

«Ανεξάρτητες αρχές»: με ή χωρίς εισαγωγικά;

Παναγιώτης Σταϊκούρας

Ο καθένας μας δεν είναι αυτό που νομίζει ότι είναι, αλλά είναι «ένας, κανένας και εκατό χιλιάδες», ανάλογα με το πώς τον βλέπει τούτο ή εκείνο το πρόσωπο, και πάντα αλλιώτικος από ό,τι πλάθει ο ίδιος τον εαυτό του μεσ// στο μυαλό του. Γι' αυτό η καταστροφή είναι τεράστια, όταν ένας ηθικός καθρέφτης τού αποκαλύψει ξαφνικά την εικόνα του εαυτού του όπως τη βλέπουν οι άλλοι, δηλαδή τι είναι για τους άλλους.

- Sylvio d' Amico

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, οι πολυδιαφημισμένες ανεξάρτητες αρχές απέκτησαν και συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 101Α του Συντάγματος). Σήμερα λειτουργούν πέντε τέτοιες, συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και, πιο συγκεκριμένα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ή ΕΣΡ (άρθρο 15(2) του Συντάγματος και νόμος 1866/1989), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού ή ΑΣΕΠ (άρθρο 103(7) και νόμος 2190/1994), ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103(9) και νόμος 2477/1999), η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρθρο 9Α και νόμος 2472/1997) και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών ή ΑΔΑΕ (άρθρο 19(2) και νόμος 3115/2003).

Προς αποφυγή παρερμηνειών, αρχές όπως, για παράδειγμα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού (νόμος 703/1977), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων ή ΕΕΤΤ (νόμοι 2075/1992 και 2668/1998) και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (νόμος 1969/1991) δεν απολαμβάνουν συνταγματικής κατοχύρωσης, αλλά έχουν ιδρυθεί και οργανωθεί δυνάμει της βούλησης του κοινού νομοθέτη. Συνεπώς, για να ακριβολογεί κανείς, οι εν λόγω αρχές δεν συμπεριλαμβάνονται στις ανεξάρτητες αρχές του άρθρου 101Α, αν και η οργάνωση και λειτουργία τους προσομοιάζουν στις τελευταίες. Στο βαθμό αυτό, οι σκέψεις που ακολουθούν μπορεί να τύχουν εφαρμογής και επί των αρχών που δεν έχουν βρει συνταγματική κατοχύρωση.

Εν έτει 2001, ο καθηγητής Νίκος Αλιβιζάτος σημείωνε ότι «οι [ανεξάρτητες] αρχές & αποβλέπουν σε τρεις κυρίως σκοπούς: στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς». Τέσσερα χρόνια αργότερα, η αξιολόγηση του έργου των ανεξάρτητων αρχών με κριτήριο τους παραπάνω στόχους είναι όχι απλώς χρήσιμη, αλλά επιβεβλημένη, προκειμένου να διαπιστωθεί τι απ' όσα λέγονται γι' αυτές είναι μύθος, αλλά και ποια είναι, τελικά, η πραγματικότητα του θεσμικού ρόλου τους.

Αλήθεια, τόσα χρόνια μετά την ίδρυση των ανεξάρτητων αρχών, με την ξεχωριστή «σοφία» τους και τις «εξειδικευμένες γνώσεις», την μοναδική «ανεξαρτησία» τους, τον τόσο «αδιάφθορο» και «αντικειμενικό» χαρακτήρα τους, έχουν πράγματι επικρατήσει καλύτερες συνθήκες λειτουργίας στην αγορά όπου δραστηριοποιείται η κάθε μια από αυτές; Έχει πράγματι αναβαθμιστεί το επίπεδο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων; Ή μήπως, αντιθέτως, έχουμε κατασκευάσει -και μάλιστα, με συνταγματική νομιμοποίηση- μια ακόμη πηγή αυθαιρεσίας, με θύμα τους διοικούμενους; Έχει, τέλος, επιτευχθεί αποτελεσματικότερος έλεγχος της δημόσιας διοίκησης; Ή μήπως έχουμε δημιουργήσει μια πρώτης τάξεως προκάλυψη για τις ανεπάρκειες της τελευταίας, αφού πλέον για όλα τα στραβά που παρατηρούνται στους τομείς δραστηριοποίησης των ανεξάρτητων αρχών -κι αυτοί είναι πολλοί και κρίσιμοι- παρέχεται η εύκολη δικαιολογία ότι δεν φταίει κανείς άλλος, παρά μόνον εκείνοι οι «επαίοντες, ανεξάρτητοι, αντικειμενικοί και αδιάφθοροι», οι οποίοι δεν κάνουν καλά την δουλειά που τους εμπιστεύθηκαν η διοίκηση, το Σύνταγμα και ο κοινός νομοθέτης;

Η τακτική της στρουθοκαμήλου και εξωραϊσμού της κατάστασης, όχι μόνον δεν βοηθά, αλλά επιτείνει τα προβλήματα. Με ρεαλισμό, αλλά δίχως υπερβολές, αφορισμούς, αδιέξοδες



κριτικές και προκαταλήψεις, οφείλουμε να αποτιμήσουμε το μέχρι τώρα έργο των ανεξάρτητων αρχών και να διαπιστώσουμε τα κακώς κείμενα, προκειμένου να γίνουν οι απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις

Εν αρχή ην η επιλογή των προσώπων. Η επιλογή των προσώπων που διευθύνουν τις ανεξάρτητες αρχές γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, με πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τάδε έφη το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 101Α(2)).

Για όσους δεν το γνωρίζουν, η σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής είναι ρευστή και ασαφής, δεδομένου ότι, μεταξύ άλλων, συμμετέχουν οι διατελέσαντες Πρόεδροι της Βουλής, εφ' όσον έχουν επανεκλεγεί βουλευτές, και ένας ανεξάρτητος βουλευτής ως εκπρόσωπος των ανεξαρτήτων, εφ' όσον ο αριθμός των τελευταίων είναι τουλάχιστον πέντε. Παραδοσιακά, ωστόσο, η συντριπτική πλειοψηφία της σύνθεσης του οργάνου προέρχεται από την πλειοψηφούσα κοινοβουλευτική ομάδα. Για παράδειγμα, επί της προηγούμενης κυβέρνησης, η σύνθεση της Διάσκεψης περιελάμβανε δώδεκα μέλη από το ΠΑΣΟΚ, δύο από τη Νέα Δημοκρατία, δύο από το ΚΚΕ και ένα από το Συνασπισμό, ενώ η σημερινή της σύνθεση περιλαμβάνει δώδεκα μέλη από τη Νέα Δημοκρατία, τρία από το ΠΑΣΟΚ, δύο από το ΚΚΕ και ένα από το Συνασπισμό.

Εν ολίγοις, οι κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητοι διευθύνοντες τις αρχές ορίζονται από κοινοβουλευτικό όργανο με ασαφή σύνθεση, το οποίο ωστόσο ελέγχεται από την εκάστοτε κυβερνητική παράταξη. Είναι σαφές, συνεπώς, ότι η εκλογή ή διορισμός τους ουσιαστικά κατευθύνεται από την πλειοψηφία, με ό,τι αυτό μπορεί να σημαίνει για την ανεξαρτησία των περιών ο λόγος αρχών...

Ακόμη χειρότερα, ο Κανονισμός της Βουλής μπορεί να τροποποιηθεί οποτεδήποτε από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία, κατά τρόπο ώστε αυτή να ελέγχει πλήρως τη διαδικασία και να μπορεί να εκλέγει από μόνη της την ηγεσία των ανεξάρτητων αρχών. Για το λόγο αυτό, έχει προ πολλού διατυπωθεί η άποψη ότι, προκειμένου να ενισχυθούν οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας, η αρμοδιότητα της εκλογής των διευθυνόντων τις αρχές θα πρέπει να ανατεθεί σε όργανο με σταθερή σύνθεση (π.χ. την ολομέλεια της Βουλής). Μήπως είναι καιρός για μια αναθεώρηση προς αυτή την κατεύθυνση;

Πέραν των ατελειών του τρόπου εκλογής, πάντως, θα ήταν παραπλανητικό να μην αναφέρει κανείς ότι το ίδιο το Σύνταγμα σπεύδει να κατοχυρώσει ρητώς την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 101Α(1) και νόμος 3051/2002).

Η προσωπική ανεξαρτησία αφορά στην θητεία των διορισμένων μελών των αρχών. Πιο συγκεκριμένα, έχει την έννοια ότι αυτά δεν είναι δυνατόν να παυθούν καθ' όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η θητεία τους, παρά μόνον για λόγους που αφορούν στην ανεπαρκή άσκηση των καθηκόντων τους ή την διάπραξη ποινικών αδικημάτων - και πάλι, όμως, μόνον από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Βέβαια, η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών ορίζεται σε τέσσερα έτη (άρθρο 3(2) του νόμου 3051/2002) - περίοδος που, όλως τυχαίως, συμπίπτει με την κυβερνητική θητεία, αλλά ας μην το σχολιάσουμε περαιτέρω αυτό.

Η λειτουργική ανεξαρτησία έχει την έννοια ότι οι ανεξάρτητες αρχές διαθέτουν οργανωτική αυτονομία και οικονομική αυτοτέλεια. Κατά κύριο λόγο, όμως, σημαίνει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη τους υπόκεινται μόνον στο Σύνταγμα και τους νόμους, και όχι στην ιεραρχική εποπτεία ή τον έλεγχο της κυβέρνησης ή κάποιου άλλου διοικητικού οργάνου.

Αν όλα τούτα ακούγονται ευχάριστα, δεν θα πρέπει να λησμονεί κανείς και την άλλη πλευρά του νομίσματος. Πιο συγκεκριμένα, η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν οι αρχές, σε συνδυασμό με τις ευρύτατες εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί, ενδέχεται να οδηγήσουν σε φαινόμενα αυθαιρεσίας, με θύματα τους διοικούμενους.

Οι αρχές είναι επιφορτισμένες με ευρύτατες και ποικίλες αρμοδιότητες. Ειδικότερα, έχουν την εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου (κανονιστικές αρμοδιότητες). Άραγε κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής περιορίζονται στη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών ή λεπτομερειακών θεμάτων, όπως ορίζει το Σύνταγμα; Ή μήπως τείνουν, λειτουργώντας εντός ή και πέραν της νομοθετικής τους εξουσιοδότησης, να υποκαταστήσουν την εθνική αντιπροσωπεία;

Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν, ταυτόχρονα, την εξουσία διενέργειας ελέγχων και ερευνών (εποπτικές αρμοδιότητες), αλλά και επιβολής κυρώσεων (κατασταλτικές αρμοδιότητες). Συνεπώς, λειτουργούν, για τον επιμέρους τομέα στον οποίο δραστηριοποιείται η κάθε μια, και ως νομοθέτες και ως αστυνομικές αρχές ή εισαγγελείς, αλλά και ως δικαστές - και κατά την άσκηση όλων τους αυτών των ρόλων απολαμβάνουν, ας μην το λησμονούμε, πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Στο προφανές έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, αλλά και ελέγχου-εποπτείας των ανεξάρτητων «υπερ»-αρχών, η θεωρία απαντά ότι ο σοφός νομοθέτης έχει ήδη προβλέψει για την υπαγωγή τους τόσο σε κοινοβουλευτικό όσο και σε δικαστικό έλεγχο - εφ' όσον βέβαια, στην τελευταία περίπτωση, πρόκειται περί εκτελεστών πράξεών τους.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος περιλαμβάνει την κατάθεση από τις ανεξάρτητες αρχές ετήσιας έκθεσης στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, καθώς και την ακρόαση των προέδρων ή άλλων μελών τους από την εν λόγω Επιτροπή. Φαντάζομαι ότι πολύ δύσκολα κάποιος θα μπορούσε με πειστικότητα να διατυπώσει την άποψη ότι ένας τέτοιος έλεγχος έχει αποδειχθεί στην πράξη αποτελεσματικός, ιδίως μάλιστα από τη στιγμή που οι «ελεγχόμενες» αρχές έχουν τέτοια γνώση των πεπραγμένων τους, ώστε να μπορούν να συσκοτίζουν, κατά το δοκούν, την πραγματικότητα ενώπιον της εθνικής αντιπροσωπείας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ΕΣΡ: υπάρχει πολίτης που να πιστεύει σοβαρά ότι όλα είναι «καλώς καμωμένα» στον τομέα των ΜΜΕ, ιδίως σε ό,τι αφορά την έκδοση πιστοποιητικών διαφάνειας; Κι όμως, ουδέν έχει προκύψει από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο! Και για το έγκλημα του χρηματιστηρίου το 1999 ...μια από τα ίδια! Πού κατέληξε ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, που, αν και δεν συνιστά συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή, υπόκειται στον ίδιο μηχανισμό κοινοβουλευτικού ελέγχου;

Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει και μια άλλη επισήμανση, η οποία έχει διατυπωθεί από τον καθηγητή Κ. Χρυσόγονο. Ήδη αναφέρθηκε ότι τα στελέχη των ανεξάρτητων αρχών -κατ' αναλογία προς τους δικαστικούς λειτουργούς- απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, γεγονός ιδιαιτέρως κρίσιμο προκειμένου να ασκήσουν τις «οιονεί» δικαστικές-κυρωτικές αρμοδιότητές τους. Όμως, αν είναι έτσι, ποιο το περιεχόμενο του κοινοβουλευτικού ελέγχου;

Ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί να αναζητήσει πολιτικές ευθύνες, δεδομένου ότι δεν υφίσταται ιεραρχικός έλεγχος-εποπτεία από κυβερνητικά όργανα. Συνεπώς, για ό,τι κακό συμβαίνει, οι κυβερνώντες απλώς δείχνουν υποκριτικά τους «ανεξάρτητους επαίοντες» που δεν έκαναν καλά τη δουλειά τους, ξεχνώντας βεβαίως τον τρόπο εκλογής τους! Ο έλεγχος αυτός, όμως, δεν μπορεί να είναι ούτε έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των αρχών, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο ανήκει στην σφαίρα αρμοδιότητας των δικαστηρίων (ή διοικητικών οργάνων).

Συνεπώς, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να λάβει μόνον τη μορφή της παροχής απλών εξηγήσεων προς την εθνική αντιπροσωπεία. Όμως και πάλι ερωτάται, πώς συνάδει τούτο με την συνταγματικώς κατοχυρωμένη και ανάλογη με εκείνη των δικαστών λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών; Μήπως μέσα στα πλαίσια της συνταγματικής υπερβολής, διέφυγε του έλληνα συντακτικού νομοθέτη ότι δεν μπορεί να τα έχει «όλα στη

συσκευασία του ενός», δίχως παρενέργειες και αντιφάσεις;

Σε ό,τι δε αφορά τον πολύ-διαφημισμένο δικαστικό έλεγχο, μερικές επισημάνσεις σχετικά με τα εν τοις πράγμασι γινόμενα νομίζω ότι θα διαλύσουν κάποιους μύθους. Όπως ρητώς ορίζεται, «κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές» (άρθρο 2(9) του νόμου 3051/2002). Συνεπώς, το ρητό που ισχύει για τον θιγόμενο διοικούμενο είναι το: «αν δεν σου αρέσει η απόφαση, πήγαινε στο Συμβούλιο της Επικρατείας» - ρητό που συχνά-πυκνά επαναλαμβάνει πρόεδρος ιδιαιτέρως προβεβλημένης αρχής σε διοικούμενους κατά την απολογία τους ή την συζήτηση αιτήσεων θεραπείας κατά δυσμενών εκτελεστών πράξεων.

Τουτέστιν, κάθε διοικούμενος μπορεί να προστατευθεί από την αυθαιρεσία των ανεξάρτητων υπερ-αρχών και να βρει το δίκιο του -πληρώνοντάς το, ωστόσο, κάπως ή, για να ακριβολογούμε, πολύ ακριβότερα από το συνηθισμένο¹ προσφεύγοντας στο ΣτΕ. «Και καλά,» θα πει κάποιος, «λογικό είναι να κοστίζει ο δικαστικός έλεγχος, όμως το δίκιο μου, εφ² όσον βεβαίως υπάρχει, θα το βρω τουλάχιστον, και πότε;»

Επειδή ήδη με τα όσα έχω προαναφέρει κινδυνεύω να θεωρηθώ αντιδραστικός και προκατειλημμένος, για την απάντηση στην παραπάνω ερώτηση απλώς παραπέμπω κάθε καλόπιστο αναγνώστη στις γραμματείες των τμημάτων του ΣτΕ. Εκεί θα διαπιστώσει ιδίοις όμμασι το χρόνο που μεσολαβεί μεταξύ της προσφυγής του διοικούμενου για παροχή δικαστικής προστασίας έναντι πράξεων των ανεξάρτητων αρχών, της δικασίμου (μετά από πόσες αναβολές, άραγε;) και της δημοσίευσης της απόφασης. Χωρίς να επιδιώκω να επιρρίψω ευθύνες σε δικαστικούς λειτουργούς, οι οποίοι πραγματικά υπερβάλλουν εαυτούς για να ανταπεξέλθουν στον όγκο των εκκρεμών διαφορών, το γεγονός παραμένει ότι το νούμερο που προκύπτει από την παραπάνω έρευνα, είναι τουλάχιστον αποτρεπτικό για τους διοικούμενους. Από την άλλη μεριά, ωστόσο, εξηγεί την ευκολία με την οποία οι ανεξάρτητες αρχές «μοιράζουν» αφειδώς κυρώσεις επί δικαίων και αδικών, συνοδεύοντας τις με το κλισέ: «πήγαινε στο ΣτΕ».

Το ίδιο, βεβαίως, ισχύει και για την περίπτωση που ο διοικούμενος στραφεί κατά ανεξάρτητης αρχής με την αγωγή του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, προκειμένου να αποζημιωθεί για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της, οι οποίες τον ζημίωσαν. Εν κατακλείδι, μπορεί το δίκιο του να μην το βρίσκει ο διοικούμενος, αλλά τουλάχιστον αυξάνεται ο τζίρος των δικηγόρων! Πολύ αμφιβάλλω, συνεπώς, αν ο νομοθέτης είχε κατά νου αυτού του είδους τη δικαστική προστασία -προστασία, δηλαδή, αυξημένου κόστους και κυρίως εξαιρετικά αργοκίνητη και χρονοβόρα-, όταν αναφερόταν σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών.

Αλλά και σε περίπτωση που κάποιος «άφρων» διοικούμενος αφηγήσει τον χρονοβόρο, κοστοβόρο και ψυχοφθόρο χαρακτήρα της δικαστικής προστασίας και διεκδικήσει το δίκιο του, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι, καθ³ όλη τη διάρκεια της δίκης, θα εξακολουθεί να υπόκειται στην εποπτεία και τον έλεγχο της περί ου ο λόγος αρχής. Βεβαίως, τούτο είναι φυσικό, και τα πράγματα δεν θα μπορούσαν να έχουν διαφορετικά. Όμως, η ελληνική πρακτική διδάσκει ότι κάτι τέτοιο ενδεχομένως να οδηγεί σε επίταση της αυθαιρεσίας.

Δεν είμαι ο μοναδικός γνώστης ανάλογου πραγματικού περιστατικού: Η ανεξάρτητη αρχή, κατά πράξεως της οποίας έχει προσφύγει ο άφρων ή, ακόμη χειρότερα, εναντίον της οποίας έχει ασκήσει αγωγή αποζημίωσης -ας μη μιλήσουμε για την περίπτωση άσκησης ποινικής δίωξης κατά των μελών της αρχής για παράβαση καθήκοντος-, γνωρίζοντας πολύ καλά πόσο πρόκειται να τραβήξει ο όποιος δικαστικός έλεγχος, θα του «κάνει τη ζωή μαρτύριο», μέχρις ότου αυτός μετανιώσει που αμφέβαλε για την αυθεντία της. Και φυσικά, κατόπιν τούτων, ο άφρων συνετίζεται, γίνεται φρόνιμος και υπάκουος, λατρεύοντας δίχως να αμφιβάλλει την ανεξάρτητη αρχή, προκειμένου να αποφευχθούν τα χειρότερα! Και καλά κάνει, βεβαίως... Κατά τα άλλα, η δικαστική προστασία του διοικούμενου είναι πλήρης και αποτελεσματική!

Και επειδή εύλογα μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι η κριτική είναι εύκολη, αλλά οι προτάσεις δύσκολες, θα επιχειρήσω το δύσκολο. Κατ' αρχήν, θεωρώ ότι ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην εσωτερική οργάνωση των ανεξάρτητων αρχών, ώστε να ενισχυθούν σημαντικά οι εγγυήσεις που αφορούν στην άσκηση των οιονεί δικαστικών-κατασταλτικών αρμοδιοτήτων τους.

Οι κυρωτικές αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών θίγουν καίρια τα συμφέροντα των διοικούμενων και, συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να λαμβάνονται αυθαίρετα και πρόχειρα, με βάση τα προαναφερθέντα του τύπου: «σε όποιον δεν αρέσουμε, ας προσφύγει στα δικαστήρια». Οι αρχές οφείλουν να οργανωθούν κατά τρόπο τέτοιο, ώστε να παρέχουν πραγματικά τα εκέγγυα αμερόληπτης, δίκαιης και, κυρίως, επαρκώς αιτιολογημένης κρίσης. Πριν καταφύγει στην χρονοβόρα και κοστοβόρα ελληνική δικαιοσύνη, ο διοικούμενος δικαιούται να γνωρίζει ότι η άποψή του έχει τύχει ακρόασης και αμερόληπτης εξέτασης από την αρχή που επέβαλε την δυσμενή για εκείνον πράξη. Πιο συγκεκριμένα, οι αποφάσεις που ενέχουν δυσμενείς συνέπειες για τους διοικούμενους, πρέπει να λαμβάνονται κατόπιν ενδελεχούς και κατά περίπτωση εξέτασης των πραγματικών περιστατικών κάθε υπόθεσης. Κι ακόμη, η «πρωτόδικη» απόφαση πρέπει να λαμβάνεται από όργανο διαφορετικό από εκείνο που είναι αρμόδιο για την σχετική εισήγηση - και ασφαλώς, διαφορετικό από εκείνο που επιλαμβάνεται των ενστάσεων, αιτήσεων ή προσφυγών των διοικούμενων σε «δεύτερο» βαθμό.

Κι αν όλα τούτα ακούγονται λίγο θεωρητικά, αρκεί να ρίξει κανείς μια ματιά στις σχετικές κυρωτικές αποφάσεις του ΕΣΡ για να κατανοήσει, πώς καταστρατηγείται κάθε έννοια δίκαιης και αιτιολογημένης κρίσης: Αποφάσεις-καρμπόν, στις οποίες απλώς αλλάζει το όνομα του διοικούμενου, δίχως κατ' ουσία εξέταση των πραγματικών περιστατικών κάθε υπόθεσης. Ανεπαρκής ή ανύπαρκτη αιτιολόγηση (αλήθεια, τι λέει το ΣτΕ για αυτό;), της τάξεως των τριών ή, το πολύ, τεσσάρων γραμμών, παρά το ότι ο νόμος ρητώς επιτάσσει την πλήρη αιτιολόγηση στο σώμα της πράξης. Εξέταση των αιτήσεων θεραπείας των διοικούμενων από τα ίδια πρόσωπα που εξέδωσαν και την αρχική κυρωτική απόφαση και μάλιστα, δίχως να έχουν μελετήσει την κρινόμενη υπόθεση αλλά ενημερωνόμενα «στο πόδι», κατά το ολιγόλεπτο χρονικό διάστημα όπου ο διοικούμενος αναπτύσσει την άποψή του ενώπιόν τους. Αυτά είναι μερικά μόνον από τα κακώς κείμενα, που χαρακτηρίζουν την κατασταλτική λειτουργία του ΕΣΡ - και ίσως όχι μόνον αυτού.

Όμως, δεδομένων των επιπτώσεων των κυρωτικών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών για τα συμφέροντα των διοικούμενων, και η δικαστική προστασία πρέπει να είναι κατά το δυνατόν άμεση και πλήρης. Προς αυτή την κατεύθυνση περιορίζομαι να προτείνω κάτι που έχει ήδη υιοθετηθεί πρόσφατα ως προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, και το οποίο θεωρώ εξαιρετικά εποικοδομητικό. Δηλαδή, η θεσμοθέτηση προσφυγής ουσίας (και όχι αίτησης ακύρωσης) κατά των εκτελεστών πράξεων των αρχών ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, το οποίο υποχρεούται να δικάσει εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Προς αποφυγή κατάχρησης από πλευράς των διοικούμενων, μπορεί να υιοθετηθεί η υποχρέωση καταβολής σχετικώς υψηλού παραβόλου ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής. Το παράβολο θα επιστρέφεται σε περίπτωση ευδοκίμησης της προσφυγής. Εκτιμώ ότι ο διοικούμενος θα ήταν μάλλον πρόθυμος να καταβάλει το υψηλό παράβολο, εάν γνώριζε ότι η εκκρεμής διαφορά θα δικαστεί εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, θέτοντας, έτσι, τέρμα στο καθεστώς αβεβαιότητας αλλά και «ομηρίας» στο οποίο περιέρχεται.

Τα ίδια, δηλαδή καθορισμός απώτατου χρονικού διαστήματος για την εκδίκαση και υψηλό παράβολο, θα μπορούσαν να υιοθετηθούν και στην περίπτωση των αποζημιωτικών αγωγών του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα κατά των ανεξάρτητων αρχών. Ο διοικούμενος δικαιούται όχι μόνον να γνωρίζει όσο το δυνατόν συντομότερα, κατά πόσον οι αποφάσεις των αρχών είναι σύννομες ή παράνομες, αλλά και να λαμβάνει άμεσα αποζημίωση σε περίπτωση που έχει ζημιωθεί από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των εν λόγω αρχών.

Εν ολίγοις, θεωρώ ότι για να επιτευχθεί αποτελεσματικός έλεγχος των αποφάσεων των αρχών, πρέπει να δοθούν επαρκή, αλλά ισορροπημένα κίνητρα για την κίνηση της

διαδικασίας ελέγχου σε εκείνα ακριβώς τα πρόσωπα, τα οποία θίγονται από αυτές τις αποφάσεις, δηλαδή τους διοικούμενους-εποπτευόμενους. Οι παραπάνω προτάσεις κατατείνουν σε ακριβώς αυτό το στόχο.

Πέραν, όμως, του δικαστικού ελέγχου, η συνολική δραστηριότητα των αρχών θα έπρεπε να υπόκειται σε αποτελεσματικό έλεγχο από ένα ξεχωριστό ανεξάρτητο σώμα, κατά το πρότυπο του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) - το οποίο υπενθυμίζω ότι δεν επιλαμβάνεται θεμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών. Το σώμα αυτό, αποτελούμενο από πρόσωπα με εξειδικευμένες γνώσεις και επαρκή εμπειρία, θα ήλεγχε, όπως ακριβώς και το ΣΕΕΔΔ, την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των αρχών, εντοπίζοντας φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας, ή κακής ποιότητας στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Τα πορίσματά του θα έπρεπε να δημοσιοποιούνται και να υποβάλλονται στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής η οποία, με τη σειρά της, θα όφειλε να τα αξιολογεί και να κρίνει, τι δέον γενέσθαι περαιτέρω. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος θα καθίστατο αποτελεσματικότερος και πιο πειστικός.

Ίσως ακούγονται σκληρές λέξεις, όπως «διαφθορά», «κακοδιοίκηση» και «αδιαφανείς διαδικασίες». Από αυτά, άλλωστε, υποτίθεται ότι θα μας προστάτευαν οι ανεξάρτητες αρχές. Θυμίζω, όμως, ότι η διαπλοκή, ιδίως στο χώρο των εργολάβων δημοσίων έργων και των ιδιοκτητών ΜΜΕ, ενισχύθηκε ακριβώς κατά το χρονικό διάστημα όπου η αρμόδια ανεξάρτητη αρχή, το ΕΣΡ, απολάμβανε ήδη συνταγματικής κατοχύρωσης και είχε εξοπλισθεί με το νομικό οπλοστάσιο του νόμου 3021/2002 για τον πόλεμο κατά της διαπλοκής. Το ποιος φταίει, ο νομοθέτης ή ο εφαρμοστής του, δεν είμαι σε θέση να το γνωρίζω, αλλά νομίζω ότι για τον διοικούμενο και την αγορά αυτό λίγη σημασία έχει.

Εν τέλει, ξαναγυρνούμε στα αρχικά ερωτήματα: Μήπως, αντίθετα με τα επιδιωκόμενα, η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών έχει οδηγήσει στην συγκάλυψη ή νομιμοποίηση στρεβλώσεων και παρανομιών; Μήπως η «ανεξαρτησία» μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να καταντήσει ο νόμιμος «φερετζές», ο «δούρειος ίππος» της αδιαφάνειας; Μήπως θα πρέπει να αναθεωρήσουμε την απλοϊκή άποψη ότι «οι πολιτικοί είναι τα υποχείρια της διαπλοκής», ενώ οι δήθεν τεχνοκράτες είναι εξ ορισμού «αδιάφθοροι και ανεξάρτητοι»; Μήπως είναι καιρός να επανασχεδιάσουμε τα θεσμικά αντίβαρα των αρχών, προκειμένου να αποτρέψουμε την μεταμόρφωση της ανεξαρτησίας τους σε ασυδοσία και αυθαιρεσία;

Μια φράση του αείμνηστου Κωνσταντίνου Καραμανλή αποτελεί ίσως τη βέλτιστη πυξίδα για την αναγκαία θεσμική αναδιάρθρωση: «Οφείλτε να σέβεσθε τους πολίτες, χωρίς να αφήνετε ασύδοτους εκείνους που παραβιάζουν τους νόμους. Και πρέπει να έχετε την ικανότητα να ευρίσκετε και να εφαρμόζετε το μέτρο μεταξύ των δύο.»

Ο Παναγιώτης Σταϊκούρας είναι λέκτορας στο Τμήμα Χρηματοοικονομικής και Τραπεζικής Διοικητικής του Πανεπιστημίου Πειραιώς.

*** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)**