

Εισαγωγή των εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών στο ελληνικό διοικητικό σύστημα

Χαράλαμπος Ταγαρούλιας, Δικ. Αντιπρόσωπος ΝΣΚ, LL.M. Pepperdine University, Straus Institute for Dispute Resolution, Διεθνής διαιτησία και διαμεσολάβηση

Το δημοκρατικό έλλειμμα των σύγχρονων κοινωνιών και η ανάγκη για μεγαλύτερη συμμετοχή, διαφάνεια και γενικότερα αλλαγή στον τρόπο λήψης αποφάσεων αποτελεί κάλεσμα για διαρθρωτικές αλλαγές στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Στην ελληνική πραγματικότητα, το γραφειοκρατικό σύστημα και η αλληλεπίδρασή του με το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων και το συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα αποτελούν εμπόδιο για οποιαδήποτε θετική αλλαγή. Το άκαμπτο και πολύπλοκο διοικητικό σύστημα που έχει σχεδιαστεί για την προστασία των δικαιωμάτων του Έλληνα πολίτη και την αποτροπή κυβερνητικών καταχρήσεων έχει αποτύχει στην εκπλήρωση του υπέρτερου σκοπού του που είναι η προαγωγή της κοινωνικής δικαιοσύνης και η εξάλειψη των διακρίσεων. Εν τω μεταξύ, όσο το σύστημα γίνεται πιο γραφειοκρατικό για να αποφεύγονται οι καταχρήσεις, λιγοστεύει η ευαισθησία προς τον διοικούμενο δημιουργώντας απάθεια, κυνισμό και δυσαρέσκεια στο μέσο πολίτη, ο οποίος χάνει κάθε κίνητρο για δημιουργικότητα και συνεργασία.

Η προτεινόμενη λύση απαιτεί την εφαρμογή εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών (στο εξής Ε.Μ.Ε.Δ.) που μπορούν να παράγουν πιο γρήγορα, πιο ανθεκτικά στο χρόνο και ευρέως αποδεκτά αποτελέσματα κάνοντας παράλληλα οικονομία πόρων και καταπολεμώντας τη γραφειοκρατία. Η υιοθέτηση μηχανισμών Ε.Μ.Ε.Δ. μπορεί να συνδράμει ώστε οι πολίτες να ανακτήσουν την εμπιστοσύνη τους σε ένα σύστημα που θα είναι πλέον σε θέση να επιλύσει σε σύντομο χρόνο οποιοδήποτε ζήτημα διοικητικής φύσεως μέσω αποτελεσματικών μηχανισμών, χωρίς να χρειάζεται να καταφύγουν σε χρονοβόρες και δαπανηρές δικαστικές διαδικασίες. Μπορεί επίσης να μετατοπίσει την προσοχή

της διοίκησης από τη στείρα εφαρμογή του νόμου, στην ανεύρεση λύσεων που είναι δίκαιες και επωφελείς, τόσο για την κυβέρνηση όσο και τον πολίτη, ακόμα και σε πολύπλοκα προβλήματα, εξαιτίας της ευελιξίας του θεσμού, χωρίς όμως να θυσιάζεται η νομιμότητα, κυρίως λόγω των προτεινόμενων μηχανισμών ελέγχου.

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, η έμφαση δίνεται στη διαμεσολάβηση (mediation), με αναφορά επίσης το ρόλο των διαμεσολαβητών (ombudsmen) στη διοίκηση και στην ουδέτερη αρχική αξιολόγηση (early neutral evaluation), όπου ένα τρίτο ουδέτερο μέρος παρέχει την εκτίμησή του για την έκβαση της δίκης που ξεκίνησε, με μελέτη των προτάσεων των μερών και συζήτηση της υπόθεσης μαζί τους. Επίσης, προτείνεται και η Θέσπιση Κανόνων Δικαίου Μέσω Διαπραγμάτευσης (Negotiated Rulemaking ή Reg-Neg), μια εναλλακτική διαδικασία επίλυσης διαφορών που οι αμερικανικές ομοσπονδιακές υπηρεσίες χρησιμοποιούν για να υιοθετήσουν νέους κανονισμούς. Στη Θέσπιση Κανόνων Δικαίου Μέσω Διαπραγμάτευσης (στο εξής Reg-Neg), εκπρόσωποι από μία δημόσια Υπηρεσία - Οργανισμό και όλες τις επηρεαζόμενες ομάδες συμφερόντων σχηματίζουν μια επιτροπή για να διαπραγματευτεί τους όρους του προτεινόμενου από την Υπηρεσία διοικητικού κανόνα, τον οποίο η διοίκηση δεσμεύεται να υιοθετήσει σε περίπτωση συναίνεσης σε όλα τα θέματα.

Επειδή ο θεσμός είναι άγνωστος στην Ελλάδα θεωρώ σκόπιμο να κάνω μία συνοπτική παρουσίαση της διαδικασίας. Ο εμπλεκόμενος δημόσιος οργανισμός αξιολογεί αρχικά αν τα Reg-Neg είναι η επιθυμητή μέθοδος για το συγκεκριμένο θέμα που προσπαθεί να ρυθμίσει και αν το θέμα είναι δεκτικό διαπραγμάτευσης. Έργο του οργανισμού

είναι να προσδιορίσει και να προσεγγίσει τα εμπλεκόμενα συμφέροντα. Ένας ουδέτερος σύνοδος (ρυθμιστής της συζήτησης) προσεγγίζει τις ενδιαφερόμενες ομάδες και αξιολογεί το εύρος των απόψεων και την πιθανότητα συμφωνίας. Μόλις ο οργανισμός αποφασίσει να ακολουθήσει Reg-Neg δημοσιεύει μια ανακοίνωση στην εφημερίδα της κυβερνήσεως που περιέχει το θέμα, τα πιθανά συμφέροντα, τα αναμενόμενα μέλη της επιτροπής και μια πρόσκληση. Το προτεινόμενο όριο για τους συμμετέχοντες είναι 25 αντιπρόσωποι. Εάν υπάρχουν περισσότεροι συμμετέχοντες, ο οργανισμός έχει τη δυνατότητα να κατηγοριοποιήσει τα συμφέροντα και η Επιτροπή δουλεύει σε ομάδες συγκεντρώνοντας τελικά τους εκπροσώπους κάθε ομάδας για να αποφασίσει σχετικά με την προτεινόμενη ρύθμιση. Η επόμενη φάση περιλαμβάνει τη συγκρότηση και οργάνωση της διαπραγματευτικής επιτροπής. Η διαπραγματευτική επιτροπή υποβάλλει έκθεση στη νομοθετούσα αρχή μετά το τέλος του προκαθορισμένου χρονικού πλαισίου. Αν τα μέρη συναινέσουν σε όλα, η νομοθετούσα αρχή συνήθως δεσμεύεται να υιοθετήσει τα προτεινόμενα αποτελέσματα. Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση ή η συναίνεση είναι μερική, η νομοθετούσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει τις παραγόμενες πληροφορίες και όποια συμφωνία για να σχηματίσει έναν προτεινόμενο κανόνα. Σε κάθε περίπτωση, ο στόχος είναι η δημιουργία ενός λειτουργικού κανόνα που τα μέρη κατά πάσα πιθανότητα δεν θα αμφισβητήσουν, δεδομένου ότι συμμετείχαν στην ανάπτυξη του. Τέλος, ο προτεινόμενος κανόνας δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβερνήσεως, μαζί με την πρόσκληση για δημόσια σχόλια, τα οποία ο οργανισμός αξιολογεί στην τελική ρύθμιση. Η νομοθετούσα

αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια να δημοσιεύσει τον προτεινόμενο κανόνα ή όχι.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά τα οφέλη, οι τρόποι εφαρμογής, καθώς και οι παράγοντες που ευνοούν τη χρήση της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών με βάση το επιτυχημένο παράδειγμα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ, αλλά και τις προσπάθειες για την εφαρμογή μεθόδων Ε.Μ.Ε.Δ. στο διοικητικό σύστημα της Γαλλίας και της Γερμανίας που είναι παρόμοια με αυτό της Ελλάδας. **Μερικά από τα οφέλη**, εκτός από την εξοικονόμηση πόρων, είναι:

- ✓ Η εναλλακτική επίλυση διαφορών προάγει τη δημοκρατία και το διάλογο με τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων.
- ✓ Εξοπλίζει τους δημοσίους υπαλλήλους με δεξιότητες που κάνουν τη δημόσια διοίκηση να λειτουργεί σε μια φιλική προς τον πολίτη βάση, με γνώμονα την ουσιαστική επίλυση των προβλημάτων.
- ✓ Ενθαρρύνει την αμοιβαία κατανόηση των θέσεων και καλλιεργεί το ανοικτό πνεύμα στην ανεύρεση λύσεων.
- ✓ Παρέχει ευελιξία στην κατασκευή λύσεων σε πολύπλοκα προβλήματα.
- ✓ Μειώνει την αντιπαλότητα και ενθαρρύνει τη συνεργασία.
- ✓ Απομακρύνει την ένταση, αλλά και την περιφρόνηση από αμφιλεγόμενα δημόσια ζητήματα.
- ✓ Μειώνει τις διαμάχες, δημιουργώντας έτσι μια καλύτερη δημόσια εικόνα για τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς.
- ✓ Παράγει ευρύτερα αποδεκτούς κανόνες με καλύτερη κοινωνική αφομοίωση.
- ✓ Παράγει ικανοποιητικά αποτελέσματα με περισσότερες επιλογές.
- ✓ Τέλος, υπάρχει μείωση των διαξίσιμων και παράπινων και αντίστοιχα αύξηση παραγωγικότητας, όταν η εναλλακτική επίλυση διαφορών υλοποιείται στους εργασιακούς χώρους.

Η μελέτη έχει ως επίκεντρο την ομοσπονδιακή διοίκηση των ΗΠΑ, χωρίς να παραγνωρίζει ζητήματα που τίθενται λόγω των ιδιαιτεροτήτων του ελληνικού διοικητικού δικαίου. Η μακροχρόνια χρήση των μεθόδων εναλλακτικής επίλυσης διαφορών στις ΗΠΑ και οι επανειλημμένες αναφορές της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ έχουν παράξει πολύτιμα στοιχεία που καταδεικνύουν περίτρανα ότι η



διαμεσολάβηση και η θέσπιση Κανόνων Δικαίου Μέσω Διαπραγμάτευσης αποδίδουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ειδικά όταν χρησιμοποιούνται σε συγκεκριμένους τομείς. Μερικά παραδείγματα είναι τα εξής:

- ✓ Το 96% των περιπτώσεων που χρησιμοποιήθηκε εναλλακτική επίλυση διαφορών από τη Διοίκηση, εναγόμενο ήταν το Αμερικανικό Δημόσιο.
- ✓ Όταν χρησιμοποιήθηκε εναλλακτική επίλυση διαφορών, το 65% των περιπτώσεων συμβιβάστηκαν, ενώ αντίστοιχα μόνο το 29% όταν δεν χρησιμοποιήθηκε.
- ✓ Το 71% των υποθέσεων συμβιβάστηκαν όταν η εναλλακτική επίλυση διαφορών ήταν εθελοντική, έναντι του 50% όταν ήταν υποχρεωτική.
- ✓ Υποθέσεις αδικπραξιών είναι πιο πιθανό να φτάσουν σε συμβιβασμό (73%) σε σχέση με αυτές που αφορούν διακρίσεις στον εργασιακό χώρο (60%).
- ✓ Τόσο κατά την προσφυγή στα δικαστήρια, όσο και όταν επιλέχθηκαν μέθοδοι εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, τα μέρη αιτήθηκαν και αντίστοιχα κέρδισαν δικαστικά ή κατόπιν συμφωνίας περίπου τα ίδια ποσά σε όμοιες περιπτώσεις. Συμπερασματικά, η εναλλακτική επίλυση διαφορών δεν αποτελεί δεύτερης κατηγορίας δικαιοσύνη, ενώ παράλληλα εξακολουθεί να προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον.
- ✓ Όσο το συντομότερο χρησιμοποιηθεί η εναλλακτική επίλυση διαφορών σε μία υπόθεση, τόσο ταχύτερα τα μέρη καταλήγουν σε συμφωνία.

Επίσης, από τις αναφορές των διαφόρων ομοσπονδιακών υπηρεσιών των ΗΠΑ μπορούν να συναχθούν πολύτιμα συμπεράσματα όσον αφορά **παράγοντες που ευνοούν τη χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ. στις πρακτικές της εκάστοτε κυβέρνησης**. Παρακάτω αριθμούνται ενδεικτικά περιπτώσεις που η χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ. έχει αποδειχτεί επιτυχημένη.

- ✓ Γνωρίζοντας ότι οι Ε.Μ.Ε.Δ. δεν δημιουργούν προηγούμενο ή δεδικασμένο, η χρήση τους είναι κατάλληλη όταν οι υπηρεσίες θέλουν να αποφύγουν αρνητικό προηγούμενο.
 - ✓ Αποτελεί χρήσιμη λύση όταν η κυβέρνηση θέλει να αποφύγει τη δημοσιότητα, όπως σε θανατηφόρα ατυχήματα ή συστημικές αποτυχίες, όπου ο κύριος στόχος είναι να διευθετηθεί η διαφορά όσο το δυνατόν γρηγορότερα και αθόρυβα.
 - ✓ Επιθυμητή η χρήση τους και όταν η κυβέρνηση αναζητά άμεσες λύσεις, σε περιπτώσεις που εμπλέκεται η δημόσια ασφάλεια ή μεγάλα ποσά χρημάτων, όπως σε μεγάλης κλίμακας κατασκευαστικά έργα, όπου η είσοδος σε μια παρατεταμένη διένεξη δεν είναι θεμιτή επιλογή.
 - ✓ Σε περιπτώσεις που φαίνονται χαμένες από την αρχή λόγω πάγιας δυσμενούς νομολογίας, η παρατεταμένη αντιδικία αυξάνει τον τόκο υπερημερίας που το κράτος τελικά πρέπει να πληρώσει, ενώ ο συμβιβασμός και η άμεση καταβολή μπορεί να αποτελέσει κίνητρο για την αντίδικο πλευρά να μειώσει τις απαιτήσεις της.
 - ✓ Όταν πολλαπλές αντιδικίες είναι αναπόφευκτες και υπάρχει δημόσια αντιπαράθεση, όπως στις κατασκευές ΧΥΤΑ, η αποφυγή των δικαστηρίων είναι ελκυστική για την κυβέρνηση, όχι μόνο λόγω της εξοικονόμησης χρημάτων και πόρων, αλλά κυρίως λόγω της επιδίωξης κοινωνικής συναίνεσης για τις υιοθετηθείσες λύσεις.
 - ✓ Οι Ε.Μ.Ε.Δ. θα πρέπει να επιλέγονται για την προστασία και την ενίσχυση διαρκών σχέσεων που το Δημόσιο έχει με ιδιωτικούς φορείς.
 - ✓ Οι τυπικές διαδικασίες αντιδικίας εμπειρίχουν μεγάλη πιθανότητα αδιεξόδου όταν υπάρχει προϊστορία κακής διάθεσης μεταξύ των μερών ή τεχνική πολυπλοκότητα και αβεβαιότητα σχετικά με την έκβαση της υπόθεσης, οπότε η χρήση Ε.Μ.Ε.Δ. μπορεί να προσφέρει άμεσα και ικανοποιητικά και για τις δύο πλευρές αποτελέσματα.
- Σ**τον Ευρωπαϊκό χώρο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει ήδη μια μη δεσμευτική πηγή με τη μορφή της Σύστασης¹ του Συμβουλίου της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη, που συνιστά σε αυτά να προωθήσουν τη διαδικασία εναλλακτικής επίλυσης διαφορών σε διοικητικές υποθέσεις και επιτρέπει την καθιέρωση

Εναλλακτική Επίλυση Διαφορών

Εισαγωγή των εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (συνέχεια)

των Ε.Μ.Ε.Δ. ως προϋπόθεση για την έναρξη νομικών διαδικασιών. Συνιστά ιδιαίτερα τη χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ. σε περιπτώσεις όπου η διαφορά προκύπτει από την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, σε απαιτήσεις από σύμβαση, αστική ευθύνη, και σε κάθε χρηματική απαίτηση. Η σύσταση προτείνει την αναστολή της εκτέλεσης της πράξης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας Ε.Μ.Ε.Δ..

Παράλληλα, η αυξανόμενη εξάρτηση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στη συμμετοχή μη κρατικών φορέων που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ (1990) και την επακόλουθη Διακήρυξη του Ρίο το 1992, ώθησε την Ευρωπαϊκή Ένωση να εκδώσει 4 οδηγίες² που θεσμοθετούν την πρόσβαση στην πληροφόρηση και συμμετοχή του κοινού σε περιβαλλοντικές αποφάσεις. Επίσης, τον Απρίλιο του 2012 καθιερώθηκε η «ECI - Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών». Η πρωτοβουλία δίνει τη δυνατότητα στους Ευρωπαίους πολίτες να συμμετάσχουν στη νομοθετική διαδικασία με την υποβολή προς ψήφιση κανόνων, όταν καταφέρουν να συγκεντρώσουν 1 εκατομμύριο υπογραφές από πολίτες από τουλάχιστον επτά κράτη μέλη.

Σε επίπεδο ευρωπαϊκών κρατών, τόσο στη Γαλλία όσο και στη Γερμανία, η διαμεσολάβηση στο δημόσιο τομέα συνδέεται με τα δικαστήρια και επιτελείται από δικαστές για να κατοχυρώνεται η απαραίτητη αξιοπιστία και νομιμότητα της διαδικασίας. Εκτός από τα δικαστήρια, η γαλλική διοίκηση χρησιμοποιεί τη διαμεσολάβηση στον τομέα της φορολογίας, εκπαίδευσης (χειρισμός παραπόνων από μαθητές και καθηγητές), σε ιατρικά ατυχήματα και δημόσιες επιχειρήσεις. Η Γαλλία έχει υιοθετήσει και θεσμούς ανάλογους των Reg-Neg. Όταν αναγκάστηκε να ανοίξει την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας στον ανταγωνισμό, η γαλλική επιτροπή για την ενέργεια (CRE), η ρυθμιστική αρχή του τομέα της ενέργειας, δημιούργησε την «ομάδα εργασίας», προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή μέτρα που θα προστατεύουν τους καταναλωτές. Η «ομάδα εργασίας» περιελάμβανε εκπροσώπους των καταναλωτών και της βιομηχανίας, καθώς και εκπρόσωπους από διάφορους δημόσιους φορείς που σχημάτισαν διάφορες επιτροπές και μία γενική συνέλευση υπεύθυνη για τη δημιουργία μηχανισμών υποβολής καταγγελιών και την εξασφάλιση της συνεχούς ροής πληροφοριών προς τους καταναλωτές. Παρόμοιος θεσμός υπάρχει και στη Δανία, με χρήση ψηφοφορίας αντί διαπραγμάτευσης

και στην Ολλανδία, με διαμεσολάβηση μεταξύ δημόσιας υπηρεσίας και εμπλεκόμενων.

Τα παραδείγματα από γερμανικές και γαλλικές προσπάθειες για την εισαγωγή των Ε.Μ.Ε.Δ. στο διοικητικό δίκαιό τους μπορούν να μας παράσχουν πολύτιμες πληροφορίες, κυρίως λόγω της μεγάλης ομοιότητας του ελληνικού διοικητικού δικαίου με το δίκαιο των χωρών αυτών. **Η πρακτική των Ε.Μ.Ε.Δ.** στις χώρες αυτές έχει **καταλήξει στα ακόλουθα συμπεράσματα:**

✓ Προϋπόθεση για την εφαρμογή των Ε.Μ.Ε.Δ. στις δημόσιες υποθέσεις είναι η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας του αρμοδίου οργάνου να διαθέτει το αντικείμενο της διαφοράς.

✓ Η επιλογή Ε.Μ.Ε.Δ. γίνεται ελκυστική όταν η αυστηρή εφαρμογή του νόμου κρίνεται μη ικανοποιητική ή και ακόμα άδικη.

✓ Συνήθως, υπάρχει διακριτική ευχέρεια για τη χρήση Ε.Μ.Ε.Δ. σε οικονομικής φύσεως διαφορές. Συμβατικές αξιώσεις και αδικοπρακτική ευθύνη αποτελούν παραδείγματα.

✓ Σε επαναλαμβανόμενες υποθέσεις, όπου η ίδια αιτία επηρεάζει πολλά μέρη, ή πολλές υποθέσεις έχουν κοινή νομική βάση, οι Ε.Μ.Ε.Δ. αποτελούν σοφή επιλογή για την παραγωγή ομοιόμορφων αποτελεσμάτων και την εξοικονόμηση διοικητικών πόρων και χρημάτων.

✓ Όταν η λήψη αποφάσεων είναι περίπλοκη ή πολυκεντρική, η κεντρική κυβέρνηση που έχει την τελική δικαιοδοσία μπορεί να επιδιώξει λύσεις μέσω Ε.Μ.Ε.Δ. που θα παράγουν πιο γρήγορα και πιο βιώσιμα αποτελέσματα.

Στην Ελλάδα οι προσπάθειες για υιοθέτηση συναινετικών διαδικασιών στο διοικητικό δίκαιο έχουν επικεντρωθεί στην ανοικτή διακυβέρνηση, που έχει στόχο τη διαφάνεια και τη δημόσια συμβολή στη νομοθέτηση, στον Συνήγορο του Πολίτη, η οποία είναι μια μορφή ανεξάρτητου ombudsman, στη δημιουργία των ΚΕΠ, που εφαρμόζουν την προσφορά πολλαπλών υπηρεσιών σε μία στάση, και στις διάφορες επιτροπές ή συμβουλία, μέσω των οποίων η διοίκηση επανεξετάζει την εγκυρότητα μιας υπόθεσης προτού εισαχθεί στο δικαστικό σύστημα. Το πρόβλημα με αυτούς τους θεσμούς είναι ότι αφενός δεν κάνουν χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ., αφετέρου δεν υπάρχει ευελιξία και ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών που μπορεί να επιδράσει ουσιαστικά στην έκβαση των διαδικασιών.

Ο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012 έχει ως σκοπό να ενημερώσει τον δημόσιο υπάλληλο πώς να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τους πολίτες με κάθε νομιμότητα αντιμετωπίζοντάς τους με γνώση, εμπειρία και κατανόηση, αποφεύγοντας παράλληλα τη στιγμινή γραφειοκρατική αντιμετώπιση. Επιπλέον, οι κατά καιρούς εκθέσεις στην Ελλάδα τονίζουν την ανάγκη για αμοιβαία εμπιστοσύνη, συνεργασία και αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών και επισημαίνουν την έλλειψη απλότητας, ταχύτητας και συμβουλευτικών δομών. Όλα αυτά καταδεικνύουν την ανάγκη για υιοθέτηση των Ε.Μ.Ε.Δ. στις πρακτικές της ελληνικής διοίκησης, καθώς εντοπίζουν την έλλειψη ακριβώς εκείνων των στοιχείων που οι Ε.Μ.Ε.Δ. διατείνονται ότι μπορούν να προσφέρουν. Επίσης, αποτελούν ένδειξη ότι οι παρόντες μηχανισμοί δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα όσον αφορά την ουσιαστική αναδιάρθρωση του συστήματος.

Όπως αναφέρθηκε όμως και ανωτέρω, το ελληνικό διοικητικό δίκαιο φέρει τις δικές του ιδιαιτερότητες από τις οποίες μπορεί να πηγάσουν πιθανά εμπόδια ή προβλήματα κατά την εφαρμογή των Ε.Μ.Ε.Δ. Εξ αυτού του λόγου παρατίθεται μια πρώτη προσέγγιση των **ζητημάτων** αυτών που **τίθενται από το ελληνικό διοικητικό σύστημα**, καθώς και προτεινόμενες λύσεις εν συνεχεία.

✓ Σε περιπτώσεις που το αντικείμενο της διαφοράς αναφύεται από την έκδοση διοικητικής πράξης, μετά την έκδοσή της περιορίζονται οι δυνατότητες συμβιβασμού μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου ο εκδότης είναι αρμόδιος για την ανάκληση ή τροποποίηση της διοικητικής πράξης. Για τους σκοπούς των Ε.Μ.Ε.Δ., νόμιμες πράξεις μπορεί να ανακληθούν, ακόμη και αν η πράξη έχει προσβληθεί στα δικαστήρια, α) όταν η σχετική νομοθεσία προβλέπει ρητά γι 'αυτό, β) για λόγους δημοσίου συμφέροντος, γ) όταν ο θιγόμενος πολίτης συμφωνεί, δ) όταν δεν εκπληρώθηκαν οι προϋποθέσεις για την έκδοση της σχετικής πράξης, ε) ή όταν δεν υπάρχουν οφέλη που απορρέουν από την πράξη για τους ιδιώτες. Παρ' όλα αυτά, η ανάκληση γενικά επιτρέπεται μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι λόγω διαφορετικής αξιολόγησης.

✓ Για να προσδιοριστεί γενικά η δυνατότητα υιοθέτησης Ε.Μ.Ε.Δ., είναι σημαντικό να εξεταστεί η αρμοδιότητα δράσης των διοικητικών οργάνων και διάθεσης από αυτά του

αντικειμένου της διαφοράς. Κυρίως, αν η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια και τι είδους. Η αρχή της νομιμότητας, η δέσμια αρμοδιότητα και το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων μπορεί να προκαλέσουν προβλήματα αρμοδιότητας.

✓ Η δυνατότητα καταλογισμού ζημιολόγων πράξεων ή ενεργειών και η επιβολή αποζημιώσεων μπορούν να έχουν έμμεση επίδραση στους Ε.Μ.Ε.Δ., γιατί οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι συνήθως απρόθυμοι να αναλάβουν ευθύνες που μπορεί να οδηγήσουν σε καταλογισμό.

✓ Η διοίκηση δεν μπορεί να αποφασίσει να καταβάλει κάποιο χρηματικό ποσό μέσω Ε.Μ.Ε.Δ., εκτός εάν έχει εγγραφεί η σχετική δαπάνη στον κρατικό προϋπολογισμό και υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη (άρθ. 98 Συντάγματος).

✓ Μόνο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους είναι αρμόδιο, για λογαριασμό του Δημοσίου, α) για τον συμβιβασμό διαφορών νομισματικής φύσεως, β) να παραιτηθεί από δικαιώματα και γ) να καταγγείλει συμβάσεις, χωρίς να είναι σε θέση να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του, εκτός εάν ο νόμος ορίσει διαφορετικά.

✓ Η αντιδικία στην Ελλάδα είναι γενικά φθινή, επειδή δεν υπάρχει η δικονομική διαδικασία «discovery». Εκτός αυτού, τα μέλη του Νομικού Συμβουλίου που εκπροσωπούν δικαστικώς το δημόσιο είναι μισθοδοτούμενοι το οποίο συνεπάγεται ότι το οικονομικό κόστος της αντιδικίας δεν συνιστά κίνητρο για χρήση Ε.Μ.Ε.Δ.. Από την άλλη, η χρηματοδότηση του θεσμού των Ε.Μ.Ε.Δ. μπορεί αρχικά να είναι αρκετά επαχθής.

✓ Οι ανελαστικές δικονομικές και διαδικαστικές προθεσμίες που τα μέρη δεν μπορούν να διαθέσουν δεν αφήνουν ικανά χρονικά περιθώρια για χρήση Ε.Μ.Ε.Δ.

✓ Η δογματική προσέγγιση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος από πλευράς διοικήσεως είναι ικανή να παραλύσει κάθε προσπάθεια διαπραγμάτευσης. Η εσφαλμένη αντίληψη ότι μεταξύ νόμιμης και παράνομης πράξης δεν υπάρχει πεδίο συμβιβασμού αποτελεί νοσοτροπία ριζωμένη στη δημόσια διοίκηση. Επιπρόσθετα, είναι ευρέως διαδεδομένη η εξίσου εσφαλμένη άποψη ότι ζητήματα δημόσιας πολιτικής δεν είναι διαπραγματεύσιμα.

✓ Μια ιδιωτική διαδικασία, όπως η διαμεσολάβηση, υποστηρίζεται ότι ίσως δεν είναι κατάλληλη για την αντιμετώπιση νομικών

ζητημάτων και ότι μπορεί να παραβλέψει σημαντικά δικαιώματα ή να εμποδίσει την ευαισθητοποίηση του κοινού όταν είναι ζωτικής σημασίας για το δημόσιο συμφέρον.

✓ Το γεγονός ότι η κυβέρνηση διαθέτει περισσότερα μέσα μπορεί να είναι μια πηγή ανισορροπίας δυνάμεων, ειδικά λόγω του απορρήτου της διαδικασίας.

✓ Ένας από τους στόχους του δημοσίου δικαίου είναι να θέσει συγκεκριμένες διαφορές εκτός συναλλαγών ιδιωτικού δικαίου προσδίδοντας μεγαλύτερη προστασία.

✓ Ο κύριος φόβος είναι ότι οι Ε.Μ.Ε.Δ. θα οδηγήσουν σε περισσότερη διαφθορά χωρίς έλεγχο επί της διαδικασίας, λόγω του ιδιωτικού και ανεπίσημου χαρακτήρα των διαδικασιών.

✓ Η θέσπιση Κανόνων με Διαπραγμάτευση φέρει πρόσθετες προκλήσεις. Το Σύνταγμα ασπάζεται την αντιπροσωπευτική μορφή δημοκρατίας και απαγορεύει τη λαϊκή πρωτοβουλία. Επίσης, απαριθμεί εξαντλητικά τον τρόπο με τον οποίο τίθενται σε εφαρμογή τυπικοί και ουσιαστικοί νόμοι. Το Κοινοβούλιο μπορεί να αναθέσει στη διοίκηση τη θέσπιση κανόνων δικαίου υπό προϋποθέσεις, νομοθετική εξουσιοδότηση όμως σε ιδιωτικούς φορείς δεν είναι επιτρεπτή. Αυτό δεν φαίνεται όμως να περιορίζει τους φορείς δημόσιας διοίκησης στους οποίους παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση να σχηματίσουν Reg-Neg επιτροπές, εφ' όσον προβλεφθεί από το νόμο. Άλλωστε, μπορεί να θεωρηθεί ως νόμιμη μορφή δημόσιας διαβούλευσης.

Στους ανωτέρω σοβαρούς προβληματισμούς δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν αξιόλογες λύσεις. Επίσης, είναι σημαντικό να έχουμε στη σκέψη ότι, λόγω της ιδιαιτερότητας του διοικητικού δικαίου, πάντα θα υπάρχουν περιπτώσεις μη δεκτικές Ε.Μ.Ε.Δ., χωρίς αυτό όμως να σημαίνει ότι δεν μπορούν να υιοθετηθούν στο τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Αρχικά είναι σημαντικό να παρατηρήσουμε πότε είναι κατάλληλη η χρήση Ε.Μ.Ε.Δ. είτε πρόκειται για δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο.

Πρώτον, οι εξωγενείς παράγοντες δεν μπορεί να είναι τόσο περιοριστικοί ώστε καμία λύση να είναι εφικτή και ταυτόχρονα ελκυστική για όλους τους εταίρους της διαπραγμάτευσης. Δεύτερον, οι εκπρόσωποι των συγκρουόμενων μερών πρέπει να έχουν αρκετό χώρο για να διαπραγματευτούν. Τρίτον, δεν πρέπει να υπάρχουν δομικά καλύτερες εναλλακτικές λύσεις από τη διαπραγμάτευση για τα αντικρου-

όμενα μέρη. Λέγοντας αυτά όμως, δεν θα πρέπει να αγνοούμε ότι απρόβλεπτες αλλαγές στους εξωγενείς περιορισμούς και τις εξωτερικές επιλογές είναι δυνατόν ανά πάσα στιγμή να συμβούν κατά τη διάρκεια της διαμεσολάβησης. Επίσης, πέρα από την επίσημη ατζέντα των ζητημάτων υπό διαπραγμάτευση, σχεδόν πάντα εμπλέκονται και προσωπικά, πολιτικά και άλλα συμφέροντα που τελικά μπορεί να κάνουν ένα συμβιβασμό ελκυστικό.

Εν συνεχεία προτείνονται **συγκεκριμένες νομικές λύσεις** στους προβληματισμούς που τέθηκαν ανωτέρω, λαμβάνοντας υπόψη και τις εξελίξεις των Ε.Μ.Ε.Δ. στον ευρωπαϊκό χώρο:

✓ Μεσολαβητές κρίνεται σκόπιμο να είναι δικαστές ή επιστήμονες με ανάλογη νομική κατάρτιση για την εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος. Η λύση αυτή θα μειώσει επίσης τις πιθανότητες διαφθοράς, καθώς και τυχόν φόβο πολιτικών ή νομικών συνεπειών για τους εμπλεκόμενους δημοσίου υπαλλήλους.

✓ Η συμφωνία που επιτυγχάνεται κατά τη διαμεσολάβηση είναι καλό να επικυρώνεται από τα δικαστήρια για λόγους εκτελεστότητας. Εκτός αυτού, δεν θα υπάρχει ανάγκη για έγκριση δαπανών από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

✓ Η συμφωνία που επιτυγχάνεται κατά τη διαμεσολάβηση, όταν υποβάλλεται στο δικαστήριο για επικύρωση, θα εξετάζεται μόνο για τυχόν ευθεία παραβίαση διατάξεων αναγκαστικού δικαίου και για περιπτώσεις διαφθοράς ή απάτης.

✓ Η προσφυγή σε Ε.Μ.Ε.Δ. δεν θα πρέπει να είναι υποχρεωτική και δεν θα πρέπει να επιβάλλονται κυρώσεις αν δεν επιλέγονται.

✓ Ό,τι λέγεται κατά τη διαμεσολάβηση θα καταγράφεται σε δημόσια αρχεία για προστασία του δημόσιου συμφέροντος, εκτός από ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Τα αρχεία αυτά όμως δεν θα είναι δικαστικά αξιοποιήσιμα με μόνη εξαίρεση την περίπτωση 3 ανωτέρω.

✓ Υπάρχει ανάγκη για ευαισθητοποίηση τόσο της κοινής γνώμης, όσο και των υπαλλήλων για τη χρήση Ε.Μ.Ε.Δ. και για παροχή κατάρτισης και σαφών κατευθυντήριων γραμμών - αρχών προς δημόσιους υπαλλήλους και μεσολαβητές.

✓ Οι συμφωνίες πρέπει να υπογράφονται ή να εγκρίνονται από τον αρμόδιο για λήψη δεσμευτικών αποφάσεων (επικεφαλής της δημόσιας Υπηρεσίας) ή να επικυρώνονται από

δικαστήριο. Αρμοδιότητα μπορεί επίσης να δοθεί στους λειτουργούς-δημόσιους υπαλλήλους των Διευθύνσεων Ε.Μ.Ε.Δ. (ιδέ ανάλυση παρακάτω) που θα σχεδιάζουν τη στρατηγική διαπραγμάτευσης και θα καθορίζουν τα εξωτερικά όρια της εξουσίας του διαπραγματευτή. Σε συμφωνίες με οικονομικό αντίκρισμα, οι οποίες εκ του νόμου πρέπει να εγκρίνονται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, θα πρέπει να παρέχεται η ικανότητα εκχώρησης της αρμοδιότητας έγκρισης. Επίσης, η εξουσία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους για την επίλυση υποθέσεων χωρίς την έγκριση του υπουργού Οικονομικών πρέπει να επεκταθεί κατά πολύ. Οι επικεφαλής Υπουργείων και δημοσίων οργανισμών πρέπει επίσης να έχουν εξουσία για υποθέσεις μικρότερου οικονομικού εύρους.

- ✓ Τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να αναστέλλουν δικαστικές ή διαδικαστικές προθεσμίες για ορισμένο διάστημα και όσο διαρκούν οι διαπραγματεύσεις.
- ✓ Η χρήση των Reg - Negs θα πρέπει να θεσμοθετηθεί με νόμο, προκειμένου να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις τυπικών νόμων ή υπουργικών αποφάσεων.


Τέλος, υπάρχουν **περιπτώσεις που είναι απαγορευτικές στη χρήση Ε.Μ.Ε.Δ.** και πρέπει να αναφερθούν για την πληρότητα της μελέτης. Οι Ε.Μ.Ε.Δ. δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται όταν η διαπραγματευτική λύση επηρεάζει τρίτους που δεν συμμετέχουν στη διαδικασία. Νόμοι που απαιτούν διαδικαστικές εγγυήσεις, είτε για να προφυλάξουν ατομικά δικαιώματα ή για ζητήματα δημόσιας πολιτικής, μπορεί να μην αφήνουν περιθώρια παρέκκλισης από συγκεκριμένη διαδικασία ή προκαθορισμένες λύσεις που ορίζονται στο νόμο. Επίσης, νόμοι μπορεί να προβλέπουν δημόσια όργανα με αυστηρά δέσμια αρμοδιότητα χωρίς εξουσία συμβιβασμού ή διαπραγμάτευσης. Υπάρχουν θέματα δημόσιας πολιτικής χωρίς περιθώρια για συμβιβασμό, ή θέματα που απαιτούν ένα ναι ή όχι, όπου οι Ε.Μ.Ε.Δ. δεν προσφέρουν καμία βοήθεια. Η ομοιομορφία στην εφαρμογή μπορεί να είναι ένας άλλος λόγος για τη διοίκηση να απέσει, δεδομένου ότι η διαφοροποίηση στη μεταχείριση μπορεί να δημιουργήσει αδικία ή μη σύννομη διάκριση (ιδέ μισθολογικά ζητήματα). Τέλος, οι Ε.Μ.Ε.Δ. μπορεί να υπονομευθούν, λόγω πρακτικών ή περιστασιακών δυσκολιών, όπως όταν δεν είναι στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων όλα τα μέρη που έχουν εξουσία διαθέσεως.

Το τελευταίο μέρος της μελέτης είναι μία πρόταση για την εφαρμογή των Ε.Μ.Ε.Δ. στον ελληνικό Δημόσιο Τομέα. Το πρώτο βήμα είναι η θεσμοθέτηση των Ε.Μ.Ε.Δ. μέσω κατάλληλης προώθησης, εκπαίδευσης και ανάπτυξης εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών σε κάθε δημόσια υπηρεσία. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, για την υιοθέτηση των Ε.Μ.Ε.Δ. στη διοικητική τους λειτουργία, οι ΗΠΑ καθιέρωσαν εθνική ημέρα εορτής των Ε.Μ.Ε.Δ.. Ο Πρόεδρος των ΗΠΑ εξέδωσε σαφείς οδηγίες προς τις δημόσιες υπηρεσίες που ενθάρρυναν τη χρήση τους. Υπήρξαν πολλαπλές παρουσιάσεις στα ΜΜΕ, όπως και συνεντεύξεις αξιωματούχων της κυβέρνησης. Παράλληλα, οι δημόσιες υπηρεσίες προχώρησαν σε κατάρτιση τόσο των δημοσίων υπαλλήλων όσο και των πολιτών για την αναγκαιότητα και τον τρόπο χρήσης των Ε.Μ.Ε.Δ.. Τέλος, η δημόσια διοίκηση προχώρησε στην αξιολόγηση των υπαλλήλων και με βάση το πώς χρησιμοποιούν τις Ε.Μ.Ε.Δ. στις συναλλαγές με τους πολίτες, διαφυλάσσοντας τους δημόσιους πόρους, ενώ καθιερώθηκαν και βραβεία για υπαλλήλους και υπηρεσίες που έκαναν εκτεταμένη και επιτυχή χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ..

Ακολουθώντας, για την καθιέρωση του θεσμού απαιτούνται νομοθετικές μεταρρυθμίσεις για την εισαγωγή εναλλακτικών τρόπων επίλυσης διαφορών στη λειτουργία της διοίκησης, πολλές από τις οποίες έχουν ήδη αναφερθεί ανωτέρω. Επίσης προτείνεται και η δημιουργία μιας νέας ανεξάρτητης αρχής της οποίας τα μέλη θα είναι εκπαιδευμένοι στις Ε.Μ.Ε.Δ. επαγγελματίες. Τα μέλη της εν λόγω αρχής θα λαμβάνουν επιπλέον την ίδια νομική κατάρτιση με τους διοικητικούς δικαστές, ή θα είναι διοικητικοί δικαστές που λαμβάνουν εκπαίδευση σε Ε.Μ.Ε.Δ.. Αυτοί οι ανεξάρτητοι δημόσιοι λειτουργοί θα προσφέρουν υπηρεσίες Ε.Μ.Ε.Δ. σε υποθέσεις που το Δημόσιο εμπλέκεται, και θα υπηρετούν επίσης ως «ρυθμιστές της συζήτησης» κατά τη Θέσπιση Κανόνων Δικαίου Μέσω Διαπραγμάτευσης και διαμεσολαβητές στις συλλογικές διαδικασίες διαπραγμάτευσης που αφορούν κρατικούς υπαλλήλους. Ο σκοπός είναι να διασφαλισθεί τόσο η ουδετερότητα των διαμεσολαβητών, όσο και η προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

Μία επιπλέον αναμόρφωση που προτείνεται με τη μελέτη είναι η δημιουργία Διευθύνσεων Ε.Μ.Ε.Δ. σε κάθε βασική, κεντρική ή περιφερειακή υπηρεσία ή τμήμα του ευρύ-

τερου δημόσιου τομέα, εξοπλισμένες με λειτουργούς - στελέχη Ε.Μ.Ε.Δ. και εξουσία να δεσμεύουν συμβατικά τον φορέα που υπηρετούν. Η αποστολή τους θα είναι ο σχεδιασμός και ο συντονισμός της στρατηγικής επίλυσης διαφορών του φορέα τους. Τα στελέχη αυτά μπορούν επίσης να είναι υπεύθυνα για την οργάνωση εκπαίδευσης Ε.Μ.Ε.Δ. για τους διοικητικούς υπαλλήλους της Διεύθυνσής τους, εθελοντές υπαλλήλους από άλλες υπηρεσίες του οργανισμού τους, καθώς τυχόν εμπλεκόμενους ιδιωτικούς φορείς ή και άτομα. Οι Διευθύνσεις Ε.Μ.Ε.Δ. θα παράσχουν επιπλέον ετήσιες αξιολογήσεις και εκθέσεις σχετικά με τη χρήση των Ε.Μ.Ε.Δ. στον οργανισμό τους, έτσι ώστε η κυβέρνηση να ανιχνεύει τυχόν αστοχίες του συστήματος και να αναλύει ευεργετικές εφαρμογές.

Κλείνοντας αυτή τη σύντομη μελέτη δεν μπορούμε να αγνοήσουμε το γεγονός ότι πρέπει να υπάρξει περαιτέρω έρευνα των ελληνικών δεδομένων και ανεύρεση τρόπων για την καλύτερη αφομοίωση των Ε.Μ.Ε.Δ. στο διοικητικό δίκαιο. Αυτό όμως που κρίνεται σκόπιμο να ξεκινήσει άμεσα είναι η εισαγωγή της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών στο εκπαιδευτικό μας σύστημα, ώστε να μπολιαστεί στη συνείδηση του μέσου Έλληνα, καθιστώντας τον ώριμο να επιδιώξει την επίλυση των διαφορών του εκτός δικαστηρίων. Από την άλλη, είναι αναγκαία η αλλαγή της σχετιζόμενης με τα δημόσια νοοτροπίας του νομικού κόσμου, η οποία αποτελεί ίσως το μεγαλύτερο εμπόδιο που οι Ε.Μ.Ε.Δ. πρέπει να υπερπηδήσουν προτού γίνουν μέρος του διοικητικού δικαίου. Το μάλλον αποτυχημένο εγχείρημα του γαλλικού Conseil d'Etat να διαδώσει τη χρήση της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια αποδεικνύει ότι η εισαγωγή των Ε.Μ.Ε.Δ. στην ελληνική διοίκηση είναι θέμα περισσότερο πολιτισμικής αλλαγής παρά μιας απλής νομοθετικής μεταρρύθμισης, ενώ η υποστήριξη από την πολιτική και δικαστική ηγεσία είναι υψίστης σημασίας. 

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Rec(2001)9 of 5. 9. 2001. Online source <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE>
2. The Water Framework Directive (2000/60/EC), the Strategic Environmental Assessment Directive (2001/42/EC), the new Environmental Information Directive (RL 2003/4/EC) and the Public Participation Directive (2003/35/EC).