

Ενας νέος θεσμός: Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές

Του ΚΩΣΤΑ Ε. ΜΠΕΗ

Η διάβρωση της δημόσιας διοίκησης από την κομματικοποίηση και τη ρουσφετολογία, καθώς και η αντίστοιχη δυσφορία αξιοπρόσεκτου τμήματος του εκλογικού σώματος εξώθησαν τις κυβερνήσεις, κατά τα τελευταία χρόνια, στη θεσμοθέτηση ενός -κατ' εξαίρεση- νέου είδους δημόσιας υπηρεσίας, τις λεγόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Πρόχειρα παραδείγματα, το ΑΣΕΠ για τη διασφάλιση αντικειμενικών μέτρων κατά τις προσλήψεις προσωπικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, ο Σύνηγορος του Πολίτη και η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.

Αυτός ο νέος θεσμός συνάντησε επιφυλάξεις, έως και αντιρρήσεις, αναφορικά με τη συνταγματική του εναρμόνιση,¹ κάτι που απασχολεί ήδη την επιτροπή για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Κατά το άρθρο 26-2 Συντ. η εκτελεστική λειτουργία της κρατικής εξουσίας ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την κυβέρνηση. Υποστηρίχτηκε, λοιπόν, ότι η δράση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών προσβάλλει αυτήν την κατανομή της κρατικής εξουσίας και πάντως στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Αυτή η παρατήρηση παρακινεί στους δύο περαιτέρω προβληματισμούς, πρώτον μιν, πόση αξιοπιστία ενέχει η συνταγματική αρχή του χωρισμού των τριών λειτουργιών της κρατικής εξουσίας κατά το άρθρο 26 Σ. και, δεύτερον, ποια είναι τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της δημοκρατικής νομιμοποίησης, ώστε με σιγουριά να μπορεί να ελεγχθεί αν οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές την έχουν ή τη στερούνται.

Είναι κοινός τόπος ότι στο χώρο της πολιτικής συχνά έχουν προτεραιότητα οι καλές εντυπώσεις, που επικαλύπτουν τον άγαρμπο χαρακτήρα που από τη φύση τους ενέχουν οι πειστικές σκοπιμότητες και όχι η ουσία των ζητημάτων. Ετσι, η νομιμότητα μερικές φορές υποκαθίσταται από την απλή νομιμοφάνεια. Κάτι που εύκολα παραπλανά και δεν προκαλεί αντιδράσεις. Γι' αυτό και έχουμε εθιστεί στην αντίληψη ότι τάχα δεν παραβιάζεται η συνταγματική αρχή του χωρισμού των λειτουργιών της κρατικής εξουσίας από το ότι τα ίδια φυσικά πρόσωπα στελεχώνουν τόσο τη Βουλή όσο και την εκάστοτε κυβέρνηση. Ομοια όπως προβληματίστη αποδεχόμεστε την πρωθυπουργοποίηση των προέδρων των ανώτατων δικαστηρίων, καθώς και την απαλλαγμένη από κυβερνητικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο άσκηση κρατικών εξουσιών από την Εκκλησία της Ελλάδας, ως Νομικό Πρόσωπο του Δημόσιου Δικαίου.

Οι επιφυλάξεις, λοιπόν, για την εναρμόνιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών μ' αυτές τις συνταγματικές διατάξεις δεν μπορούν να καυχηθούν για ιδιαίτερη πειστικότητα.

Αναφορικά με την ουσία της δημοκρατικής αρχής, ως θεμελίου του πολιτεύματός μας, προσφέρονται περισσότερες εκδοχές.

Κατά πρώτον η εντελώς αόριστη, όσο και παραπλανητικά ωραιολόγα, διάταξη του άρθρου 1-2 Σ. ότι δηλαδή «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό». Μια διατύπωση που δεν μπορεί να στηρίξει τεκμηριωμένη δικανική κρίση για την κατάφαση ή άρνηση της εναρμόνισης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών με την ισχύουσα δημοκρατική αρχή.

Στα μαθητικά μας χρόνια είχαμε γοητευτεί από τον ορισμό της δημοκρατίας που δίδει ο Περικλής στον Επιτάφιό του: «Και διά το μη ες ολίγους αλλ' ες πλείονας οικείν δημοκρατία κέκληται».²

Πιο ακριβόλογος, όμως ο Αριστοτέλης³διευκρίνιζε ότι στη δημοκρατία κυβερνούν, ως ελεύθεροι πολίτες, οι πολλοί, μονολότι δεν είναι πλούσιοι, κατ' αντίθεση προς την ολιγαρχία, όπου κυβερνούν οι λίγοι και πλούσιοι -ένα κριτήριο, που -στις σύγχρονες κοινωνικές δομές- είναι βεβαίως ουτοπικό. Γιατί ψηφίζουμε μεν όλοι εξίσου -πλούσιοι, πένητες και μικρομεσαίοι- όμως στη χάραξη και στην εκτέλεση της μεγάλης πολιτικής η ψήφος τού ψηφοφόρου Παρακαμπυλίων δεν ζυγίζει σχεδόν τίποτε δίπλα στην πίεση που μπορεί κι ασκεί από το παρασκήνιο ένας μεγαλοεπιχειρηματίας των ΜΜΕ, των κρατικών προμηθειών, των δημόσιων έργων και -προπαντός- των πλουσιοπάροχων, όσο και απόκρυφων χρηματοδοτήσεων των σπάταλων προεκλογικών δαπανών.

Ετσι, στην εποχή μας φαίνεται να ταιριάζει περισσότερο ο ορισμός της δημοκρατίας στον οποίο, κατά τον Ξενοφώντα και τον Πλάτωνα, προσανατολιζόταν ο Σωκράτης, για τον οποίο η διαχωριστική γραμμή των πολιτευμάτων περνούσε μέσ' από την κατάφαση ή την άρνηση της νομιμότητας, που στηρίζεται στην κοινωνική συναίνεση⁴. Συνακόλουθα, αν είναι διασφαλισμένη η νομιμότητα της δράσης και ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος της λειτουργίας αυτών των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, τότε μόνη η σιωπηρή κοινωνική αποδοχή του θεσμού ενέχει τη δημοκρατική νομιμοποίησή του. Η εξάρτηση της διοικητικής δράσης από την εμφανή κυβερνητική ποδηγέτησή της εμπίπτει στο χώρο τής κατά νομιμοφάνεια δημοκρατικής νομιμοποίησής της, δίχως να πείθει και για την ουσιαστική της συνέπεια.

Το πρόβλημα με τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές δεν εντοπίζεται, κατά τη γνώμη μου, στη δημοκρατικότητα της νομιμοποίησής τους, αλλά στις πολλές και ποικίλες υπόνοιες που συνοδεύουν την αντοχή της διατυμπανιζόμενης ανεξαρτησίας τους. Μόλις προχθές, στην «Καθημερινή» της Κυριακής, αρθρογράφος αναρωτιόταν αν οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές πρέπει να «είναι ανεξάρτητες ακόμη και αν η βούλησή τους συγκρουστεί με τη βούληση αυτού που τις διορίζει;». Κάτι που πειθαναγκάζει σε μία από τις ακόλουθες δύο παραδοχές: είτε ότι η κοινωνία μας δεν είναι ακόμη ώριμη για να δεχτεί τη χειραφέτηση της δημόσιας διοίκησης από την ποδηγέτηση του κομματικού κράτους είτε ότι -παρ' όποιες τυμπανοκρουσίες- οι λεγόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές είναι ανεξάρτητες μόνον εφόσον εν όσω και στην έκταση που «η κρίση τους δεν αντιστρατεύει τη βούληση εκείνου που τις διορίζει».

Οπωσδήποτε, ακόμη και όταν δεν αποφασίζουν οι λεγόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, με επίγνωση των σιωπηρών ορίων της ανεξαρτησίας τους, η λειτουργία τους είναι εικονική, αν το όργανο λειτουργεί μεν όντως με καλή διάθεση ανεξαρτησίας γνώμης, όμως η εκτελεστότητα των αποφάσεών του προϋποθέτει την κύρωσή τους από τον αρμόδιο υπουργό. Αυτό το φαινόμενο το βιώσαμε με τη λειτουργία του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου και την πικρή ιστορία τής ως τώρα σταθερής εξώθησης σε παραίτηση διαπρεπών και ακέραίου ήθους προέδρων και μελών του, όπως οι συνάδελφοι Γ. Κασσιμάτης, Π. Σούρλας και Α. Μανιτάκης.

Εξίσου όμως διαβλητή είναι η καθαρότητα της ανεξαρτησίας των φερόμενων ως ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και όταν η επιλογή των προσώπων που τις στελεχώνουν δεν γίνεται μεν από την ίδια την κυβέρνηση, όμως δίχως οι τηρούμενες διαδικασίες να διαρρηγγύνουν τον ομφάλιο λώρο σύνδεσης με κομματικές πηγές, είτε μονοκομματικές, όπως λ.χ. όταν αποφασίζει η απλή (δηλαδή η κυβερνητική) πλειοψηφία της Συνόδου των Προέδρων της Βουλής, είτε δικομματικές, όταν αποφασίζει η ενισχυμένη πλειοψηφία των 4/5 του ίδιου οργάνου, με αντίστοιχη παρασκηνιακή συμφωνημένη κατανομή των ποσοστών κατανομής των θέσεων σε καθένα από τα δύο συμπράττοντα κόμματα.

Η θεσμική ανεξαρτησία έναντι του κομματικού κράτους προϋποθέτει ότι η επιλογή θα γίνεται από την Ολομέλεια της Βουλής (ή τη Σύνοδο των Προέδρων της), κατά το σύστημα που ισχύει στα κακουργιοδικεία για την αναιτιολόγητη εξαίρεση των ανεπιθύμητων ενόρκων, με την έννοια ότι από το συνολικό αριθμό των υποψηφίων θα εξαιρούνται εκάστοτε έως τόσοι όσοι απομένουν μετά τον αριθμό τών προς πλήρωση θέσεων. Κάθε κοινοβουλευτική ομάδα να δικαιούται να εξαιρεί έως τόσους όσοι αντιστοιχούν στην κοινοβουλευτική δύναμή της. Ετσι, θ' απομένουν προς διορισμό όσοι έχουν την έξωθεν καλή μαρτυρία του ακομμάτιστου. Κι αν αυτοί είναι περισσότεροι από τις θέσεις που πρέπει να

πληρωθούν, τότε να διεξάγεται δημόσια και αδιάβλητη κλήρωση. Επιπροσθέτως, θα πρέπει η συγκρότηση σε σώμα (εκλογή προέδρου κλ.π.) να γίνεται με εσωτερική ψηφοφορία ανάμεσα και από τα ήδη επιλεγμένα μέλη.

Δίχως αυτές τις εγγυήσεις, υπάρχει βεβαίως επίφαση ωραιολογίας, όχι όμως και αξιόπιστη δομή ανεξάρτητης διοικητικής αρχής.

Τελευταίο, αλλ' όχι έσχατο: Οι αποφάσεις κάθε ανεξάρτητης διοικητικής αρχής θα πρέπει να υπάγονται σε δραστικό δικαστικό έλεγχο, ακόμη και αν δεν έχουν χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξης, διά μέσου αναγνωριστικής αγωγής, για τη δεσμευτική δικαστική διάγνωση της ενδεχόμενης έλλειψης νομιμότητας ορισμένης γνωμοδότησής της. Κι ακόμη: Θα πρέπει να λειτουργεί αξιόπιστο δικαστικό όργανο για τη δραστική δικαστική διάγνωση της αστικής ευθύνης των προσώπων που συγκροτούν αυτές τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Και πάντως, δίχως τα κενά που αφήνει στις συνειδήσεις μας η αξιοπιστία της λειτουργίας του λεγόμενου δικαστηρίου αγωγών κακοδικίας, με τις μέχρις ανυπαρξίας ελάχιστες καταδικαστικές αποφάσεις στα εβδομήντα ένα χρόνια της λειτουργίας του.

1. Οι σκέψεις του κειμένου έχουν ως αφορμή μια ενδιαφέρουσα εισήγηση του συναδέλφου Χ. Χρυσανθάκη στην Εταιρεία Δικαστικών Μελετών.

2. Θουκυδίδης, 37.

3. Πολιτικά, IV 1290a, 30-1292a, 39: αλλ' έστι δημοκρατία μεν όταν οι ελεύθεροι και άποροι πλείους όντες κύριοι της αρχής ώσιν, ολιγαρχία δ' όταν οι πλούσιοι και ευγενέστεροι ολίγοι όντες.

4. Ξενοφών, Απομνημονεύματα, Δ' 12: «την μεν γαρ εκόντων τε των ανθρώπων και κατά νόμους των πόλεων αρχήν (...) την δε ακόντων τε και μη κατά νόμους, αλλ' όπως ο άρχων βούλοιοπο, τυρανίδα. Πρβλ. και Πλάτωνα, Μενέξενος, 238e: «Η ισογονία ημάς η κατά φύσιν ισονομίαν αναγκάζει ζητείν κατά νόμον, και μηδενί άλλω υπείκειν αλλήλοις».

*** 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)**