

Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 29 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2002

Κυρίες και κύριοι θέλω να ευχαριστήσω για μια ακόμη φορά το Κέντρο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, τη διοίκησή του, τον καθηγητή κ. Βασίλη Σκουρή, την καθηγήτρια κ. Νάσκου και βεβαίως το συντονιστή όλης αυτής της ημερίδας και τον εμπνευστή- από ότι αντιλαμβάνομαι -τον καθηγητή κ. Κουζίρη, το συνάδελφό μας στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Επιτρέψτε μου να καλωσορίσω και εγώ τους δύο ξένους συναδέλφους., που θα μας παρουσιάσουν την αμερικανική και την ευρωπαϊκή εμπειρία ,φυσικά να εκφράσω τη χαρά μου για την παρουσία των προέδρων ή των εκπροσώπων των περισσότερων-θα έλεγα των σημαντικότερων -ανεξάρτητων αρχών που λειτουργούν στην ελληνική έννομη τάξη και όλων των αρχών -και των πέντε από ότι βλέπω- που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες. Με ορισμένες από τις αρχές αυτές έχω ιδιαίτερους συνδέσμους πέραν της συνταγματικής αναθεώρησης, γιατί έχω διατελέσει υπουργός στα αρμόδια υπουργεία, ή γιατί είχα τη νομοθετική πρωτοβουλία ίδρυσης των αρχών αυτών τις τελευταίες ρυθμιστικές ενέργειες. Βλέπω το συνάδελφό μου τον κ. Κάπο ο οποίος είναι επικεφαλής.

Μπαίνω κατευθείαν στο θέμα για να μην σας κουράσω πολύ. Το θέμα μας είναι οι ανεξάρτητες αρχές και η πρόσφατη αναθεώρηση του συντάγματος, η αναθεώρηση του ελληνικού συντάγματος του 2001. Η αναθεώρηση είχε πλήρη αίσθηση του τρόπου με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι ανεξάρτητες αρχές και στην αμερικανική και στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Το παράδοξο μάλιστα είναι ότι η Ελλάδα παρότι έχει πολύ μικρότερη εμπειρία ανεξαρτήτων αρχών σε σχέση με την πάρα πολύ μεγάλη αμερικανική εμπειρία και τη λίγο μικρότερη αλλά επίσης αρκετά μεγάλη πια ευρωπαϊκή εμπειρία είναι μια από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το φαινόμενο των ανεξαρτήτων αρχών. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης είχε πλήρη λοιπόν συνείδηση του γεγονότος ότι δύο είναι οι λόγοι για τους οποίους γεννήθηκε και άνθισε το φαινόμενο των ανεξαρτήτων αρχών διεθνώς.

Ο πρώτος λόγος, η πρώτη ανάγκη είναι η αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων κατά βάση, των συνταγματικών δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει να περιβληθούν με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις ακριβώς γιατί υπάρχουν νέου τύπου απειλές. Συνήθως απειλές που συνδέονται με τη σύγχρονη τεχνολογία, απειλές οι οποίες αφορούν για παράδειγμα τις τηλεπικοινωνίες ή το απόρρητο του ιδιωτικού βίου και άρα πρέπει να υπάρχουν πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις, προκειμένου να αποτραπούν και να ελεγχθούν αυτές οι νέου τύπου απειλές. Αυτή είναι η πιο προφανής και η πιο αθώα εκδοχή για τη δημιουργία ανεξαρτήτων αρχών.

Υπάρχει και μια άλλη εκδοχή η οποία είναι πολύ πιο προβληματική θεσμικά και πολιτικά.Οι ανεξάρτητες αρχές δημιουργούνται γιατί ξαφνικά στο τέλος περίπου του 20ού αιώνα νιώθουν πολλές χώρες την ανάγκη να ουδετεροποιήσουν πολιτικά πολύ σοβαρούς τομείς της κρατικής εξουσίας γιατί η πολιτική εξουσία, τα πολιτικά όργανα του κράτους εμφανίζονται αμήχανα και ανεπαρκή στη διαχείριση πολύ σημαντικών θεμάτων. Θεμάτων που συνδέονται είτε με τη λειτουργία του πολιτεύματος, όπως είναι για παράδειγμα τα θέματα της ραδιοτηλεόρασης, είτε με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων επίσης όπως είναι τα θέματα της ραδιοτηλεόρασης ή τα προσωπικά δεδομένα ή αισθάνονται αδύναμες να διαχειριστούν θέματα όπως η αξιοκρατία και η ουδετερότητα στη δημόσια διοίκηση ή θέματα τα οποία έχουν να κάνουν με τη λειτουργία πολύ κρίσιμων τομέων της αγοράς.

Άρα θέματα σχετικά με τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους που αφορούν τα σημεία επαφής του κράτους με την οικονομία και στα σημεία αυτά δεν πρέπει να είναι παρούσα η πολιτική εξουσία, η οποία πρέπει να διαφυλάξει την αξιοπιστία και το κύρος της και άρα έχει ανάγκη και από την παρεμβολή άλλων οργάνων τα οποία δεν έχουν πολιτικό

χαρακτήρα και τα οποία επωμίζονται την ευθύνη της επαφής με πολύ σημαντικές οικονομικές λειτουργίες του κράτους. Υπό την έννοια αυτή η δημιουργία των ανεξαρτήτων αρχών είναι αποτέλεσμα αφενός μεν της ανάπτυξης του κράτους δικαίου αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους.

Η ανεξάρτητη αρχή είναι μια ενίσχυση και μια θωράκιση του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και μια βαθιά, πάρα πολύ βαθιά κρίση του δημοκρατικού φαινομένου. Γι' αυτό οι ανεξάρτητες αρχές συνδέονται κατά τη γνώμη μου με μία ανάπτυξη του πολιτικού φιλελευθερισμού αλλά με μια πολύ σοβαρή κάμψη των δημοκρατικών αντανakλαστικών και όντως είναι ένα είδος καταντήματος, για να χρησιμοποιήσω την έκφραση που θύμισε ο κ. Κοζίρης, τον θεσμό της δημοκρατίας που αναζητούν αναπλήρωση, υποκατάσταση ή βοήθεια σε θεσμούς τέτοιους όπως είναι οι ανεξάρτητες αρχές. Άρα έχει πολύ μεγάλη σημασία νομίζω να διαχωρίσουμε τα επίπεδα στα οποία κινούνται οι ανεξάρτητες αρχές.

Είναι πολύ απλά στην προσέγγισή τους τα ζητήματα που αφορούν τη νομική φύση των ανεξαρτήτων αρχών, θα αναφερθώ σ' αυτά λίγο μετά. Είναι όμως εξαιρετικά πολύπλοκα τα ζητήματα που αφορούν την πολιτική φύση των ανεξαρτήτων αρχών.

Είναι πολύ εύκολο να συνεννοηθούμε μεταξύ μας ως προς τη φύση των πράξεων και τον τρόπο του διακανονισμού των σχέσεών τους με την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία, είναι όμως πολύ δύσκολο να πει κανείς με ειλικρίνεια και με ένα λόγο ο οποίος να είναι σαφής πολιτικά και πολιτειολογικά ποια είναι η πολιτική φύση των ανεξαρτήτων αρχών και αυτό ουσιαστικά συνοψίζεται στο ερώτημα, τελικά τι είδους πολιτική ευθύνη έχουν για τις τόσο κρίσιμες αποφάσεις τους οι ανεξάρτητες αρχές ή για να το πω ακόμη πιο απλά, ποιος αναλαμβάνει τελικά την πολιτική ευθύνη για τις αποφάσεις αυτές ή για να το πω διαφορετικά είναι δυνατόν να λαμβάνονται αποφάσεις όπως αυτές που λαμβάνουν πολλές ανεξάρτητες αρχές χωρίς κανείς μα κανείς να αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη; γιατί πολιτική ευθύνη σημαίνει καταλογισμό της πολιτικής ευθύνης, σημαίνει δυνατότητα του εκλογικού σώματος, δυνατότητα της κοινωνίας, του λαού, να αποφέρει τελικά αξιολογώντας μια συμπεριφορά.

Όταν ο ελληνικός λαός, όταν ο κάθε λαός δεν μπορεί να αξιολογήσει τη συμπεριφορά αυτή, τότε βεβαίως τα πράγματα είναι θεμιτά σε ένα πολίτευμα που είναι δημοκρατικό και δικαιοκρατικό ταυτόχρονα αλλά δε βρισκόμαστε στον πυλώνα της δημοκρατικής αρχής, βρισκόμαστε στον πυλώνα του κράτους δικαίου. Οι δικαστικές αποφάσεις για παράδειγμα -όπως καλύτερα από εμένα γνωρίζετε -εκδίδονται και εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού λαού, αλλά δεν μπορούν να ελεγχθούν από τον ελληνικό λαό. Δεν μπορεί να καταλογιστεί πολιτική ευθύνη και αυτό είναι ένα πλεονεκτικό σχήμα γιατί πολύ συχνά η κυβέρνηση, η εκάστοτε πολιτική εξουσία χρεώνεται την πολιτική ευθύνη και για πολύ σημαντικές δικαστικές αποφάσεις, καθώς ο πολίτης δεν μπορεί να διαχωρίσει εύκολα στη συνείδησή του ποιο είναι το αρμόδιο κάθε φορά όργανο, δεν μπορεί να αντιληφθεί αν μία απόφαση είναι απόφαση η οποία λαμβάνεται από πολιτικό όργανο ή από μη πολιτικό όργανο και ως τέτοιο θεωρώ φυσικά και τις ανεξάρτητες αρχές με την έννοια της αναγωγής τους στο εκλογικό σώμα.

Έχει λοιπόν πολύ μεγάλη σημασία να δει κανείς πώς λειτουργούν οι ανεξάρτητες αρχές ιδίως εκεί όπου δοκιμάζονται τόσο σημαντικά θέματα όπως είναι οι σχέσεις κράτους και οικονομίας, πολιτικής και οικονομίας. Εκεί που δοκιμάζονται οι όροι διεξαγωγής του πολιτικού ανταγωνισμού, όπως είναι για παράδειγμα η ραδιοτηλεόραση, εκεί όπου κρίνονται πολύ λεπτά και επίπονα ατομικά δικαιώματα, όπως είναι για παράδειγμα η προστασία των ατομικών δεδομένων και του ιδιωτικού βίου.

Είναι επίσης προφανές ότι υπάρχουν ορισμένοι τεχνικοί λόγοι οι οποίοι οδήγησαν στην άνθιση των ανεξαρτήτων αρχών που τις είχαμε πολύ έντονα υπόψη μας κατά τη διάρκεια της αναθεωρητικής διαδικασίας. Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν μια σειρά από πολύ σημαντικά προσόντα σε σχέση με όλες τις άλλες διοικητικές αρχές.

Πρώτον έχουν μια πολύ πιο αμερόληπτη συγκρότηση υψηλοτάτου επιπέδου από πλευράς προσόντων συγκρότηση, συνήθως λειτουργούν εκδίδοντας πράξεις με πληρέστατη αιτιολογία και επίσης προσφέρουν μια ανετότερη άσκηση του δικαιώματος ακρόασης εκ μέρους του διοικουμένου. Άρα έχουν τρία προσόντα τα οποία και με απλά κριτήρια διοικητικού δικαίου είναι πάρα πολύ σοβαρά.

Το μείζον ερώτημα -και αυτό θέλω να κρατήσω στην προσοχή σας- είναι το ερώτημα εάν αυτές οι ανεξάρτητες αρχές πρέπει να γίνονται αντιληπτές ως θεσμικά αντίβαρα σε σχέση με την πολιτική εξουσία, δηλαδή εάν έτσι όπως σας τις παρουσιάζω οι ανεξάρτητες αρχές είναι όργανα τα οποία πρέπει να λειτουργούν με μία αντιπλειοψηφική προσέγγιση, δηλαδή με μία αντικυβερνητική προσέγγιση ή εάν οι ανεξάρτητες αρχές προστατεύουν τελικά και την εκάστοτε πλειοψηφία, προστατεύουν και την εκάστοτε κυβέρνηση προσφέροντας έναν θεσμικό θώρακα, ο οποίος καλύπτει το σύνολο του πολιτεύματός μας, το σύνολο του πολιτικού μας συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης.

Περιττεύει να πω ότι το ερώτημα είναι ρητορικό ότι δεν πιστεύω πως οι ανεξάρτητες αρχές είναι αντιπλειοψηφικά και αντικυβερνητικά αντίβαρα. Δεν το πιστεύω αυτό ούτε και για τη δικαστική εξουσία. Θεωρώ ότι πρόκειται για θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας του πολιτεύματος, το σύνολο του πολιτικού συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης. Επίσης η αναθεώρηση του συντάγματος, επειδή αφιέρωσε πολύ χρόνο και πολύ μεγάλη ένταση στο ζήτημα των ανεξαρτήτων αρχών είχε ως διαδικασία πλήρη συνείδηση της τυπολογίας των ανεξαρτήτων αρχών. Δηλαδή γνωρίζαμε πάρα πολύ καλά στην 7^η αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων ότι οι ανεξάρτητες αρχές μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις πολύ μεγάλες κατηγορίες.

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν τα συνταγματικά δικαιώματα. Αυτό όπως είπα αφορά κυρίως το άρθρο 9^Α και 19 του συντάγματος, την αρχή προστασίας των προσωπικών δεδομένων και την αρχή προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών. Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία είναι οι αρχές που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για το συνήγορο του πολίτη, άρθρο 103 παράγραφος 9 και για το ανώτατο συμβούλιο επιλογής προσωπικού το οποίο δεν ονοματίζεται μεν στο σύνταγμα αλλά ευθέως παραπέμπει εκεί το άρθρο 103 παράγραφος 7 του συντάγματος. Η τρίτη μεγάλη κατηγορία είναι οι ανεξάρτητες αρχές που ασκούν εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς. Εδώ πρόκειται για αρχές που δεν είναι μεν συνταγματικά κατοχυρωμένες αλλά οπωσδήποτε συνταγματικά απολύτως ανεκτές και αναφέρονται κυρίως στην επιτροπή ανταγωνισμού, στη ρυθμιστική αρχή ενέργειας, στην εθνική επιτροπή τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων και εν μέρει στο εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης το οποίο είναι κατεξοχήν παράδειγμα της τέταρτης κατηγορίας που είναι η μικτής φύσης ανεξάρτητες αρχές, το εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης κατά το άρθρο 15 παράγραφος 2 του συντάγματος προστατεύει το συνταγματικό δικαίωμα στην πληροφόρηση, άρα είναι θεσμική εγγύηση για την άσκηση δικαιώματος. Ασκεί εποπτεία του κράτους άρα εκφράζει έναν πολύ σημαντικό τομέα της δημόσιας διοίκησης και εποπτεύει στη λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Συνθέτει χαρακτηριστικά και των τριών προηγούμενων κατηγοριών.

Τούτων δοθέντων υπήρξαν τέσσερα μεγάλα σημεία προβληματισμού κατά την αναθεωρητική διαδικασία, δηλαδή διαφωνίας ή συμφωνίας μεταξύ των πολιτικών κομμάτων. Το πρώτο ζήτημα επί του οποίου επιτεύχθηκε πολύ γρήγορα συμφωνία ήταν το ερώτημα εάν το σύνταγμα θα τυποποιήσει και θα εγγυηθεί περιορισμένο αριθμό (.....) ανεξαρτήτων αρχών ή εάν θα επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη τη διαρκή υπαγωγή στο καθεστώς των συνταγματικά προστατευόμενων αρχών και άλλων αρχών που τις συγκροτεί ο νόμος στο μέλλον. Η απάντηση που τελικά δόθηκε είναι πως το σύνταγμα κατοχυρώνει περιοριστικά τις πέντε αρχές που προανέφερα οι άλλες είναι νομοθετικά καθορισμένες και προστατευόμενες αλλά δεν υπάγονται στο καθεστώς των πέντε συνταγματικά καθορισμένων ανεξαρτήτων αρχών.

Το δεύτερο ζήτημα ήταν το όργανο και η διαδικασία επιλογής. Δεν υπήρξε δυσκολία στο να συνδεθούν οι ανεξάρτητες αρχές με το κοινοβούλιο. Να θεωρηθούν το μακρύ χέρι

του κοινοβουλίου. Να θεωρηθούν όργανα τα οποία συνδέονται κατά βάση με την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και πάντως συνδέονται με το κοινοβούλιο με τρεις διαφορετικούς τρόπους. Το κοινοβούλιο ασκεί τη διοικητική αρμοδιότητα της επιλογής των ανεξαρτήτων αρχών διαμορφώνει το νομοθετικό πλαίσιο ως νομοθέτης και τις χρησιμοποιεί στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Άρα αρμοδιότητες νομοθετικές, ελεγκτικές και διοικητικές του κοινοβουλίου συνδέονται με τις ανεξάρτητες αρχές. Η επιλογή λοιπόν γίνεται από το κοινοβούλιο και γνωρίζετε ότι η μεγάλη αντιπαράθεση αφορούσε το εάν η επιλογή θα γίνεται από την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής, που έχει μια αμιγώς κομματική σύνθεση κατά την αναλογία της δύναμης των κομμάτων με πλειοψηφία 2/3 ή εάν θα γίνεται από τη διάσκεψη των προέδρων της Βουλής, δηλαδή από το διευρυμένο προεδρείο του σώματος με ομοφωνία ή με πλειοψηφία 4/5 λόγω του γεγονότος πως ειδικά στο όργανο αυτό η συμμετοχή μελών του κυβερνώντος κόμματος είναι πάντοτε πολύ μεγαλύτερη από την αναλογία της δύναμης των κομμάτων στη Βουλή.

Δε χρειάζεται να σας κουράζω και οι δύο λύσεις είχαν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Η μία είχε την καθαρότητα του συσχετισμού των δυνάμεων, η επιτροπή, αλλά είχε το μειονέκτημα πως οι επιτροπές λειτουργούν ως ένα κλασικό δείγμα κομματικού ανταγωνισμού. Η διάσκεψη των προέδρων έχει το μειονέκτημα πως δεν αντανάκλα ακριβώς το συσχετισμό των δυνάμεων, αλλά έχει το πλεονέκτημα μιας πιο ήπιας και προσωπικής συζήτησης που επιτρέπει και την προσωπική συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων με έναν τρόπο ο οποίος είναι περισσότερο συναινετικός όπως έχει αποδειχθεί ως τώρα σε όλες τις φάσεις επιλογής, γιατί αυτό ίσχυε και πριν από την αναθεώρηση του προέδρου του εθνικού συμβουλίου ραδιοτηλεόρασης, και όπως φάνηκε μετά την αναθεώρηση του συντάγματος με την ομόφωνη επιλογή της νέας σύνθεσης του εθνικού συμβουλίου ραδιοτηλεόρασης.

Η πρώτη εφαρμογή της νέας συνταγματικής διάταξης οδήγησε σε ομόφωνη επιλογή χωρίς να καταφύγει κανείς στην πλειοψηφία των 4/5 με τον κίνδυνο να μην μπορεί το προεδρείο της Βουλής να διορίσει μια ανεξάρτητη αρχή με αντίστοιχη παράταση της θητείας της αρχής αυτής διότι δε συγκεντρώνει την πλειοψηφία των 4/5. Άρα πρόκειται για ένα βάρος πολύ σημαντικό προς τη μειοψηφία η οποία εάν δεν συναινέσει από ένα σημείο και μετά εν μέρει αδρανοποιεί η εν πάση περιπτώσει ευτελίζει ενδεχομένως μια συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή.

Το τρίτο θέμα ήταν η θητεία η περιορισμένη θητεία με δυνατότητα ανανέωσης. Οι εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών. Το ειδικό καθεστώς της υπαλληλικής υποστήριξης των ανεξαρτήτων αρχών. Και το τέταρτο μεγάλο θέμα είναι ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και γενικότερα η ρύθμιση των σχέσεων με τη Βουλή θα δούμε τι απάντηση δίνει ο κανονισμός της Βουλής και τι εκκρεμότητες υπάρχουν σε σχέση με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Αναφέρομαι στα κλασικά μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου τα οποία πάντοτε διενεργούνται δια μέσου του αρμοδίου υπουργού. Δηλαδή εκκρεμεί κατά τη γνώμη μου και μετά την αναθεώρηση του συντάγματος και μετά την αναθεώρηση του κανονισμού της Βουλής το ερώτημα εάν τα κλασικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου λειτουργούν επί των ανεξαρτήτων αρχών και του αρμοδίου υπουργού, ερώτημα το οποίο αφορά και άλλους τομείς της δημόσιας διοίκησης εν ευρεία έννοια όπως είναι ο πολύ σημαντικός τομέας της τοπικής αυτοδιοίκησης και των ορίων του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το βέβαιον είναι ότι οι ανεξάρτητες αρχές προέκυψαν ως συνταγματικό φαινόμενο με τη γενική διάταξη του άρθρου 101^Α και τις ειδικότερες διατάξεις που μνημονεύουν τις πέντε αρχές στο πλαίσιο μιας συντεταγμένης διαδικασίας, δηλαδή το πλαίσιο μιας αναθεωρητικής διαδικασίας, που δεν μπορεί να αποκλίνει από τις γενικές αρχές του συντάγματος όπως των μη υποκείμενων σε αναθεώρηση διατάξεων μία από τις οποίες είναι η ρητά αναφερόμενη αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Το άρθρο 26 του συντάγματος και το γεγονός ότι όλα αυτά με αναθεώρηση στο πλαίσιο της μη αναθεωρούμενης διάταξης του άρθρου 26 του συντάγματος για την αρχή της διάκρισης των εξουσιών μας αναγκάζει ερμηνευτικά να υποταχθούμε στο όριο της διάκρισης των εξουσιών. Αυτό αφορά μια σειρά από θέματα όπως είναι το εύρος της κανονιστικής αρμοδιότητας των ανεξαρτήτων αρχών στο πλαίσιο του άρθρου 26 και 43 του συντάγματος.

Δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα ρύθμισης της κανονιστικής αρμοδιότητας. Μας αφορά τα όρια της δημοσιονομικής ανεξαρτησίας, γιατί η αρχή της νομιμότητας που απορρέει από το άρθρο 79 του συντάγματος εξακολουθεί να διέπει φυσικά τις ανεξάρτητες αρχές. Αφορά το άρθρο 98 του συντάγματος για τις αρμοδιότητες του ελεγκτικού συνεδρίου επί του τρόπου άσκησης της δημοσιονομικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών και βεβαίως όλα αυτά αφορούν σε τελική ανάλυση και την πολιτική φύση των ανεξαρτήτων αρχών, γιατί όλα αυτά έχουν γίνει στο πλαίσιο όπως είπα ενός σκληρού πυρήνα μη υποκειμένων σε αναθεώρηση διατάξεων που είμαστε υποχρεωμένοι να σεβαστούμε.

Με βάση αυτά τα συνταγματικά δεδομένα τα τελευταία λεπτά της παρέμβασής μου θα αξιολογήσω τις πρόσφατες σχετικά επιλογές του αναθεωρημένου κανονισμού της Βουλής και του σχετικού νόμου 3051 του 2002 που αφορά συνολικά το καθεστώς των ανεξαρτήτων αρχών. Σύμφωνα λοιπόν με τον εκτελεστικό του συντάγματος νόμου και τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού της Βουλής οι ανεξάρτητες αρχές, οι πέντε στις οποίες αναφερόμαστε, έχουν ίδια πλήρη διοικητική ανεξαρτησία με την έννοια της δυνατότητας έκδοσης όχι απλώς εκτελεστών αλλά τελικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες ολοκληρώνεται η διοικητική ενέργεια που σημαίνει ότι αυτές αποφασίζουν τελικά και βέβαια υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

Έχουν ευρύτατη κανονιστική ανεξαρτησία αλλά μέσα στα όρια του άρθρου 43 του συντάγματος, άρα μπορούν να ρυθμίσουν μόνο ειδικότερα θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση του προεδρικού διατάγματος που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης τη προτάσει του αρμοδίου υπουργού. Έχουν ευρύτατη δημοσιονομική ανεξαρτησία στο πλαίσιο που ρυθμίζουν τα άρθρα 79 και 98 του συντάγματος στα οποία αναφέρθηκα. Υπάρχει πλήρης αποκοπή από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και μερική σύνδεση με τον υπουργό Οικονομικών για λόγους που αφορούν τη δημοσιονομική νομιμότητα. Την αρχή της νομιμότητας του ... και της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Δεν υπόκεινται σε εποπτεία που σημαίνει ότι όχι απλώς δεν υπάρχει κρατικός έλεγχος αλλά δεν είναι δυνατή ούτε η παροχή οδηγιών ούτε εκ των υστέρων έλεγχος νομιμότητας. Και φυσικά δεν γίνεται λόγος για έλεγχο σκοπιμότητας που σημαίνει ότι έχουμε έναν τον υψηλότερο δυνατό βαθμό διοικητικής κανονιστικής και δημοσιονομικής ανεξαρτησίας που επιτρέπει η ελληνική έννομη τάξη. Αυτό το κατοχυρώνει πλήρως ο νόμος 3051 του 2002. Είναι σημαντικό το γεγονός το αυτόνομο ότι οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο, που σημαίνει ότι εάν δεν προβλέπεται άλλο έντυπο βοήθημα ο έλεγχος ασκείται με αίτηση ακυρώσεων από το συμβούλιο επικρατείας. Εισάγεται μια καινοτομία η οποία θα απασχολήσει φαντάζομαι τους συναδέλφους μου οι οποίοι ασχολούνται με το διοικητικό δικονομικό δίκαιο κατεξοχήν τον παριστάμενο Βασίλη Σκουρή, γιατί έχουμε ρητή διάταξη του νόμου για τη δυνατότητα άσκησης ενδοστροφούς προσφυγής, αιτήσεως ακυρώσεως δηλαδή από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό.

Ο αρμόδιος υπουργός διατηρεί δικαίωμα πρόκλησης του δικαστικού ελέγχου που δεν είναι άσκηση ελέγχου νομιμότητας γιατί μετατρέπεται -δηλαδή εκπίπτει- σε διάδικο που έχει εκ του νόμου έννομο συμφέρον για την άσκηση σχετικής αίτησης ακυρώσεως με αντίστοιχο διακανονισμό του τρόπου νομικής εκπροσώπησης του υπουργού και της ανεξάρτητης αρχής. Κατοχυρώνεται πλήρως η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία με τα προσόντα, τα κωλύματα, τις αποζημιώσεις, τα όρια θητείας και φυσικά την ανεξάρτητη διαδικασία επιλογής του προσωπικού και τώρα ο κοινοβουλευτικός έλεγχος φέρεται να οργανώνεται επικουρικά με τη μορφή εκθέσεων και ακροάσεων μέσω μιας ποικιλίας οργάνων που είναι η διάσκεψη των προέδρων, η διαρκής επιτροπή.

Όλες αυτές είναι αποδέκτες εκθέσεων των ανεξαρτήτων αρχών ή μπορεί να καλέσουν σε ακρόαση τους εκπροσώπους των ανεξαρτήτων αρχών τηρουμένων των γενικών διατάξεων. Η γενική διάταξη προβλέπει εκ του συντάγματος πια ότι ενημερώνεται ο αρμόδιος υπουργός και αυτό αφορά ιδίως την επιτροπή θεσμών και διαφάνειας η οποία συνήθως στην τακτική της δεν ενημερώνει τον αρμόδιο υπουργό, ο οποίος έκπληκτος διαβάζει στις εφημερίδες στη συνέχεια την άσκηση κριτικής στον τομέα του χωρίς να είναι παρών να ακούσει αυτά τα οποία λέγονται και έτσι έχουμε μια ποικιλία σημείων επαφής.

Γιατί όπως σας είπα έχουμε τη διάσκεψη των προέδρων, την επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, την αρμόδια διαρκή επιτροπή ή επιτροπή. Έχουμε ακροάσεις και δεν έχουμε σαφή απάντηση για την άσκηση των συνήθων μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Δηλαδή τι κάνει ο υπουργός όταν δέχεται από βουλευτή ερώτηση αίτηση κατάθεσης εγγράφων, επίκαιρη ερώτηση, επερώτηση που αφορά τη λειτουργία ανεξαρτήτου αρχής. Πιστεύω, γιατί αυτό το είχαμε συζητήσει πάρα πολύ και στην επιτροπή, και στη διαδικασία της αναθεώρησης του συντάγματος ότι δεν μπορεί να υπάρχει τομέας της δημόσιας ζωής που δεν υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Αυτό θα ήταν περιορισμός της βασικής αρχής που διέπει το πολίτευμά μας, της δημοκρατικής αρχής, ο οποίος δεν είναι ανεκτός μέσα από την οποιαδήποτε ερμηνεία του άρθρου 101^Α του συντάγματος, διότι όπως είπα προηγουμένως η ... ντι νίζιο του άρθρου 26 της αρχής της διάκρισης των εξουσιών εξακολουθεί να ισχύει. Εκείνο το οποίο μεταβάλλεται είναι ο τρόπος με τον οποίο διαρθρώνεται η σχέση του αρμοδίου υπουργού με την ανεξάρτητη αρχή. Δεν μπορεί δια του κοινοβουλευτικού ελέγχου να ασκηθεί έμμεσος έλεγχος νομιμότητας ή έλεγχος σκοπιμότητας ή να παρασχεθεί οδηγία. Δεν μπορεί δηλαδή να ασκηθεί εποπτεία που δεν ασκείται αλλά σίγουρα πρέπει να παρέχεται το σύνολο της πληροφόρησης εφόσον δεν προσκρούει σε άλλον φραγμό που αφορά ατομικά δικαιώματα. Αυτό όπως σας είπα το ζήτημα θα γίνει εξαιρετικά κρίσιμο εν όψει και της νέας διατύπωσης του άρθρου 103 του συντάγματος και είναι στην πράξη εξαιρετικά κρίσιμο διότι υπάρχει ένας εξαιρετικά ευρύς τομέας δράσης του κράτους που είναι η δράση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων και κοινοτήτων που επίσης υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, πρέπει να υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο διότι αλλιώς αποξενώνεται μια τεράστια όψη του κράτους από οποιαδήποτε σχέση με τη Βουλή.

Αυτά μας φέρουν κατ' ανάγκη πίσω στα βασικά ερωτήματα τα οποία αφορούν τη φύση του σύγχρονου κράτους, την ανάγκη η κρατική εξουσία να είναι διαφανής, να είναι νόμιμη να είναι αξιόπιστη, να είναι αποτελεσματική, η πολιτική εξουσία όπως οργανώνεται με τον κλασικό δημοκρατικό τρόπο έχει προφανής αδυναμίες να δώσει πλήρη απάντηση σ' αυτά και το ερώτημα είναι: εκεί που η πολιτική εξουσία έχει πλήρη αδυναμία ή εν πάση περιπτώσει έντονη αδυναμία να δώσει απάντηση σ' αυτά να πείσει για την αποτελεσματικότητά της, για την εντιμότητά της, για τον τρόπο με τον οποίο καθορίζει τις σχέσεις της με την οικονομική εξουσία ή την επικοινωνιακή εξουσία, εκεί μπορούν οι ανεξάρτητες αρχές να δώσουν μια πιο αξιόπιστη απάντηση; Ερώτημα το οποίο δεν είναι εύκολο να αξιολογηθεί οριστικά. Εκεί δηλαδή που τα μεγάλα κόμματα, ο πρωθυπουργός, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν μπορούν από μόνοι τους να ανακόψουν την ισχύ της οικονομικής εξουσίας, την ισχύ των μέσων ενημέρωσης, την ισχύ των μεγάλων ως το πούμε και οργανωμένων συμφερόντων σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι η αγορά κεφαλαίου, η αγορά ενέργειας, ο αθέμιτος ανταγωνισμός, οι συγκεντρώσεις, οι εναρμονισμένες πρακτικές, εκεί μπορεί να δοθεί μια πιο πειστική, μια πιο αποτελεσματική πιο έγκυρη απάντηση από όργανα τα οποία στελεχώνονται από ευπόληπτους άλλης νομιμοποίησης. Μπορεί να δώσει ένας επίτιμος δικαστικός λειτουργός την απάντηση; Ένας καθηγητής πανεπιστημίου, ένας έγκυρος τεχνοκράτης; Θα δούμε. Θα δείξει. Δεν είναι εύκολο. Είναι εκεί που τα θέματα είναι ώριμα εκεί όπου δεν υπάρχει σύγκρουση με οικονομικά συμφέροντα η απάντηση είναι ευκολότερη. Η απάντηση που μπορεί να δώσει ο συνήγορος του πολίτη ο οποίος προστατεύει κατά βάση ατομικά δικαιώματα είναι μια εύκολη απάντηση.

Ο πολιτικός φιλελευθερισμός στη δικαιοκρατική ευαισθησία σε σχέση με τη θρησκευτική ελευθερία, το δικαίωμα ακρόασης, με την ελευθερία της εκπαίδευσης, με την ελευθερία της προσωπικής επιλογής είτε αυτή είναι ερωτική είτε αυτή είναι άλλη, εκεί μπορεί να δοθεί εύκολα η απάντηση. Πιστεύω λοιπόν ότι υπάρχουν προνομιακές αρχές. Όπως είναι ο συνήγορος του πολίτη και η επιτροπή προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Δηλαδή το πεδίο τους είναι ένα πεδίο αμιγώς αμυντικό. Και εκεί δεν υπάρχουν μεγάλες συγκρούσεις με οικονομικά συμφέροντα. Το ίδιο πιστεύω ότι συμβαίνει και για την Αρχή Επιλογής Προσωπικού για το ΑΣΕΠ σύμφωνα με την ισχύουσα ορολογία, διότι και εκεί έχει διαμορφωθεί μια συλλογική συνείδηση η οποία είναι πολύ ώριμη. Διότι σε τελευταία ανάλυση το πρόβλημα είναι ο αξιοκρατικός διαγωνισμός για την πρόσληψη υπαλλήλων στον εισαγωγικό βαθμό. Ωριμάζει η κοινωνία δεν γίνεται μια σύγκρουση οικονομικών

συμφερόντων. Είναι το φάσμα της ανεργίας, ο ανταγωνισμός μεταξύ νέων ανθρώπων για μια θέση κάτω από τον ήλιο, είναι πολύ πιο ήπια τα θέματα αυτά.

Αλλά τα θέματα που χειρίζεται το εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης, τα θέματα που χειρίζεται η ρυθμιστική αρχή ενέργειας, η επιτροπή κεφαλαιαγοράς, η επιτροπή ανταγωνισμού, είναι θέματα τα οποία αφορούν τον πυρήνα όχι απλά και μόνο της πολιτικής εξουσίας, αλλά και της οικονομικής και πολιτικής και της επικοινωνιακής εξουσίας και εκεί το να δώσει κανείς πειστικές και πλήρεις απαντήσεις είναι πολύ δύσκολο. Είναι πολύ δύσκολο γιατί ο ίδιος ο φορέας της ανεξάρτητης αρχής όπως και ο φορέας της πολιτικής εξουσίας βρίσκεται μέσα στο πεδίο τεραστίων συγκρούσεων. Και πιστεύω ότι οι φορείς άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων αντιλαμβάνονται πόσο δύσκολο και επώδυνο είναι να ασκεί κανείς πολιτική εξουσία και να στέκεται όρθιος όταν αντιμετωπίζει όχι ένα συμφέρον αλλά τη σύγκρουση των συμφερόντων. Όταν βρίσκεται στο μαγνητικό πεδίο της σύγκρουσης των συμφερόντων. Εκεί χρειάζεται και αρετή και τόλμη.

**** 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)***