

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ
ΣΤΟ ΣΤΟΧΑΣΤΡΟ

Αρχείο

Γιώργος Παπαδημητρίου*

I. Εισαγωγή

Στην αναθεώρηση του 2001 πέντε ανεξάρτητες αρχές απέκτησαν έρεισμα στο Σύνταγμα. Με τη θεσμική αναβάθμισή τους σηματοδοτήθηκε η απαρχή της ενηλικίωσής τους. Αν και εξακολουθούσαν να υπάρχουν πολλά προβλήματα, η συνταγματοποίησή τους αποτελούσε εγγύηση για την ενίσχυση με ανθρώπινο δυναμικό υψηλών προδιαγραφών, τον αρτιότερο εξοπλισμό, την απρόσκοπτη ένταξή τους στο θεσμικό μας οικοδόμημα και την εκπλήρωση της αποστολής τους με καλύτερους όρους.

Προς την κατεύθυνση αυτή έγιναν σημαντικά βήματα μετά το 2001, χωρίς να λείπουν αμφισβητήσεις για τον νεοπαγή θεσμό. Η θεσμική ωρίμανση των ανεξάρτητων αρχών επέβαλε την ανάληψη νέων πρωτοβουλιών για την εμπέδωσή τους στην έννομη τάξη και το πολιτικό μας σύστημα. Τα σημαντικότερα ζητήματα που έπρεπε να αντιμετωπισθούν ήταν η διαρρύθμιση της σχέσης τους με τη Βουλή καθώς επίσης και η οριοθέτησή τους με τα όργανα της εκτελεστικής και της δικαστικής λειτουργίας.

II. Η στάση της Κυβέρνησης

Όταν ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας η Νέα Δημοκρατία το Μάρτιο του 2004, η κατάσταση δεν ήταν βέβαια ρόδινη. Αντί όμως να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι Ανεξάρτητες Αρχές, δεν άργησαν να εκδηλώνονται αμφισβητήσεις για το καθεστώς και τη συνταγματική αποστολή τους. Όσο περνούσε ο χρόνος, η Κυβέρνηση εξέφραζε με τη στάση της ενόχληση για ορισμένες πρωτοβουλίες και αποφάσεις των Αρχών. Εκτός

* Καθηγητής Πανεπιστημίου – Βουλευτής Επικρατείας του ΠΑΣΟΚ

αυτού, προσπαθούσε άλλοτε να τις κρατήσει στο περιθώριο -και όταν ακόμη η συνταγματική αρμοδιότητά τους ήταν πρόδηλη- και άλλοτε να συμπίσει τη συνταγματική αποστολή τους. Σε όλες τις περιπτώσεις κοινό σημείο ήταν η ενόχλησή της από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ή η παράκαμψή τους για να αποφύγει ανεπιθύμητους ελέγχους.

Ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα, που αντλώ από τη δράση του Συνηγόρου του Πολίτη, της ΑΔΑΕ και του ΑΣΕΠ, βεβαιώνουν του λόγου το αληθές. Η παρέμβαση της Κυβέρνησης και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων για τη χρήση καμερών σε δημόσιες συναθροίσεις αποτελεί το πιο ακραίο παράδειγμα, αποκαλύπτει δε τις πραγματικές προθέσεις τους για τη θέση των Ανεξάρτητων Αρχών στο θεσμικό οικοδόμημά μας.

III. Συνήγορος του Πολίτη

Πρόβλημα στις σχέσεις μεταξύ αφενός του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και της Κυβέρνησης και αφετέρου του Συνηγόρου του Πολίτη ανέκυψε για πρώτη φορά σχετικά με τη δυνατότητα του τελευταίου να ελέγχει τις φυλακές για τυχόν παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων των κρατουμένων. Ο έλεγχος αυτός είναι ευπρόσδεκτος, γιατί όσα συμβαίνουν εκεί δεν περιποιούν τιμή στην ελληνική Πολιτεία. Σε αίτημα της Αρχής, ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου απέκλεισε κάθε έλεγχο εκ μέρους της. Ο Συνήγορος επανήλθε ύστερα από συνεννόηση με τον Υπουργό Δικαιοσύνης, εξηγώντας τους λόγους που θεμελιώνουν την αρμοδιότητά του.

Η νέα εγκύκλιος του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου αποτελεί μνημείο θεσμικής υποκρισίας. Σύμφωνα με αυτήν, η Αρχή μπορεί να ενημερώνεται για θέματα που σχετίζονται με τη λειτουργία των φυλακών και να ελέγχει τους υπαλλήλους τους μόνο ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους. Και στις δύο περιπτώσεις οφείλει να ειδοποιεί προηγουμένως τον αρμόδιο εισαγγελικό λειτουργό. Με αυτούς όμως τους όρους, ο Συνήγορος δεν είναι σε θέση να διερευνήσει επιτόπου τις συνθήκες διαβίωσης των κρατουμένων και να διαπιστώσει τυχόν παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου και Υπουργός Δικαιοσύνης οδήγησαν έτσι στην αδρανοποίηση μιας εγγύησης που έχει καίρια σημασία για την προστασία τους. Τις ίδιες κατά βάση απόψεις επανέλαβε ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου σε νέα εγκύκλιό του το Μάιο του 2007.

IV. ΑΔΑΕ

Ακραία μορφή προσέλαβε η στάση της Κυβέρνησης και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου απέναντι στην ΑΔΑΕ στην υπόθεση των υποκλοπών. Θύματα υπήρξαν, ως γνωστόν, ο Πρωθυπουργός, βασικοί υπουργοί και επικεφαλής των πιο κρίσιμων μηχανισμών του κράτους. Αν και καταβαραθρώθηκε όχι μόνον η προστασία του απορρήτου αλλά και κάθε έννοια εθνικής ασφαλείας, ο Υπουργός Δικαιοσύνης ενημέρωσε μόνο τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, αποκρύπτοντας επιμελώς από την ΑΔΑΕ επί έντεκα μήνες όσα είχαν συμβεί.

Την ύπαρξή της θυμήθηκε η Κυβέρνηση εκ των υστέρων, ζητώντας τη γνώμη της για την ενίσχυση των μέτρων προστασίας του απορρήτου, μετά τη γνωστοποίηση του σκανδάλου με δημοσίευμα απογευματινής εφημερίδας. Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου παρέλειψε από την πλευρά του, παρ' όλο που είχε υποχρέωση, να θέσει υπόψη της ΑΔΑΕ τα στοιχεία που γνώριζε για τη σημαντικότερη υπόθεση εθνικής ασφαλείας από τη μεταπολίτευση. Περιορίστηκε απλώς να παραγγείλει σε υφιστάμενό του έρευνα για την πραγματοποίηση των υποκλοπών.

Ωσάν να μην έφθανε αυτό, ο εισαγγελέας κάλεσε τον Πρόεδρο της Αρχής να εξηγήσει, όχι ως θεσμικός παράγοντας αλλά μάλλον ως εμπειρογνώμονας, πώς πραγματοποιείται η υποκλοπή τηλεφωνικών συνδιαλέξεων! Είναι απίστευτο ότι δεν έκανε καμία απολύτως νύξη για την υπόθεση! Τόσο ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου όσο και ο αρμόδιος εισαγγελικός λειτουργός παραπλάνησαν λοιπόν εν επιγνώσει τον επικεφαλής μιας συνταγματικά κατοχυρωμένης Ανεξάρτητης Αρχής.

V. ΑΣΕΠ

Οι σχέσεις Κυβέρνησης και ΑΣΕΠ δεν ήταν ποτέ ανέφελες. Με τον καιρό είχε πάντως επιτευχθεί μια θεσμική ισορροπία μεταξύ τους. Κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας φαίνεται να επιλέχθηκε ως λύση όχι η άμεση αμφισβήτηση του Συμβουλίου, αλλά η σταδιακή αποδυνάμωση ή αφαίμαξη των αρμοδιοτήτων του. Μια σειρά έτσι ομάδων και κατηγοριών υπαλλήλων και εργαζομένων που επρόκειτο να διοριστούν ή να προσληφθούν στο δημόσιο και το δημόσιο τομέα είτε εξαιρέθηκαν από το πεδίο της δικαιοδοσίας του είτε υποβάλλονταν σε συμβατικό μάλλον έλεγχο.

Παρά τη θωράκιση της Αρχής το 2001 με τις εγγυήσεις που προβλέπει το Σύνταγμα, η θέση της άρχισε από το 2004 να αποδυναμώνεται με εντονότερους ρυθμούς. Τα προβλήματα που θα αντιμετώπιζε η Κυβέρνηση από τον έλεγχο του ΑΣΕΠ περιορίστηκαν σημαντικά με την αποδυνάμωση και τη συμπίεση των αρμοδιοτήτων του. Η στάση της είναι από άποψη πολιτική και ηθική απαράδεκτη, γιατί καταλύει κάθε έννοια αξιοκρατίας και ισότητας και γιατί ανοίγει διάπλατα τις πόρτες της διοίκησης στον κομματισμό. Είναι όμως και αντίθετη προς το Σύνταγμα. Ο συντακτικός νομοθέτης, συμπεριλαμβάνοντας το ΑΣΕΠ στις Ανεξάρτητες Αρχές, εγγυήθηκε τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων του. Αν και δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί τι ανήκει σ' αυτόν, η Κυβέρνηση έχει προ πολλού ξεπεράσει τα εσκαμμένα.

VI. Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Η πρόσφατη επέμβαση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου για την χρήση του κλειστού κυκλώματος τηλεόρασης προκάλεσε έντονη αντιπαράθεση μεταξύ της Κυβέρνησης και των κομμάτων της Αντιπολίτευσης. Για πρώτη φορά άρχισε να συνειδητοποιείται η υπονόμηση και η διάβρωση που υφίστανται οι Ανεξάρτητες Αρχές. Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων επέτρεψε το 2005 τη χρησιμοποίηση του κυκλώματος μόνο για κυκλοφοριακούς λόγους. Στη συνέχεια, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης άσκησε κατά της απόφασής της αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο Επικρατείας, στην Ολομέλεια του οποίου εκκρεμεί έκτοτε η υπόθεση.

Στο μεταξύ, ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας υπέβαλε τον Αύγουστο του 2006 σχετικό ερώτημα στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Απαντώντας στο αίτημά του μετά την παρέλευση δεκαπέντε μηνών, θεώρησε νόμιμη τη χρήση του κλειστού κυκλώματος και άλλων ηλεκτρονικών μέσων για την παρακολούθηση δημοσίων συγκεντρώσεων. Η Αρχή έσπευσε, υπερασπιζόμενη την αρμοδιότητά της, να υπογραμμίσει ότι η απόφασή της, και όχι η εγκύκλιος του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, εξακολουθούσε να ισχύει και να ρυθμίζει το ζήτημα.

Η θεσμική διγλωσσία που μετέληθε η Κυβέρνηση είναι προφανής. Η πρωτοβουλία του Αρχηγού της Αστυνομίας, και αν ακόμη αποδοθεί σε εντολή του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, είναι παράνομη, γιατί αποκλειστικά αρμόδια για την έκδοση άδειας χρήσης ανάλογων κυκλωμάτων και μέσων είναι η Αρχή Προστασίας

Δεδομένων. Παράνομη είναι όμως και γιατί το ζήτημα εξακολουθούσε να εκκρεμεί στην Ολομέλεια του Συμβουλίου Επικρατείας.

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις τόσο η απάντηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου όσο και οι κρίσεις που διατυπώνονται στην εγκύκλιό του δεν έχουν έρεισμα στο νόμο. Συνιστούν οικειοποίηση αρμοδιότητας, δηλαδή νόσφιση εξουσίας που ανήκει στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων. Αν κρίνεται αναγκαία η θέσπιση κανόνων για τη χρήση κλειστών κυκλωμάτων τηλεόρασης, αρμόδιος προς τούτο είναι μόνο ο νομοθέτης. Η σχετική ευθύνη δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να μετακυλύεται από το νομοθέτη σε άλλα όργανα της Πολιτείας.

VII. Η υπονόμηση και διάβρωσή τους

Η αναγωγή το 2001 των Ανεξάρτητων Αρχών στο Σύνταγμα θα έπρεπε να λειτουργήσει ως καταλύτης για την ενηλικίωση αλλά και ως αφετηρία για την ωρίμανσή τους. Προβλήματα οργάνωσης, στελέχωσης και εξοπλισμού εξακολουθούσαν να παρουσιάζονται βέβαια στην πράξη. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ενηλικίωση και πολύ περισσότερο η ωρίμανσή τους έπρεπε να συνοδεύεται με πολιτικές που θα συνέβαλαν στην αναβάθμιση και στην εκπλήρωση με καλύτερους όρους της αποστολής τους.

Μετά το 2004 αρχίζει η αντίστροφη μέτρηση. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες των Αρχών άρχισαν να αμφισβητούνται και να συμπιέζονται ή να παρακάμπτονται επιτηδείως. Η αντίληψη που εμπεδώθηκε σταδιακά ήταν εχθρική προς κάθε νέα μορφή εξωτερικού ελέγχου της Διοίκησης. Τα παραδείγματα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως αποδεικνύουν με ανάγλυφο τρόπο την περιρρέουσα θεσμική ατμόσφαιρα που διαμορφώθηκε. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι πια μόνο κατ' οικονομία αποδεκτές και μόνο στο μέτρο που δεν δημιουργούν προβλήματα στην Κυβέρνηση.

Με αυτά τα δεδομένα, συντελείται μια διεργασία που ισοδυναμεί ουσιαστικά με την υπονόμηση και τη διάβρωση της συνταγματικής αποστολής τους. Οι αρνητικές συνέπειες για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την ενίσχυση του κράτους δικαίου, τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και τη συνταγματική νομιμότητα είναι προφανείς. Κατά τη δεκαετία του '90 αρχίσαμε επιτέλους να προσανατολιζόμαστε σε σύγχρονες αντιλήψεις, προκειμένου να αντιμετωπίσουμε τις μεγάλες προκλήσεις της εποχής και να μπορέσουμε να συμμετέχουμε αρμονικά στη

μεγάλη ευρωπαϊκή οικογένεια. Πολλοί νοσταλγούν, φαίνεται, την επιστροφή στο παρελθόν, χωρίς να αναλογίζονται τις επιπτώσεις της κοντόφθαλμης πολιτικής τους.