

Κοινό Κείμενο Συμμετοχής στη διαβούλευση για το Σχέδιο Νόμου «Κλεισθένης Ι» - Μέρος Τρίτο, των Συντονιστών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Η προτεινόμενη από το νομοσχέδιο μεταφορά των αρμοδιοτήτων και του προσωπικού των Διευθύνσεων Αστικής Κατάστασης (ΔΑΚ) των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Α.Δ.) στο Υπουργείο Εσωτερικών, εγείρει τόσο ζητήματα συνταγματικότητας, όσο και πρακτικής εφαρμογής της.

Α. Αντισυνταγματικότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων από περιφερειακά σε κεντρικά κρατικά όργανα.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 101§3 και 118§3 του Συντάγματος προκύπτει ότι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών έχει παγιωθεί με τις διατάξεις, που υφίσταντο ήδη κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975 και αποσκοπούσαν στην **περαιτέρω ενίσχυση του αποκεντρωτικού συστήματος**. Προβλέπεται ρητώς, ότι οποιαδήποτε τροποποίηση αυτής της κατανομής είναι θεμιτή, μόνον αν ειδικές αρμοδιότητες, που ανήκουν σε κεντρικό όργανο μεταφερθούν με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, σε περιφερειακό όργανο. Αρμοδιότητες επομένως, οι οποίες είτε κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος ανήκαν σε περιφερειακά όργανα, είτε μετά την έναρξη ισχύος του μεταβιβάστηκαν σε αυτές με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, **δεν επιτρέπεται να επαναφέρονται σε κεντρικά όργανα**, έστω και για το λόγο ότι καταργήθηκαν οι αντίστοιχες οργανικές μονάδες, δεδομένου ότι και στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι διατηρούμενες πάντως αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν σε άλλα περιφερειακά όργανα (ΣτΕ 1306/2000). Ως περιφερειακά όργανα νοούνται αυτά που έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και όχι οι περιφερειακές διευθύνσεις των Υπουργείων.

Έχει δημιουργηθεί έτσι ένα **«αποκεντρωτικό κερτημένο»**, οποιαδήποτε παρέκκλιση από το οποίο θα μπορούσε να γίνει δεκτή μόνο για τεκμηριωμένα σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, καθώς οι συνταγματικές ρυθμίσεις ευνοούν τη διαρκή και **μονόδρομη ενίσχυση του αποκεντρωτικού συστήματος** και όχι την αποδυνάμωσή του, σε αρμονία με τις σύγχρονες τάσεις οργάνωσης του κράτους και της αρχή της επικουρικότητας².

Οι Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης είναι αρμόδιες, σύμφωνα με τα ισχύοντα οργανογράμματα, ιδίως για το χειρισμό των θεμάτων της ιθαγένειας και των Μητρώων Αρρένων που έχουν ανατεθεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται με βάση τη νομοθεσία που τίθεται σε ισχύ από τον Υπουργό Εσωτερικών και σύμφωνα με τις εγκυκλίους του, οι οποίες και διασφαλίζουν την ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας. Επιπλέον, ήδη από το τέλος του 2012 η διαχείριση των υποθέσεων αστικής κατάστασης και η έκδοση των σχετικών αποφάσεων γίνεται μέσω ΟΠΣ, ενιαίου για όλη την επικράτεια.

Από τις ανωτέρω αρμοδιότητες³, μέρος μόνο της αρμοδιότητας πολιτογράφησης με βάση το άρθρο 5 Ν.3284/2004 ανήκει στον Υπουργό Εσωτερικών, ενώ όλες οι λοιπές ανήκουν στα εκάστοτε περιφερειακά κρατικά όργανα⁴ (Νομάρχη, Περιφερειακό Διευθυντή,

¹ ΣΤΕ 2500/03, 770/03, 308/02, 1306/00

² Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ., Η διοικητική οργάνωση του κράτους, Θεσσαλονίκη, 2002, Μακρυδημήτρη Α., Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 227-228.

³ Αρμοδιότητες Ιθαγένειας, Πολιτογράφησης, Μητρώων Αρρένων, Κοινωνικής Ένταξης, Υγείας και Πρόνοιας.

⁴ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ Ζητημάτων ιθαγένειας στις Περιφέρειες :

άρθρο 1 εδ. 1Α παρ. 1 του Ν. 2647/1998

άρθρο 69 παρ. 3 του Ν. 2910/2001

άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 3284/2004

άρθρο 27 του Ν. 3838/2010 όπου «ως Περιφέρεια και Γενικός Γραμματέας νοούνται η διοικητική ενότητα της Αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης και ο επικεφαλής αυτής αντίστοιχα, όπως εκάστοτε προβλέπονται από το νόμο»

άρθρα 28 και 28Α του Ν. 4325/2015.

Γ.Γ. Περιφέρειας, Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είτε εξ αρχής, είτε από πολλών ετών.

Η μεταφορά επομένως ομάδας αρμοδιοτήτων μιας Διεύθυνσης από τα Περιφερειακά όργανα (Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης) σε κεντρικό όργανο (Υπουργός Εσωτερικών), καταργεί, κατά το μέρος του Υπουργείου αυτού, την συνταγματική απαίτηση για «γενική αποφασιστική αρμοδιότητα» του Περιφερειακού Οργάνου.

B. Ζητήματα Διοικητικής Εφαρμογής

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 233 του υπό διαβούλευση νομοσχεδίου, με τη μεταφορά των ΔΑΚ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε συνιστώμενες περιφερειακές Υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών επιδιώκεται «η αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικών με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση», υπονοώντας αντίστοιχες δυσχέρειες στην άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Όμως:

1. Με τις διατάξεις του νομοσχεδίου δεν προσεγγίζεται νεωτεριστικά η οργανωτική δομή των περιφερειακών Υπηρεσιών, καθώς υιοθετείται αυτούσια η ήδη υπάρχουσα οργανωτική, στελεχιακή και υλικοτεχνική δομή.

2. Οι σημαντικότερες χρονικές καθυστερήσεις δεν οφείλονται στην ένταξη των δομών αυτών στις Α.Δ., αλλά κυρίως στην **πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου και στην καθυστέρηση απαραίτητων, ενδιάμεσων ενεργειών από το Υπουργείο**. Παραδειγματικά αναφέρονται:

- Η καθυστέρηση από το ΥΠΕΣ επί 2 ½ *συναπτά έτη* της έκδοσης των αποφάσεων συγκρότησης των προβλεπομένων επιτροπών του νόμου 2790/2000 για τους ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση, γεγονός που είχε ως συνέπεια την ισόχρονη καθυστέρηση απονομής την ελληνικής ιθαγένειας και τούτο παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις μας.
- Η καθυστέρηση *έκδοσης απορριπτικών αποφάσεων και ανακοινώσεων πολιτογράφησης* από το ΥΠΕΣ ξεπερνά τα 2 χρόνια.
- Η καθυστέρηση απάντησης σε σημαντικά *ερωτήματα για την ορθή εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων*, καθώς και οι περιπτώσεις *αντιφατικών απαντήσεων*.

Αντίθετα:

- Στην παρούσα κατάσταση, πολλά σημαντικά θέματα *λύνονται επιτόπου*, κατόπιν διαβούλευσης με τον Γενικό Διευθυντή, τον Συντονιστή και έμπειρα διοικητικά στελέχη.
- Στην περίπτωση της εφαρμογής των άρθρων 1Α και 1Β του Κ.Ε.Ι. (Ν.3284/2004) όπως προστέθηκαν με τον Ν. 4332/2015, οι Υπηρεσίες των Α.Δ ανταποκρίθηκαν αποτελεσματικά *εκδίδοντας χιλιάδες αποφάσεις σε λιγότερο από 3 χρόνια*, παρά την έλλειψη προσωπικού σε αρκετά Τμήματα, κυρίως λόγω της σαφήνειας του νομοθετικού πλαισίου σε συνδυασμό με την αξιοποίηση του ΟΠΣ «ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ».
- Η πολύχρονη εμπειρία των Α.Δ έχει καταλήξει στο παρελθόν σε *συγκεκριμένες βελτιωτικές προτάσεις*, οι οποίες όποτε αξιοποιήθηκαν από το Υπουργείο οδήγησαν στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των διαδικασιών απόδοσης ιθαγένειας, π.χ. η δυνατότητα συγκρότησης περισσότερων Επιτροπών πολιτογράφησης ανά ΔΑΚ.

3. Το υπό διαβούλευση νομοσχέδιο δεν αντιμετωπίζει τα ζητήματα υποστελέχωσης των ΔΑΚ, ιδίως των Τμημάτων Αστικής Κατάστασης στους νομούς εκτός της έδρας. **Η οργανωτική δομή των Α.Δ. εξυπηρετεί την στελέχωση των Υπηρεσιών αυτών, με μεταφορά προσωπικού από άλλες Υπηρεσίες των Α.Δ. στους νομούς**, πρακτική που εφαρμόζεται για την εξυπηρέτηση των στελεχιακών τους αναγκών έως και σήμερα.

4. Υπάλληλοι που υπηρετούν στις Δ/σεις αυτές **θα «εγκλωβιστούν»**, χωρίς ουσιαστικές δυνατότητες μετακίνησης, περιοδικής εναλλαγής καθηκόντων και υπηρεσιακής ανέλιξης, γεγονός που αντίκειται στις σύγχρονες αρχές διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, ενώ ταυτόχρονα θα υπάρξει **ταύτιση προσώπων και αρμοδιοτήτων**, ιδίως στις τοπικές κοινωνίες με επακόλουθες συνέπειες **αδιαφάνειας**.

5. Οι Δ/νσεις Αστικής Κατάστασης ως οργανικές μονάδες των Α.Δ της χώρας **μετείχαν στην δημιουργία οικονομίων κλίμακας συμβάλλοντας έτσι στην εξοικονόμηση πόρων.** Είναι χαρακτηριστική η κοινή χρήση πόρων με άλλες Δ/νσεις και τμήματα των Αποκεντρωμένων, έτσι ώστε να αποφεύγεται η επανάληψη αγοράς και διάθεσης οικονομικών και τεχνολογικών πόρων. Με την ένταξη στις δομές του ΥΠΕΣ, θα είναι αναγκαία η αγορά και διάθεση τέτοιων πόρων. Η **διοικητική, οικονομική και τεχνολογική υποστήριξη** των δομών αυτών θα πρέπει να γίνεται από το κέντρο των Αθηνών με συνακόλουθα προβλήματα γνώσης και απόστασης.

6. Το **ποιοτικά παραγόμενο έργο των Υπηρεσιών μας ουδέποτε αμφισβητήθηκε** μέσα από τα αποτελέσματα, είτε των πράξεων των αρμοδίων δικαστικών αρχών επί ακυρωτικών αιτημάτων, είτε από την τύχη των προσφυγών ενώπιον του Υπουργού ΥΠΕΣ, γεγονός που επίσης καταδεικνύει την αποτελεσματική, παρά τις όποιες δυσχέρειες στην λειτουργία των ΔΑΚ.

7. Το Υπουργείο θα πρέπει να επικεντρωθεί στον επιτελικό του ρόλο, ήτοι **στην παραγωγή ποιοτικής νομοθεσίας, στην πλήρη αποσαφήνιση των σημείων που προκαλούν δυσχέρειες στην εφαρμογή της, καθώς επίσης και στην μέριμνα της συνεχόμενης επαγγελματικής κατάρτισης του προσωπικού των ΔΑΚ,** αντί της απλής ιεραρχικής τους σύνδεσης. **Αναγκαία προϋπόθεση για αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα είναι η απλοποίηση και αποσαφήνιση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τις εν λόγω αρμοδιότητες, η απλοποίηση και τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών, καθώς και η χρήση πρότυπων εγγράφων** μέσω του ενιαίου σε όλη την επικράτεια ΟΠΣ «ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ».

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου, δηλ. με τη δημιουργία του Επόπτη Νομιμότητας ως αρχή υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών και την αποδέσμευση των ΔΑΚ από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, το ΥΠΕΣ επανέρχεται ουσιαστικά στην κατάσταση πριν από τη δημιουργία, κατόπιν Συνταγματικής επιταγής για διοικητική αποκέντρωση, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, κατά προφανή παράβαση της επιταγής αυτής και αντιστρέφοντας μία πορεία ετών, με την οποία το ελληνικό διοικητικό σύστημα προσαρμόστηκε καλύτερα στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. **«Ευνοείται έτσι η ανάπτυξη πολλών, διάσπαρτων και ασυντόνιστων «μονοκλαδικών» περιφερειακών υπηρεσιών που παλινδρομικά οδηγούν σε κατ' ουσία συγκεντρωτισμό, αλλά και σε λειτουργική συμφόρηση των κεντρικών Υπηρεσιών»⁵,** χωρίς ουδέποτε να έχει προηγηθεί μελέτη επιπτώσεων.

Οι Συντονιστές:

Α.Α. Αιγαίου	Α.Α. Αττικής	Α.Α. Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου και Ιονίων Νήσων	Α.Α. Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας
Νίκος Θεοδωρίδης	Σπυρίδων Κοκκινάκης	Νικόλαος Παπαθεοδώρου	Βασίλειος Μιχελάκης
Α.Α. Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας	Α.Α. Κρήτης	Α.Α Μακεδονίας - Θράκης	
Νικόλαος Ντίτορας	Μαρία Κοζυράκη	Ιωάννης Σάββας	

⁵ Χλέπας Ν. –Κ. (1999) Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Πίνακας Αποδεκτών:

Υπουργείο Εσωτερικών

- Γραφείο Υπουργού
- Γραφείο Γενικού Γραμματέα
- Γενική Δ/ση Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Δ/ση Οργάνωσης και Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

- Γραφείο Υπουργού
- Γραφείο Γενικού Γραμματέα

Βουλή

- Γραφείο Προέδρου της Βουλής
- Γραφεία Αντιπροέδρων

Εκπρόσωποι Κοινοβουλευτικών Ομάδων

Πρωτοβάθμιοι Σύλλογοι Εργαζομένων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Ομοσπονδία Συλλόγων Εργαζομένων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων-Ο.Σ.Ε.Α.Δ.Ε.