προστασίας περιβάλλοντος, Ειδική μόνιμη επιτροπή έρευνας και τεχνολογίας, Ειδική μόνιμη επιτροπή ισότητας, νεολαίας και δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ειδική μόνιμη επιτροπή περιφερειών, Ειδική μόνιμη επιτροπή οδικής ασφάλειας, Ειδική μόνιμη επιτροπή κοινοβουλευτικής δεοντολογίας, Ειδική μόνιμη επιτροπή σωφρονιστικού συστήματος, Ειδική μόνιμη επιτροπή παρακολούθησης των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

γνώμη για θέμα ιδιαίτερης σημασίας του οικείου νομοσχεδίου ή προτάσεως, το οποίο εμπίπτει στην αρμοδιότητά της»⁴⁶.

Οι ενεργές επιτροπές της τρέχουσας συνόδου είναι:

- Διαρκής Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων.
- Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων.
- - Υποεπιτροπή με θέμα «Το χρέος και η απομείωσή του».
- Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων.
- - Υποεπιτροπή για τη μελέτη και αντιμετώπιση του προβλήματος των ναρκωτικών.
- Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης.
- Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου.

Επομένως μπορούμε να διατυπώσουμε την άποψη ότι οι διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές αποτελούν ένα ξεχωριστό χώρο διεξαγωγής διαλόγου μεταξύ των Βουλευτών, οι οποίοι συγκροτούν τις Επιτροπές, προερχόμενοι μάλιστα από διαφορετικές κοινοβουλευτικές ομάδες και κατ' επέκταση ενδεχομένως με αντικρουόμενες ιδεολογικές πεποιθήσεις. Σε κάθε περίπτωση οι Επιτροπές αυτές μπορούν να συνεισφέρουν στη βελτίωση της προτεινόμενης ρύθμισης.



⁴⁶ <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/O-Thesmos/>.

3.3 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ενωσιακή διαδικασία⁴⁷ οδήγησε στη δημιουργία νέων θεσμών σε αντιδιαστολή με τους παραδοσιακούς κοινωνικούς θεσμούς όπως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι ομάδες συμφερόντων. Ένας τέτοιος θεσμός είναι και η Ελληνική Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, που συστάθηκε το 1994 με πρότυπο την ΟΚΕ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή μάλιστα κατοχυρώθηκε και συνταγματικά το 2001 στο άρθρο που αφιερώνεται στην κυβερνητική πολιτική (άρθρο 82 παρ. 2)⁴⁸, μια πρωτοβουλία που αναδεικνύει τη σημασία της για τη διαμόρφωση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Βασικός στόχος της ΟΚΕ αποτελεί η προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και επομένως η διαμόρφωση κοινών και αποδεκτών θέσεων για θέματα που αφορούν την ελληνική κοινωνία. Επίσης, «με τις προτάσεις της και τις γνωμοδοτήσεις της επιχειρεί τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους ή την ελαχιστοποίηση των πιθανών παρενεργειών από την άσκηση των επιμέρους αποφάσεων της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας»⁴⁹.

Σύμφωνα με το νόμο σύστασής της (2232/1994), «έργο της είναι η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού».

Η ΟΚΕ διατυπώνει γνώμη είτε με δική της πρωτοβουλία είτε με κατάθεση σε αυτή νομοσχεδίων από τους οικείους Υπουργούς ή προτάσεων Νόμων από τη Βουλή. «Η σύνταξη της Γνώμης γίνεται από Επιτροπές Εργασίας στις οποίες μετέχουν κατά κανόνα: έξι μέλη της Ολομέλειας (δύο από κάθε Ομάδα), τρεις εμπειρογνώμονες (κάθε Ομάδα ορίζει από ένα) και ένας επιστημονικός συνεργάτης της ΟΚΕ. ο οποίος έχει και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής. Της Επιτροπής Εργασίας προεδρεύει ο Αντιπρόεδρος ή (εάν δε μετέχει Αντιπρόεδρος στη συγκεκριμένη Επιτροπή) το αρχαιότερο μέλος της. Σε περίπτωση Γνωμών με εξαιρετικά σοβαρό αντικείμενο, είναι δυνατή η διεύρυνση της σύνθεσης της Επιτροπής

⁴⁷ Παναγιώτης Ιωακειμίδης, «Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα», Κοινωνία των Πολιτών, Τεύχος 2/1999, σελ. 11.

⁴⁸ «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν».

⁴⁹ http://www.oke.gr/oke_cap.html.

Εργασίας με τη συμμετοχή περισσότερων μελών, εμπειρογνομόνων και επιστημονικών συνεργατών της ΟΚΕ. Έπειτα το πόρισμα της Επιτροπής αποστέλλεται στην Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία διαμορφώνει και την πρόταση γνώμης προς την Ολομέλεια. Η Ολομέλεια συζητάει την πρόταση της Εκτελεστικής Επιτροπής και διαμορφώνει το τελικό κείμενο της Γνώμης. Η Γνώμη της ΟΚΕ διαβιβάζεται στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να αναπέμψει τη Γνώμη προκειμένου να συνεκτιμηθούν πρόσθετα στοιχεία. Επίσης, η Γνώμη της ΟΚΕ διαβιβάζεται στους βουλευτές όλων των κομμάτων, ώστε να ληφθεί υπ' όψιν κατά τη σχετική κοινοβουλευτική συζήτηση. Σε περιπτώσεις Γνωμών που αφορούν θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και διαχρονικής σημασίας, η ΟΚΕ διοργανώνει εκδηλώσεις και θέτει σε δημόσιο διάλογο τις απόψεις που διατυπώθηκαν στη Γνώμη.

Η τελευταία πρωτοβουλία, η διενέργεια δηλαδή εκδηλώσεων με στόχο την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου μεταξύ των συμμετεχόντων πολιτών, αυξάνει τις ευκαιρίες για συμμετοχή στη διαμόρφωση πολιτικών εκ μέρους της κοινωνίας. Η σημασία της ΟΚΕ για την ωρίμανση του θεσμού της διαβούλευσης είναι καταλυτική καθώς διευκολύνει την πραγμάτωση των αξιών του δημόσιου διαλόγου που αποσκοπεί στην εύρεση λύσης για τα κοινωνικά προβλήματα, ως αποτέλεσμα ανταλλαγής απόψεων και στάθμισης αντικρουόμενων συμφερόντων. Ωστόσο «στην πράξη τα αποτελέσματα του όχι τόσο νέου θεσμού δεν είναι εντυπωσιακά»⁵⁰.

3.4 Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου-ΕΕΔΑ⁵¹

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου συνιστά το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε ζητήματα σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Συστάθηκε με το νόμο 2667/1998 και συγκροτήθηκε για πρώτη φορά σε σώμα στις 10 Ιανουαρίου 2000. Αποτελεί μέσο εκπροσώπησης πολλών φορέων της κοινωνίας όπως πανεπιστημιακών ιδρυμάτων νομικών και πολιτικών επιστημών, πολιτικών κομμάτων, ΜΚΟ και άλλων. Πηγή έμπνευσης για την κατάρτιση του ιδρυτικού νόμου της ΕΕΔΑ ήταν οι Αρχές των Παρισίων (Paris Principles) που υιοθετήθηκαν από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών. Στην ΕΕΔΑ έχει αποδοθεί, ήδη από το 2002, βαθμός διαπίστευσης Α (πλήρης εναρμόνιση), κυρίως

⁵⁰ Τοποθέτηση της Στέλλας Λαδή, βλ. υποσημείωση 15.

⁵¹ <http://www.nchr.gr/index.php/el/2013-04-03-10-13-40/2013-04-03-10-14-20>.

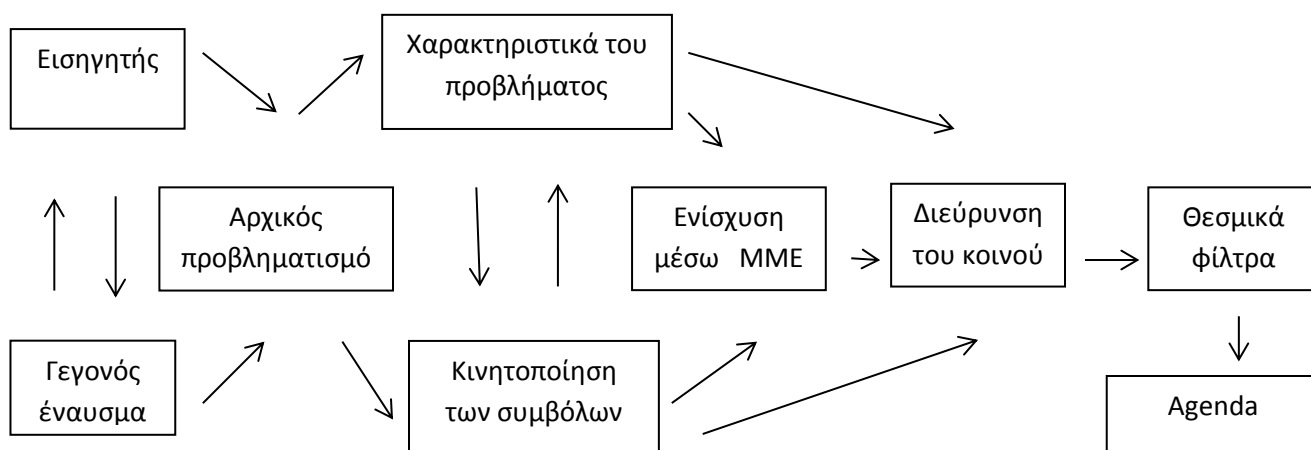
λόγω της θεσμικής ανεξαρτησίας και της ευρύτητας της εντολής που της παρέχεται από τον ιδρυτικό της νόμο. Η ιδέα που πυροδότησε τη δημιουργία της ΕΕΔΑ είναι η συνεχής και αδιάλειπτη παρακολούθηση των εξελίξεων που αφορούν τα δικαιώματα του ανθρώπου τόσο στο εξωτερικό και κυρίως σε εθνικό επίπεδο, η ενημέρωση της κοινής γνώμης αλλά και η παροχή συμβουλών για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής για θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η ΕΕΔΑ με κάθε ευκαιρία επισημαίνει στα όργανα της Πολιτείας την ανάγκη κατοχύρωσης και αποτελεσματικής προάσπισης των δικαιωμάτων όλων όσοι κατοικούν στην Ελλάδα. Η λειτουργία της ΕΕΔΑ διέπεται από τον Κανονισμό της [Απόφαση Υ138/6 Απριλίου 2000 (ΦΕΚ Β' 475), «Έκδοση Κανονισμού της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου»], σύμφωνα με τον οποίο έχουν συσταθεί και λειτουργούν πέντε Τμήματα:

- Τμήμα Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων.
- Τμήμα Κοινωνικών, Οικονομικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων.
- Τμήμα Εφαρμογής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στους Αλλοδαπούς.
- Τμήμα Προώθησης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- Τμήμα Διεθνούς Επικοινωνίας και Συνεργασίας.

Σε περιόδους όπως η παρούσα, κατά την οποία η κυβερνητική πολιτική καλείται να αντιμετωπίσει πληθώρα προβλημάτων όπως η οικονομική ή μεταναστευτική κρίση, η συμβολή ενός τέτοιου οργάνου είναι καθοριστική για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς αυτό έχει τη δυνατότητα να παρέχει τις κατάλληλες συμβουλές στους δρώντες στην πολιτική σκηνή και την ίδια στιγμή να αναγνωρίζει και να αντιμετωπίζει κινδύνους παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που ελλοχεύουν. Μπορεί επομένως να χαρακτηριστεί και ως ένα ενεργό πεδίο διαβούλευσης μεταξύ πολιτών και εξειδικευμένων επιστημόνων με τους ασκούντες την κυβερνητική πολιτική.

3.5 Ομάδες Πίεσης/Συμφερόντων – Δίκτυα

Η γένεση μιας δημόσιας πολιτικής σχετίζεται με την ύπαρξη ενός προβλήματος που χρήζει διευθέτησης. Το πρόβλημα αυτό, αφού περάσει το στάδιο επεξεργασίας από διάφορους συμμετέχοντες στα πλαίσια της διαβούλευσης, θα τεθεί στην ημερήσια κυβερνητική διάταξη, γεγονός που θα κινητοποιήσει τους αρμόδιους για την επίλυσή του, συχνότερα δηλαδή τους κυβερνητικούς δρώντες, οι οποίοι και θα προχωρήσουν τη νομοθετική διαδικασία. Ο καθορισμός της θεματικής διάταξης (agenda), ο οποίος παίζει καθοριστικό ρόλο στο αν ή όχι ένα πρόβλημα θα λάβει της απαραίτητης κυβερνητικής προσοχής, απεικονίστηκε ως ακολούθως από τους Cobb και Elder⁵² το 1972:



«Η κατασκευή των δημόσιων πολιτικών δεν είναι μια αφηρημένη διαδικασία. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένη αντίθετα με τη δράση των ενεχόμενων ατόμων ή ομάδων, με την ικανότητά τους να παράγουν ανταγωνιζόμενους λόγους και με τους τρόπους κινητοποίησής τους... Η ανάλυση της δημόσιας δράσης οδηγεί λοιπόν κατ' ανάγκη σε ένα στοχασμό σχετικά με τα εξελικτικά χαρακτηριστικά του δημόσιου χώρου και των δυναμικών της συλλογικής δράσης»⁵³.

⁵² Αναφέρεται σε: Pierre Muller, Yves Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002, σελ. 129.

⁵³ Pierre Muller, Yves Surel, ό.π.

Οι λεγόμενες Ομάδες Πίεσης ή Συμφερόντων δε στοχεύουν στην κατάκτηση της εξουσίας (όπως στην περίπτωση των πολιτικών κομμάτων), αλλά κυρίως επιδιώκουν να εμπλακούν στη διαδικασία διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής. Η εμπλοκή αυτή σχετίζεται περισσότερο με μια προσπάθεια να προωθηθούν τα συμφέροντα κάθε ομάδας και εν τέλει να ικανοποιηθούν μέσω της ειλημμένης απόφασης.

Κάθε ομάδα διαθέτει διαφορετικά μέσα για την προώθηση των συμφερόντων της, ενώ ποικιλία υπάρχει και ως προς τη μορφή και τη δύναμη που αυτές ασκούν. Οι Cobb και Elder διέκριναν τέσσερις τύπους «κοινού», δηλαδή κατηγορίες ομάδων. Συγκεκριμένα τις ομάδες ταύτισης που συσχετίζουν τα συμφέροντά τους με τους άμεσους δρώντες με τρόπο σταθερό και διαρκή, τις ομάδες προσήλωσης, η συμμετοχή των οποίων συνδέεται με τον πιο άμεσο τρόπο με το συγκεκριμένο πρόβλημα που χρήζει διευθέτησης, το ευαισθητοποιημένο κοινό που κινητοποιείται αρκετές φορές εκδηλώνοντας έντονο ενδιαφέρον για κοινωνικά προβλήματα και, τέλος, το ευρύ κοινό που είναι λιγότερο ενημερωμένο και δραστήριο με αποτέλεσμα να μην ενεργοποιείται με ευκολία για την προώθηση των συμφερόντων του.

Ως Ομάδες Πίεσης μπορεί να θεωρηθούν οργανώσεις όπως «εργατικά συνδικάτα, ενώσεις, εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια, ιατρικοί και δικηγορικοί σύλλογοι, ενώσεις καταναλωτών κ.ά.»⁵⁴. Παρά τις μεταξύ τους διαφορές, κάθε ομάδα επιδιώκει να φθάσει στο επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή στην ικανοποίηση των απαιτήσεών της, με διάφορους τρόπους πίεσης προς την εκτελεστική εξουσία.

Πέρα από τους διάφορους παράγοντες, «οι διαδικασίες που καθορίζουν τη δράση του Κράτους εξαρτώνται και από θεσμοθετημένες δομές διαμεσολάβησης», οι οποίες συνοψίζονται στον όρο δίκτυα. Ο όρος αυτός καλύπτει το «σύνολο των μορφών διάρθρωσης ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες και το Κράτος»⁵⁵. Κατά τον Benson⁵⁶ τα δίκτυα είναι ομαδοποιήσεις οργανώσεων με σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ τους.

Οι Rhodes και Marsh⁵⁷ διακρίνουν τα εξής δίκτυα: το θεματικό δίκτυο, το οποίο εμπεριέχει δρώντες γύρω από ένα πρόβλημα και η αλληλεξάρτηση των οποίων περιορίζεται στο

⁵⁴ Μελίνα Σεραφετινίδου, Εισαγωγή στη Πολιτική Κοινωνιολογία, Βιβλιοθήκη Κοινωνικής Επιστήμης και Κοινωνικής Πολιτικής, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2006, σελ. 220.

⁵⁵ Για την ολοκληρωμένη θεωρία βλ. Pierre Muller, Yves Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Κεφάλαιο 4, Δρώντες και Δίκτυα Δημόσιων Πολιτικών, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002, σελ. 123.

⁵⁶ Αναφέρεται σε: Pierre Muller, Yves Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002, σελ. 140.

⁵⁷ Όπ.π., σελ. 141.

υπό συζήτηση θέμα, το δίκτυο «παραγωγών» που οργανώνεται γύρω από ένα οικονομικό συμφέρον, το διακυβερνητικό δίκτυο, το οποίο δηλώνει τη συνάρθρωση τοπικών ή εδαφικών αρχών, τα επαγγελματικά δίκτυα, τα οποία χαρακτηρίζονται από εμπειρία εν συγκρίσει με τους άλλους δρώντες σε σχέση με το θέμα της προβληματικής και τέλος την κοινότητα δημόσιων πολιτικών, δηλαδή έναν σταθερό μηχανισμό με ανεξάρτητα μέλη με κοινά μέσα, που στοχεύει στην παραγωγή ενός κοινού αποτελέσματος. Η θεωρία των δικτύων καλείται να απαντήσει σε ερωτήματα όπως κατά πόσο διευκολύνεται η πρόσβαση στις δημόσιες πολιτικές ανάλογα με τους πόρους κάθε δικτύου⁵⁸. Ωστόσο έχει ασκηθεί κριτική στη θεωρία των δικτύων κυρίως αναφορικά με το ότι τα αποτελέσματα των δημόσιων πολιτικών είναι αμετάβλητα ανεξάρτητα από τις επιδράσεις που ασκήθηκαν από τα διάφορα δίκτυα.

3.6 Συνδικαλιστικές Οργανώσεις

Η συνδικαλιστική ελευθερία αποτελεί ένα κοινωνικό και αμυντικό δικαίωμα, το οποίο εκφράζει την ελευθερία ίδρυσης μιας συνδικαλιστικής οργάνωσης και συμμετοχής σε αυτή (ή και μη συμμετοχής, αρνητική συνδικαλιστική ελευθερία) με στόχο την προώθηση των εργασιακών και οικονομικών συμφερόντων των εργαζομένων. Σύμφωνα με το ελληνικό συνδικαλιστικό δίκαιο «επαγγελματική ή συνδικαλιστική οργάνωση ή συνδικάτο είναι η οργανωμένη ομάδα προσώπων, η οποία συγκροτείται ελεύθερα με σύμβαση και επιδιώκει την προάσπιση και προαγωγή των συλλογικών επαγγελματικών συμφερόντων των μελών της, αλλά όχι και τη διανομή κερδών σε αυτά⁵⁹».

Πρωτοβάθμιες είναι οι οργανώσεις με τη νομική μορφή σωματείου, τα τοπικά παραρτήματα συνδικαλιστικών οργανώσεων αλλά και οι ενώσεις προσώπων του Άρθρου 107 του Αστικού Κώδικα. Δευτεροβάθμιες είναι οι Ομοσπονδίες⁶⁰ και τα Εργατικά Κέντρα⁶¹ και τέλος οι τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις είναι οι συνομοσπονδίες όπως η Γενική

⁵⁸ Στέλλα Λαδή, Βασιλική Νταλάκου, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, Τόμος Α, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2008, σελ. 55.

⁵⁹ Χαρίλαος Γ. Γκούτος, Ο συνδικαλισμός στο Ελληνικό κράτος 1834-1914, Επίσημο και ζωντανό συνδικαλιστικό δίκαιο - συνδικαλιστική κίνηση, Τόμος Α, Εκδόσεις Ε.Ε.Ε. Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας, Αθήνα 1988, σελ. 31.

⁶⁰ Δύο τουλάχιστον συνδικαλιστικές οργανώσεις του ίδιου ή συναφών κλάδων οικονομικής δραστηριότητας ή του ίδιου ή συναφών επαγγελμάτων.

⁶¹ Το Εργατικό Κέντρο είναι μια διεπαγγελματική δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση τοπικού χαρακτήρα.

Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ).

Πώς εμπλέκονται όμως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις στη διαδικασία λήψης μιας απόφασης; Η απάντηση βρίσκεται φυσικά στην άσκηση του δικαιώματος των συνδικαλιστικών οργανώσεων για ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και το δικαίωμα για σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Αποτελούν λοιπόν κοινωνικούς εταίρους, οι οποίοι διαβουλεύονται, επισημαίνοντας τις παρατηρήσεις τους στα υπό κατάθεση νομοσχέδια. Χαρακτηριστική είναι η συμβολή της ΓΣΕΕ κατά τη σύναψη της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας (ΕΓΣΣΕ). Επιπλέον, η ΓΣΕΕ συνεργάζεται με διάφορους οργανισμούς στην Ελλάδα και στο εξωτερικό και με την βοήθεια δικών της φορέων παρουσιάζει τα προβλήματα του εργατικού χώρου στην Ελλάδα και προτείνει λύσεις.

3.7 Επιμελητήρια⁶²

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.2081/1992, τα Επιμελητήρια είναι υποχρεωτικές αυτοτελείς και ανεξάρτητες ενώσεις φυσικών και νομικών προσώπων, που ασκούν εμπορική δραστηριότητα σε ορισμένη περιφέρεια και αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σκοπός των Επιμελητηρίων είναι η προστασία και ανάπτυξη του εμπορίου, της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και των επαγγελματιών στην περιφέρειά τους, μέσα στα πλαίσια των συμφερόντων της εθνικής οικονομίας, όπως και η εν γένει οικονομική πρόοδος αυτής.

Μέλη του Επιμελητηρίου είναι υποχρεωτικά:

- α. Τα φυσικά πρόσωπα που έχουν την έδρα της εμπορικής τους δραστηριότητας στην περιφέρεια του Επιμελητηρίου
- β. Τα νομικά πρόσωπα και οι συνεταιρισμοί, εφόσον έχουν εμπορική ιδιότητα και έδρα στην περιφέρεια του Επιμελητηρίου
- γ. Τα υποκαταστήματα ημεδαπών επιχειρήσεων και τα υποκαταστήματα ή πρακτορεία αλλοδαπών επιχειρήσεων, εφόσον είναι εγκατεστημένα στην περιφέρεια του Επιμελητηρίου,

⁶² <http://www.gge.gr/09diadsystasis/html/epimelhthria.html>.

καθώς επίσης οι παραγωγικές μονάδες που είναι εγκατεστημένες εκτός της περιφέρειας του Επιμελητηρίου, στο οποίο βρίσκεται η έδρα τους.

Τα επιμελητήρια εκπροσωπούνται από την Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδας, που αποτελεί ένα θεσμοθετημένο σύμβολο της Πολιτείας σε θέματα οικονομίας και ανάπτυξης. Ο συμβουλευτικός ρόλος της ΚΕΕ πραγματοποιείται και μέσω ολοκληρωμένων υπηρεσιών πληροφόρησης στα Επιμελητήρια αλλά και διεκδίκησης από την Πολιτεία της διαχείρισης αναπτυξιακών έργων.

3.8 Ανεξάρτητες Αρχές

Η εδραίωση Ανεξάρτητων Αρχών στο πεδίο του πολιτικού και διοικητικού μηχανισμού της Ελλάδας συνέβαλε στη «συμπλήρωση και ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου των αποτελεσμάτων δράσης της διοίκησης καθώς και στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών⁶³». Στην Ελλάδα δύο είναι οι μεγάλες κατηγορίες ΑΑ, η πρώτη περιλαμβάνει αυτές που προβλέφθηκαν από τον κοινό νομοθέτη, ενώ στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν αυτές που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες, σύμφωνα με το άρθρο 101Α. Οι νομοθετικά κατοχυρωμένες ΑΑ είναι μεταξύ άλλων η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών. Συνταγματικά κατοχυρωμένες είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη.

Οι ΑΑ επομένως ως πολιτικές οντότητες που συμμετέχουν ενεργά στη δημόσια διοίκηση αλλά και στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καλούνται καθημερινά να αντιμετωπίσουν προβλήματα των πολιτών κυρίως σε συνδιαλλαγή με την εκάστοτε κυβέρνηση και με τη συμβολή των ΜΜΕ. Προωθούν λοιπόν τον διάλογο, την ενεργή συμμετοχή των πολιτών και γενικότερα τις αξίες της συμμετοχικής δημοκρατίας, ενώ παράλληλα άξια αναφοράς αποτελεί η συνεργασία τους με την ελληνική Βουλή, ως πηγή πληροφόρησης και ενημέρωσης της τελευταίας για θέματα των δημοσίων υπηρεσιών ή της τοπικής αυτοδιοίκησης ή τομέων της ιδιωτικής οικονομίας.

⁶³ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 385.

3.9 Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης⁶⁴

Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να αποτελέσει ένα πρόσφορο έδαφος συνδιαλλαγής των πολιτών, διεξαγωγής διαβουλευτικών διαδικασιών και εν γένει επικράτησης συμμετοχικών θεσμών. Ο νόμος 3852/2010 και συγκεκριμένα τα άρθρα 76 και 178, για την «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» εγκαινιάζουν ένα θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας με τη δημιουργία επιτροπών διαβούλευσης σε επίπεδο δήμου και περιφέρειας αντίστοιχα. Τα όργανα αυτά έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και όχι αποφασιστικό, δεν παράγουν δηλαδή δεσμευτικές πράξεις για τα αρμόδια αποφασιστικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

«Στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, δημοτική επιτροπή διαβούλευσης ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η διάρκεια της θητείας της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη. Δημοτική επιτροπή διαβούλευσης μπορεί να συγκροτηθεί και σε μικρότερους δήμους, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου»⁶⁵.

Οι δημοτικές επιτροπές συστήνονται κυρίως με τη συμμετοχή εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων, επιστημονικών φορέων, των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών, των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα, συλλόγων γονέων, των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων των πολιτών, κ.ά. Ο συνολικός αριθμός των μελών της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης μπορεί να είναι από 25 έως και 50 μέλη, μαζί με τον πρόεδρο. Στη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης προεδρεύει ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος που ορίζει ο δήμαρχος με απόφασή του. Στις συνεδριάσεις της επιτροπής καλούνται κατά περίπτωση και συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι αρμόδιων κρατικών αρχών, των τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων, καθώς και οι επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο δημοτικό συμβούλιο. Στις βασικές αρμοδιότητες της επιτροπής αυτής συμπεριλαμβάνεται η γνωμοδότηση στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα του δήμου, ή για γενικότερα θέματα του δήμου μετά από σχετική

⁶⁴ Μαρίκα Βαρειά, «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19/2013, σελ. 268.

⁶⁵ Άρθρο 76 του Ν.3852/2010.

πρωτοβουλία του δημάρχου, καθώς επίσης η διατύπωση απόψεων και παρατηρήσεων επί του περιεχομένου των κανονιστικού χαρακτήρα αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 79 του ΚΔΚ. Η διατύπωση γνώμης από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου. Οι προτάσεις της ηλεκτρονικής διαβούλευσης συγκεντρώνονται και συστηματοποιούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου και παρουσιάζονται από τον πρόεδρο της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της.

Με τη σειρά της, η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης αποτελεί το γνωμοδοτικό όργανο της περιφέρειας. Σύμφωνα με το άρθρο 178 του «Καλλικράτη», η συγκρότηση της επιτροπής περιλαμβάνει τους δημάρχους της περιφέρειας και εκπροσώπους των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, συλλόγων και φορέων, των συνεταιριστικών οργανώσεων, της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία υπάγεται η περιφέρεια, των κρατικών υπηρεσιών που έχουν την έδρα τους στην περιφέρεια, οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην περιφέρεια και των πολιτών. Ο αριθμός μελών της επιτροπής κυμαίνεται από 35 έως 60 άτομα, με το 1/3 να επιλέγεται μεταξύ των πολιτών από τους εκλογικούς καταλόγους της περιφέρειας.

Οι αρμοδιότητες της περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης συνίστανται στα παρακάτω:

- Εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας.
- Γνωμοδοτεί ως προς θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το περιφερειακό συμβούλιο ή τον περιφερειάρχη.
- Εξετάζει τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφέρειας και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.

Οι παραπάνω επιτροπές ενσαρκώνουν με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο την προσπάθεια του νομοθέτη για ενεργοποίηση των πολιτών αναφορικά με ζητήματα της τοπικής κοινωνίας και συμμετοχή αυτών στη διαδικασία λήψης μιας απόφασης, η οποία θα έχει άμεση επιρροή στην καθημερινότητά τους. Κρίνεται σκόπιμο να εξακριβωθεί περαιτέρω η δυναμική των επιτροπών διαβούλευσης αλλά και επίδρασή τους στην άσκηση αυτοδιοικητικών αποφάσεων.

3.10 Επίσημα Όργανα Διαβούλευσης στην Ελλάδα⁶⁶

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ	ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Εσωτερικών, Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης	○ Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ○ Θεσμός συλλογικών διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση ○ Επιχειρησιακά Προγράμματα ○ Περιφερειακά Συμβούλια ○ Ελληνικό Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας ○ Συμβούλιο Πληροφορικής ○ E-government ○ Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	Συμβούλιο Αγροτικής Ανάπτυξης
Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας	○ Μητρώο Μη Κυβερνητικών Περιβαλλοντικών Οργανώσεων
Υπουργείο Εξωτερικών	○ Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας ○ Επιτροπή για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

⁶⁶ Όπως τα παρουσιάζει η Μαρία Τζίτζη, «Η κοινωνική διαβούλευση ως παράμετρος καλής νομοθέτησης: δημιουργία και πιλοτική εφαρμογή οδηγού και ερωτηματολογίου διαβούλευσης», Κ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα 2010 (σχετική προσαρμογή με τα υπουργεία της σημερινής κυβέρνησης).

	○ Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής ○ Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού
Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων	○ Εθνικός Διάλογος ○ Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας ○ Εθνικό Συμβούλιο Νεολαίας
Υπουργείο Μεταφορών και Υποδομών	○ Εθνικό Συμβούλιο Μεταφορών
Υπουργείο Τουρισμού	○ Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο : ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Η Ανοικτή Διακυβέρνηση (Opengov) φαίνεται να αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα δημόσιας διαβούλευσης επί σχεδίων νομοθετικών, κανονιστικών πράξεων και κάθε άλλου κειμένου, στα οποία οι πολίτες, ατομικά ή ως μέλη συλλογικών οργάνων, μπορούν να σχολιάζουν, καταθέτοντας γραπτά τις παρατηρήσεις τους. Ως μελέτη περίπτωσης για τη δημόσια διαβούλευση επελέγη το Νομοσχέδιο με τίτλο: «Αναγκαίες ρυθμίσεις για την εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με το νέο Κώδικα Αντιντόπινγκ του Παγκόσμιου Οργανισμού Αντιντόπινγκ και άλλες διατάξεις», καθώς αυτό περιλαμβάνεται σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου διενεργήθηκε δημόσια διαβούλευση, υπήρχε δε διαθέσιμος και ο τελικός νόμος που προωθήθηκε και ως εκ τούτου κατέστη δυνατή η επιθυμητή σύγκριση.

Αρχικά αξίζει να σημειωθεί η ακόλουθη παρατήρηση όσον αφορά στο γενικότερο έργο της υπηρεσίας ανοικτής διακυβέρνησης. Παρατηρείται ότι η πλειονότητα των κειμένων που αναρτώνται προς δημόσια διαβούλευση παραμένουν στο τρίτο στάδιο της διαδικασίας, δηλαδή στο κλείσιμό της με την ανάρτηση του Κειμένου Ολοκλήρωσης, ως ευχαριστηρίου κειμένου. Λίγες είναι οι περιπτώσεις που βρίσκουμε αναρτημένη στον ιστότοπο της Ανοικτής Διακυβέρνησης την Έκθεση της δημόσιας διαβούλευσης, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη Διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις.

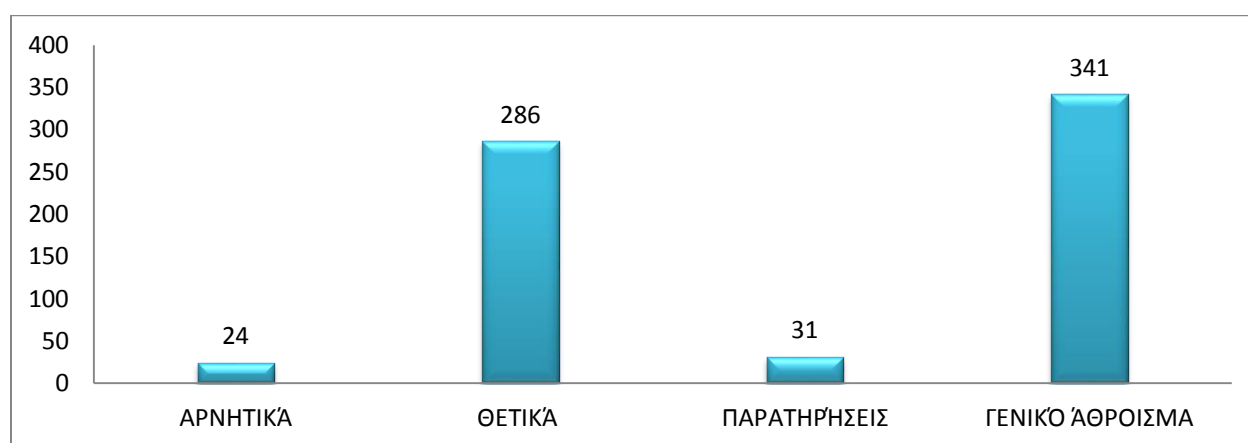
Μετά από αναζήτηση στη σελίδα του Opengov επιλέχθηκε να μελετηθεί το Σχέδιο Νόμου με τίτλο: «Αναγκαίες ρυθμίσεις για την εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με το νέο Κώδικα Αντιντόπινγκ του Παγκόσμιου Οργανισμού Αντιντόπινγκ και άλλες διατάξεις» του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. Η Διαβούλευση έλαβε χώρα από τις 29 Ιανουαρίου του 2016 έως και τις 3 Φεβρουαρίου του 2016, μετά από πρόσκληση του τότε Υφυπουργού Σταύρου Ν. Κοντονή⁶⁷. Στη σελίδα της διαβούλευσης βρίσκουμε αναρτημένο το Σχέδιο Νόμου, την Αιτιολογική Έκθεση και την Έκθεση Διαβούλευσης, η οποία αναρτήθηκε μετά το τέλος της επεξεργασίας των σχολίων των επισκεπτών και την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Συγκεκριμένα στην παραπάνω δημόσια διαβούλευση πραγματοποιήθηκαν 1.766 σχόλια, εκ των οποίων τα 341 ήταν σχόλια επί της διαβούλευσης, ενώ οι μοναδικοί σχολιαστές έφθασαν

⁶⁷ «Δεδομένης της σπουδαιότητας της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας, σας καλώ να συμμετάσχετε στη δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση, διατυπώνοντας τις απόψεις και τις παρατηρήσεις σας στις σχετικές ρυθμίσεις.»:
<http://www.opengov.gr/cultureathl/?p=6148>.

στους 307. Το νομοσχέδιο περιλάμβανε 79 άρθρα εκ των οποίων τα 28 επιτρεπόταν να σχολιασθούν. Το μεγαλύτερο ενδιαφέρον των πολιτών στράφηκε προς το Άρθρο 43, με τίτλο «ΤΟΞΟΒΟΛΙΑ - Αποχαρακτηρισμός αθλητικού τόξου ως όπλου», συγκεντρώνοντας 268 σχόλια και το άρθρο 24 με 17 σχόλια., ενώ τα υπόλοιπα άρθρα συγκέντρωσαν από 1 έως και 8 σχόλια το καθένα.

Από την Έκθεση επί της διαβούλευσης αντλούμε και το παρακάτω διάγραμμα, το οποίο αφορά την *Αποτίμηση Σχολιασμού επί του συνόλου του Σχεδίου Νόμου*:



Διαβάζοντας την Έκθεση Διαβούλευσης και συγκεκριμένα το κεφάλαιό της Συνοπτική Παρουσίαση Κυριότερων Σχολίων και Προτάσεων, καταλήγει κανείς στα εξής συμπεράσματα. Αρχικά πολλά από τα σχόλια δεν εντάσσονταν στο στόχο του Σχεδίου Νόμου, δηλαδή την προώθηση των αναγκαίων ρυθμίσεων για την εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με το νέο Κώδικα Αντιντόπινγκ του Παγκόσμιου Οργανισμού Αντιντόπινγκ. «Τα σχόλια που έγιναν κάτω από τα ξεχωριστά άρθρα του Σχεδίου Νόμου αφορούσαν και άλλα ζητήματα όπως την εφαρμογή της απλής αναλογικής για την εκλογή των οργάνων των σωματείων – ενώσεων – ομοσπονδιών, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας σε επίπεδο υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, την δημιουργία πλαισίου για την άσκηση του επαγγέλματος του προπονητή, ήταν σημαντικά, και συνέβαλλαν ουσιαστικά στη δημόσια συζήτηση για το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν τον Αθλητισμό»⁶⁸. Σε γενικές γραμμές, το Σχέδιο Νόμου τυγχάνει αποδοχής όχι μόνο επί της αρχής αλλά και επί των λοιπών και ειδικότερων διατάξεων αυτού. Όπως

⁶⁸ Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση επί της Διαβούλευσης για το συγκεκριμένο Σχέδιο Νόμου.

αναφέρθηκε, ο κύριος όγκος των σχολίων αφορούσε το Άρθρο 43, το οποίο ρυθμίζει το ζήτημα του αποχαρακτηρισμού, ως όπλου, του αθλητικού τόξου, σχόλια τα οποία στην πλειονότητά τους κρίνονται θετικά. Αρνητικά σχόλια συγκέντρωσε το Άρθρο 24, τα οποία ελήφθησαν υπόψη για την τροποποίηση του νομοσχεδίου. Ακολουθεί μια ενδεικτική αναφορά ενός σχολίου για το καθένα από τα δύο άρθρα:

❖ Άρθρο 43: ΤΟΞΟΒΟΛΙΑ – Αποχαρακτηρισμός αθλητικού τόξου ως όπλου

Ελληνική Ομοσπονδία Τοξοβολίας

Στο άρθρο 43 αναφέρεται πρόταση που αφορά το άθλημά μας με τίτλο «Αποχαρακτηρισμός αθλητικού τόξου ως όπλου». Η πρόταση αυτή στην πρώτη παράγραφο είναι εξαιρετικά θετική γιατί εισάγει για πρώτη φορά το πάγιο αίτημά μας για αποχαρακτηρισμό του αθλητικού τόξου ως όπλο γεγονός το οποίο ισχύει στις περισσότερες χώρες του κόσμου, διευκολύνει την ανάπτυξη και την διεξαγωγή του αθλήματος μας και δίνει τη δυνατότητα στην ομοσπονδία μας να εναρμονιστεί με την Παγκόσμια Ομοσπονδία Τοξοβολίας ακολουθώντας τις ίδιες προδιαγραφές που ισχύουν στους Ολυμπιακούς Αγώνες και σε όλες τις παγκόσμιες και πανευρωπαϊκές διοργανώσεις. Στην δεύτερη όμως παράγραφο αναιρείται αυτή η θετική εξέλιξη αφού η πρόταση αναφέρεται και πάλι σε άδειες κατοχής τόξου όπως αναφέρει ο νόμος μέχρι σήμερα και δεν είχε ποτέ εφαρμοστεί από το 1993. Στην περίπτωση λοιπόν που ισχύσει η β' παράγραφος για μια ακόμα φορά θα λειτουργήσει ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη του αθλήματός μας ενισχύοντας τα προβλήματα που ήδη υπάρχουν (αναβολές αγώνων, αδυναμία διοργάνωσης πρωταθλημάτων, παραπομπές αθλητών στον εισαγγελέα κτλ.) και θα οδηγήσει στη συρρίκνωση ενός από τα αρχαιότερα ολυμπιακά αθλήματα. ΖΗΤΟΥΜΕ την διαγραφή της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 43. Να είναι εντελώς ξεκαθαρισμένο ότι αυτό έχει ως συνέπεια την κατάργηση της ΚΥΑ 4325/1999 (χαρακτηρισμός όπλων ως σκοπευτικών, όροι προϋποθέσεις άδειας κατοχής κλπ) και την αντικατάσταση της ΚΥΑ 19180/2006 (όροι προϋποθέσεις και άδεια λειτουργίας σκοπευτηρίων) με την απόφαση Γ.Γ.Α. 5880 12/3/12 "Έγκριση Προδιαγραφών ανοιχτής και κλειστής εγκατάστασης τοξοβολίας. Οι παραπάνω ενέργειες είναι απαραίτητες για να στηριχτούν οι προσπάθειες της ομοσπονδίας για οριστική λύση του μακροχρόνιου αυτού προβλήματος και να υπάρξει ανάπτυξη και προώθηση της τοξοβολίας, ιδιαίτερα τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο της ολυμπιακής χρονιάς όπου διεξάγονται οι αγώνες πρόκρισης για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του Ρίο. Σε αντίθετη περίπτωση είναι μαθηματικά βέβαιο ότι η τοξοβολία ως άθλημα θα αναστείλει την λειτουργία της.

ο Πρόεδρος ο Γ.Γραμματέας Πέτρος Συναδινός Θεόδωρος Κόλλιας

❖ Άρθρο 24: Σχετικά με το διορισμό Ολυμπιονίκη

Αναφέρεται ότι : «Αθλητές που κατακτούν την 1η έως και την 3η νίκη σε θερινούς ή χειμερινούς Ολυμπιακούς Αγώνες επιτρέπεται να διορίζονται, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, σε κενές θέσεις είτε της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού και των εποπτευόμενων από αυτήν φορέων είτε σε οργανισμούς, φορείς, γραφεία ή υπηρεσίες αθλητικού αντικειμένου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού.» 10 Άποψή μας είναι να δίνεται η δυνατότητα διορισμού και αθλητών που στις αναφερόμενες διοργανώσεις, έχουν λάβει θέσεις έως και την 8η. Επίσης αναφέρεται ότι : «Για το σκοπό αυτόν μαζί με τη σχετική αίτηση για το διορισμό και τα λοιπά δικαιολογητικά, κατά τα ανωτέρω οριζόμενα, συνυποβάλλουν υπεύθυνη δήλωση περί διακοπής της αγωνιστικής τους δραστηριότητας ως και σχετική περί τούτου βεβαίωση της οικείας ομοσπονδίας». Πιστεύουμε πως οι αθλητές, δεν πρέπει να είναι αναγκασμένοι να σταματήσουν την αθλητική τους δράση για να διοριστούν στο δημόσιο. Αντιθέτως ο διορισμός στο δημόσιο θα τους ενισχύσει οικονομικά στην αθλητική τους προετοιμασία και δεν θα στερήσει τον αθλητισμό μας από άξιου και ικανούς αθλητές.

Σχετικά με το άρθρο 43, η πλειονότητα των σχολίων αφορούσε στη διαγραφή της δεύτερης παραγράφου, η οποία ορίζει ότι με απόφαση των αρμόδιων κατά περίπτωση Υπουργών καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, η διαδικασία χορήγησης αδειών κατοχής αγωνιστικού τόξου, οι υποχρεώσεις των αθλητικών σωματείων και των κατόχων αγωνιστικού τόξου, οι διαδικασίες εισαγωγής – εξαγωγής αθλητικών τόξων από αθλητικές αποστολές του εξωτερικού για τη συμμετοχή τους σε επίσημους αθλητικούς αγώνες καθώς και κάθε άλλο συναφές ζήτημα ή αναγκαία λεπτομέρεια. Ωστόσο όπως διαπιστώνεται από τη μελέτη του Ν.4373/2016 και του άρθρου για τον Αποχαρακτηρισμό αθλητικού τόξου ως όπλου⁶⁹, οι σχετικές προτάσεις όσων συμμετείχαν στη διαβουλευτική διαδικασία δε λήφθηκαν υπόψη και το άρθρο παρέμεινε ως είχε.

Από την άλλη, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 24 του Σχεδίου Νόμου που τροποποιεί και αντικαθιστά την παράγραφο 9 του άρθρου 34 του νόμου 2725/1999 (ΦΕΚ Α' 121/17 Ιουνίου) όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 8 του άρθρου 18 του νόμου 3708/2008 (ΦΕΚ Α' 210/8 Οκτωβρίου), δε συμπεριλαμβάνεται στο Ν.4373/2016. Οι περισσότερες ενστάσεις αφορούσαν την πρόβλεψη για κατάθεση υπεύθυνης δήλωσης περί διακοπής της αγωνιστικής δραστηριότητας των αθλητών όπως και σχετικής περί τούτου βεβαίωσης της οικείας ομοσπονδίας από τον ολυμπιονίκη (1η έως 3η θέση) που επιθυμεί το διορισμό του σε θέση του Δημοσίου. Οι εν λόγω ενστάσεις λήφθηκαν υπόψη κατά το σχεδιασμό του νόμου και το συγκεκριμένο άρθρο δεν αποτελεί μέρος του Ν.4373/2016.

⁶⁹ «Εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν.2168/1993, τα αγωνιστικά τόξα που κατέχονται ή χρησιμοποιούνται από αθλητές τοξοβολίας, οι οποίοι είναι κάτοχοι δελτίου αθλητικής ιδιότητας που νομίμως έχει εκδοθεί από την οικεία αθλητική Ομοσπονδία, κατά την προετοιμασία και τη συμμετοχή τους σε επίσημους αγώνες τοξοβολίας στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Πολιτισμού και Αθλητισμού καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, η διαδικασία χορήγησης αδειών κατοχής αγωνιστικού τόξου, οι υποχρεώσεις των αθλητικών σωματείων και των κατόχων αγωνιστικού τόξου, οι διαδικασίες εισαγωγής – εξαγωγής αθλητικών τόξων από αθλητικές αποστολές του εξωτερικού για τη συμμετοχή τους σε επίσημους αθλητικούς αγώνες, καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το ευρωπαϊκό πολιτικό περιβάλλον αλλά και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης⁷⁰ εδώ και δύο τρεις περίπου δεκαετίες έχουν αναδείξει την ανάγκη εφαρμογής της θεωρίας της Διακυβέρνησης και τα πλεονεκτήματα που αυτή συνεπάγεται για την εξυγίανση της διοίκησης των κρατών-μελών. Βασική συνιστώσα της θεωρίας αυτής συνιστά αναμφισβήτητα η αυξημένη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών, αίτημα που προκύπτει από την ελλιπή εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους αντιπροσώπους τους, όταν αυτοί καλούνται να αντιμετωπίσουν προβλήματα της καθημερινότητά τους.

Ο θεσμός της Διαβούλευσης μπορεί να αποτελέσει ένα από τα βασικά «όπλα» στα χέρια των Κυβερνήσεων στη μάχη κατά της διαφθοράς και της κακονομίας, μέσω του οποίου θα επιχειρείται η διάχυση της δημόσιας πληροφορίας με τρόπο διαφανή και αποτελεσματικό αλλά και θα ενθαρρύνεται η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης μιας απόφασης. Στους φορείς της δημόσιας διαβούλευσης περιλαμβάνονται ιδίως οι επιμέρους επιτροπές της Βουλής, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Ακόμα οι πολίτες μπορούν να εκφράζουν τις απόψεις τους κατά τον σχεδιασμό μιας δημόσιας πολιτικής συμμετέχοντας σε οργανώσεις (π.χ. συνδικαλιστικές). Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η συμβολή της διαδικτυακής πλατφόρμας Opengon, στην οποία αναρτώνται από τους αρμόδιους υπουργούς τα σχέδια νόμων για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα προκειμένου κάθε ενδιαφερόμενος να τα σχολιάσει και να καταθέσει παρατηρήσεις και βελτιώσεις. Οι δημοτικές και περιφερειακές επιτροπές διαβούλευσης που θεσπίστηκαν με τον «Καλλικράτη» φαίνεται να αποτελούν και αυτές πρόσφορο τρόπο για την προαγωγή του δημοσίου διαλόγου, αυτή τη φορά αναφορικά με ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος.

Σήμερα με την εφαρμογή του νόμου για την Καλή Νομοθέτηση και τη λειτουργία της Ανοικτής Διακυβέρνησης γίνονται προσπάθειες με κατεύθυνση τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της διαδικασίας του «νομοθετείν», αλλά και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε αυτή. Αξίζει, ωστόσο, ενδεχομένως να μελετηθεί και η επιρροή που διαθέτουν σε τελικό στάδιο οι πολίτες στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών.

⁷⁰ Βλ. σχετικά OECD, “The OECD Report and Regulatory Reform”, http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Βαρειά Μαρίκα, «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19/2013
2. Γκούτος Χαρίλαος Γ., Ο συνδικαλισμός στο Ελληνικό κράτος 1834-1914, Επίσημο και ζωντανό συνδικαλιστικό δίκαιο - συνδικαλιστική κίνηση, Τόμος Α, Εκδόσεις Ε.Ε.Ε. Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας, Αθήνα 1988
3. Ιωακείμης Παναγιώτης, «Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα», Κοινωνία των Πολιτών, Τεύχος 2/1999
4. Καρκατσούλης Παναγιώτης, Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα, στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;. Συλλογικό έργο, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2008
5. Καρκατσούλης Παναγιώτης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2014
6. Λαδή Στέλλα, «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στη πράξη», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010
7. Λαδή Στέλλα, Νταλάκου Βασιλική, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, Τόμος Α, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2008
8. Λαδή Στέλλα, Νταλάκου Βασιλική, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2016
9. Λιότζης Ευάγγελος, «Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση. Συναποφασίζοντας με τους πολίτες», Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010
10. Μαΐστρος Παναγιώτης, Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα 2016
11. Μακρυδημήτρης Αντώνης, Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Γ΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008

12. Μακρυδημήτρης Αντώνης, Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, κυβέρνηση ή και σώμα προβούλων;, Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011
13. Μακρυδημήτρης Αντώνης, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013
14. Μέλισσας Δημήτρης, Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;, Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011
15. Muller Pierre, Surel Yves, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2002
16. Πανάγος Φώτης, «Ανοικτή Διακυβέρνηση: Μέθοδοι και εργαλεία αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα 2014
17. Σαρρή Κατερίνα, «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση: Μια ευκαιρία για καλύτερη Διακυβέρνηση με επίκεντρο το πολίτη-Η ελληνική περίπτωση», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Κ΄ Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, Αθήνα 2010
18. Σεραφετινίδου Μελίνα, Εισαγωγή στην Πολιτική Κοινωνιολογία, Βιβλιοθήκη Κοινωνικής Επιστήμης και Κοινωνικής Πολιτικής, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2006
19. Σπανού Καλλιόπη, Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2000
20. Τζίτζη Μαρία, «Η κοινωνική διαβούλευση ως παράμετρος καλής νομοθέτησης: δημιουργία και πιλοτική εφαρμογή οδηγού και ερωτηματολογίου διαβούλευσης», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Κ΄ Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα 2010
21. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020
22. Χριστοπούλου Σωτηρία, «Δημόσια διαβούλευση μέσω του Διαδικτύου. Η περίπτωση της δικτυακής πλατφόρμας opengov.gr», Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική», ΕΚΠΑ, Αθήνα 2011

23. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος Γ., Η σχέση κράτους – πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Blumler Jay G., Coleman Stephen, Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace, Institute for Public Policy Research (IPPR)/Citizens Online Research Publication 2, March 2001
2. Cabinet office, Better regulation executive, Code of practice of consultation, January 2004
3. Hartz-Karp Janette, «A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue With the City», Journal of Public Deliberation, Τόμος 1, Τεύχος 1, 2005
4. OECD, “The OECD Report and Regulatory Reform”
5. Rhodes R. A. W, The New Governance: Governing Without Government, University of Southampton, December 2006
6. Sterne Peter with Zagon Sandra, Management practices No. 19 “Public consultation guide, changing and relationship between government and the Canadians”, Canadian Centre for management development, May 1997 (chapter 2: Understanding Public Consultation)
7. Waston Richard T., Mundy Bryan, A Strategic Perspective of Electronic Democracy, 2001