

Προβληματισμός για τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές που, με βάση το ισχύον νομικό καθεστώς, δεν υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ζητείται λύση η οποία θα ρυθμίζεται στον Κανονισμό της Βουλής

Ανεξάρτητες και... ανεξέλεγκτες

ΡΕΠΟΡΤΑΖ: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

Στα κυβερνητικά γραφεία λέγεται πως αν ένας υπουργός δεχθεί επερώτηση ή επίκαιρη ερώτηση για κάποια ανεξάρτητη διοικητική αρχή υπαγόμενη σε αυτόν, οι επιλογές που έχει είναι δύο: «Η μια είναι να σηκώσει τους ώμους. Η άλλη είναι να ζητήσει γραπτή απάντηση από τους επικεφαλής των αρχών και να προσέλθει στη Βουλή για να την εκφωνήσει – πράγμα απαράδεκτο».

Το ανέκδοτο αυτό «φωτογραφίζει» μια ορισμένη αμηχανία που υπάρχει στην κυβέρνηση για τη δυσχερεια κοινοβουλευτικού ελέγχου των α-ιότητων διοικητικών αρχών. Βεβαίως, οι εν-«αρχές» ήρθαν για να μείνουν», γεγονός που εγγυάται η κατοχύρωσή τους με το νέο άρθρο 101Α, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Το ερώτημα είναι αν θα μείνουν και ανεξέλεγκτες. Διότι μπορεί κανείς να στραφεί κατά των πράξεών τους στην αστική ή τη διοικητική δικαιοσύνη, ανάλογα με τη φύση της διαφοράς. Με το ισχύον όμως νομικό καθεστώς, η Βουλή δεν έχει τη δυνατότητα να ελέγξει ευθέως αρχές όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ο Συνήγορος του Πολίτη, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ή η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Καθώς είναι ανεξάρτητες, δεν έχει νόημα οι υπουργοί να κληθούν να απαντήσουν στα ερωτήματα που ενδεχομένως προκαλεί η δράση τους.

Όπως επισημάνει ο κ. Ευ. Βενιζέλος στη γενική εισήγηση της πλειοψηφίας για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, «η συγκρότηση και η λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής, και μάλιστα με ευρεία συναίνεση, δεν σημαίνει ότι διαμορφώνεται ένας κοινοβουλευτικά και άρα δημοκρατικά ανεξάρτητος θύλακος μέσα στο πολιτειακό». Οι ανεξάρτητες αρχές δεν συνιστούν τέταρτη τυποποιημένη λειτουργία, πλάι σε νομοθετική, δικαστική και εκτελεστική εξουσία.

Τέμα απασχολεί και τον κ. Σ. Κημίτη που έχει ζητήσει σχετικές προτάσεις από στενούς συνεργάτες του. «Ήδη εισήγηση για το θέμα του κοινοβουλευτικού ελέγχου επεξεργάζεται ο νομικός σύμβουλος του Μεγάρου Μαξίμου κ. Γ. Παπαδημητρίου. Η σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή θα ρυθμίζεται στον Κανονισμό της Βουλής, σύμφωνα και με την επιταγή του Συντάγματος. Σε ποια κατεύθυνση θα κινείται η λύση; Σύμφωνα με την άποψη του γενικού γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου κ. Σ. Κοσμίδη, οι επικεφαλής των αρχών θα μπορούσαν να προσέρχονται τακτικά, ανά τρίμηνο ή εξάμηνο, ή και εκτάκτως, αν προκύπτει λόγος, στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής».

Εμβάθυνση της δημοκρατίας

Είναι γνωστό το ενδιαφέρον του Πρωθυπουργού για τις διοικητικές αρχές, καθώς και η έντονη ανημέτη του αεδοφώνου, καθήγητή κ. Σπ. Σημίτη, με το θέμα της Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων στη Γερμανία. Η «άνθηση» του θεσμικού συνδέσμου ουσιαστικά με τη διακυβέρνηση Σημίτη. Στο Μέγαρο Μαξίμου επιμένουν μάλιστα ότι η ανάθεση ρυθμιστικών και άλλων αρμοδιοτήτων σε διοικητικές αρχές, ανεξάρτητες από το κράτος, εντάσσεται στον θεσμικό εκσυγχρονισμό της χώρας.

Το ζήτημα έχει βρεθεί στο επίκεντρο της δημό-

«Ομολογία αποτυχίας της κρατικής μηχανής»

Στα κυβερνητικά γραφεία παραδέχονται ότι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αποτελούν έμπρακτη ομολογία αποτυχίας της ελληνικής κρατικής μηχανής. «Το ΑΣΕΠ», λέγεται χαρακτηριστικά, «δεν θα είχε λόγο ύπαρξης, αν η διοίκηση είχε κερδίσει την εμπιστοσύνη της ελληνικής κοινωνίας σε θέματα διορισμών». Η δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο κράτος, αλλά και η αίσθηση των κυβερνώντων ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορούν να ανταποκριθούν, έχουν ως ουσιαστικό αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός «παράλληλου μηχανισμού», πλάι στην κρατική διοίκηση. Αυτονοήτως, η σχέση παραδοσιακής διοίκησης και ανεξάρτητων αρχών γνωρίζει διακυμάνσεις. «Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων συνυπάρχει», λέγεται, «καλύτερα με το υπουργείο

Δικαιοσύνης επί υπουργίας του κ. Μ. Σταθόπουλου από ό,τι συνέβαινε επί υπουργίας του κ. Ευ. Γιαννόπουλου». Πόσες είναι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές; Ο κ. Πρ. Παυλόπουλος ισχυρίζεται ότι ως μέλος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής

είχε συντάξει έναν κατάλογο που ανέβαζε τον αριθμό τους σε 171. Αν έχουμε χάσει τον λογαριασμό, είναι γιατί συχνά υπάρχει σύγχυση και διχογνωμία, αν μια αρχή είναι ανεξάρτητη ή ρυθμιστική, διοριζόμενη απλά από τον υπουργό.

Σύμφωνα πάντως με κορυφαία κυβερνητικά στελέχη, «οι διοικητικές αρχές είναι ήδη πολλές και δεν χρειάζονται περισσότερες». Πρόβλημα είναι επίσης η στελέχυσή τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρείται επιτυχημένος και «μακάρι», όπως λέγεται, «να είχαμε δεκά Διομαντούρους», κατά τα λοιπά όμως διατυπώνονται επιφυλάξεις για την «επιδρομή» αναπληρωτών καθηγητών που τείνουν να τις καταλάβουν. Χωρίς αμφιβολία, ανεξάρτητες προσωπικά, ο θεσμός θα κριθεί τα επόμενα χρόνια από την αποτελεσματικότητά του.

Στην αιχμή της πολιτικής επικαιρότητας έχουν βρεθεί κατ' επανάληψιν τα τρία τελευταία χρόνια ο κ. Δαφέρμος (φωτό) και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα



σας ζωής με ποικίλες αφορμές τις τελευταίες εβδομάδες. Ο νόμος του υπουργού Τύπου κ. Δ. Ρέπου για το ΕΣΡ που προκάλεσε ανεργαλίες μεταξύ των κομμάτων στη Βουλή. Η συνταγματική κατοχύρωση των διοικητικών αρχών με το νέο άρθρο 101Α στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Η εμπλοκή της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων στο θέμα της συμμετοχής της ΔΕΗ στον διαγωνισμό για τη σταθερή ασύρματη τηλεφωνία. Αν, μάλιστα, ανατρεχτεί κανείς λίγο πιο πίσω, θέτοντας ως αφετηρία τις εκλογές της 9ης Απριλίου, θα πρέπει να αναφέρει επίσης την ανάμειξη της Επιτροπής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στη βερνική κρίση των ταυτοτήτων που έφερε σε αντιπαράθεση την κυβέρνηση με τον Αρχιεπίσκοπο κ. Χριστόδουλο, αλλά και το ναυαγίο του «Εξπρές Σαμίνα» στο οποίο ενεπλάκη η Επιτροπή Ανταγωνισμού.

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αποτελούν ένα είδος «μεσολαβητών» μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και της κρατικής διοίκησης, της οποίας προϊστάται η εκάστοτε κυβέρνηση. Αποτελούν διεθνές φαινόμενο. Η συλλογιστική είναι ότι υπάρχουν μορφές δράσης, τις οποίες μια κυβέρνηση είναι καλύτερη, αντί να τις ασκηί η ίδια ή να τις αναθέτει στην κρατική διοίκηση, να τις εκχωρεί σε ανεξάρτητες αρχές. Ιδανικά, η

στελέχωση των αρχών αυτών γίνεται με ειδικούς. Η διαμόρφωση της σύνθεσής τους μεθοδεύεται με τρόπο ώστε να αντανακλούν ένα φάσμα αντανάχων ευρύτερο από αυτό που εκφράζει το κόμμα, το οποίο έχει εκλεγεί στην κυβέρνηση.

Έτσι θεωρείται ότι εξασφαλίζεται η ουδετερότητα και η ανεξαρτησία τους – η οποία διαθέτει και λειτουργικά χαρακτηριστικά, καθώς έχουν, λόγω χάρην, δικό τους προϋπολογισμό, ενώ, τυπικά τουλάχιστον, δεν είναι εύκολη η παρέμβαση της κυβέρνησης, διά του αρμοδίου υπουργού, στις εργασίες τους. Σύμφωνα με τη συλλογιστική αυτή, οι ανεξάρτητες αρχές είναι ένδειξη εμβάθυνσης της δημοκρατίας. Κλασικό παράδειγμα στη διεθνή πρακτική είναι τα μέσα ενημέρωσης. Στις περισσότερες χώρες υπάρχουν θεσμικοί αναλόγοι με το ΕΣΡ. Στις ΗΠΑ είναι το FCC (Federal Communication Commission), στη Βρετανία το ITC (Independent Television Commission), στην Ολλανδία το Commissariaat voor De Media. Η παρέμβαση μιας ανεξάρτητης αρχής σε έναν ενυπόθετο για κάθε δημοκρατική πολιτεία χώρο, που άπτεται της ελεύθερης έκφρασης, θεωρείται κατά τεκμήριο εγκριότερη από μια πιθανή κυβερνητική εμπλοκή, προσοδιδοντας, όπως λέγεται, και μια ανιχνεύσιμη αντικειμενικότητα».

Είναι όμως αυτή η πραγματικότητα της ελληνικής περίπτωσης; Στην κυβέρνηση δεν είναι λίγο εκείνοι που αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό τις διοικητικές αρχές. Κορυφαίος υπουργός αναρωτιέται αν τελικά «μεταθέτουμε σε διοικητικές αρχές το βάρος αποφάσεων που δεν θέλουμε ή δεν τολμούμε να πάρουμε οι ίδιοι», δεδομένων των πιέσεων ή και του πολιτικού κόστους. Σύμφωνα με την προβληματική αυτή, η κυβέρνηση εκχωρεί έτσι μέρος των εξουσιών της ή «κρύβεται πίσω από τις αρχές αυτές». Επισημάνεται ότι ενίοτε οι αρχές αυτές δεν είναι και ανεξάρτητες, αλλά ρυθμιστικές, όπως συνέβαινε με την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Ήδη το υπουργείο Μεταφορών εισήγησε αλλαγές στον τρόπο επιλογής των μελών της.

Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει τα τελευταία χρόνια ο ΕΣΡ στην προσπάθειά «να βρει τον βηματισμό του» και να εκπληρώσει τον σκοπό του, με αποτέλεσμα συνεχείς αλλαγές προσώπων, είναι ένα άλλο παράδειγμα του δυσχερούς ρόλου που καλούνται να παίξουν οι διοικητικές αρχές σε νεοεργαλικοί τομείς. Το ερώτημα είναι αν επιτελούντες προσώπων, που στερούνται της νομιμοποίησης της κρίσης, έχουν την αυτοπεποίθηση ή και τη διάθεση να παρέμβουν σε εντόνως αμφισβητούμενα θέματα, δεδομένης και πρόσφατης πολιτικής έντασης. Στο υπουργείο Τύπου αισιοδοξούν, πάντως, ότι η θεοράτηση του ΕΣΡ με τον νέο νόμο, καθώς και ο νέος τρόπος επιλογής των μελών του (από τη Λιάσηψη των Προέδρων) θα ανοίξει τελικά τον δρόμο για αποτελεσματικότερη λειτουργία του.

Το ΕΣΡ, το ΑΣΕΠ και οι άλλες διοικητικές αρχές μπορεί να διχάζουν, αλλά «ήρθαν για να μείνουν»