

Αθήνα, 28 Απριλίου 2009

Προς

την Ειδική Μόνιμη

Επιτροπή Θεσμών

και Διαφάνειας

της Βουλής των Ελλήνων

Θέμα: Εισηγήση για την κατάσταση των συνταγματικά προβλεπομένων ανεξάρτητων αρχών

Α. Η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας με ομόφωνη απόφαση της στη συνεδρίαση της 11.2.2009 μου ανέθεσε να εισηγηθώ σχετικά με την πραγματική κατάσταση στην οποία βρίσκονται συνολικά οι πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές που υπάγονται στο πεδίο του άρθρου 101 Α του Συντάγματος.

Για το σκοπό αυτό απευθύνθηκα με έγγραφο μου (συνημμένο 1) στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2Σ), την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Σ.), την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9 Α Σ.), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.) και τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Σ.) ζητώντας

τους να μου απαντήσουν σε ένα ενιαίο ερωτηματολόγιο (συνημμένο 2).

Το ερωτηματολόγιο αυτό κωδικοποιεί, κατά τη γνώμη μου, το σύνολο των θεμάτων που κατά καιρούς έχουν τεθεί ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις των αρχών και τις ακροάσεις των προσώπων που τις στελεχώνουν.

Η ενότητα I του ερωτηματολογίου αναφέρεται στα ζητήματα του προϋπολογισμού, της συγκρότησης και λειτουργίας, της οργανωτικής διάρθρωσης, της υπηρεσιακής στελέχωσης και της μισθολογικής μεταχείρισης του κάθε είδους προσωπικού των ανεξάρτητων αρχών.

Η ενότητα II αναφέρεται στη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τον κοινό ή τον κανονιστικό νομοθέτη. Ιδιαίτερη πρακτική σημασία έχει εδώ το ερώτημα για την τύχη των προτάσεων τροποποίησης και συμπλήρωσης νομοθεσίας που έχουν κατά καιρούς υποβάλλει οι ανεξάρτητες αρχές για την αποτελεσματικότερη άσκηση της αρμοδιότητας τους και την καλύτερη εσωτερική οργάνωση και λειτουργία τους.

Η ενότητα III αναφέρεται στη σχέση των Ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή.

Η ενότητα IV αναφέρεται στη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη δικαιοσύνη. Όχι μόνο με τα εθνικά αλλά και με τα διεθνή δικαστήρια και κυρίως με το Συμβούλιο της Επικρατείας, τις εισαγγελικές και ανακριτικές αρχές, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η ενότητα V αναφέρεται στη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με την εκτελεστική εξουσία υπό την ευρεία έννοια του όρου: Με την κυβέρνηση, τη δημόσια διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού, αλλά και με τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η ενότητα VI αναφέρεται στα σημεία τριβής που έχουν εμφανιστεί στις σχέσεις των ανεξάρτητων αρχών με τις διάφορες ιδιωτικές επιχειρήσεις που εμπíπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητας των αρχών και ιδίως του ΕΣΡ, της ΑΔΑΕ, της ΑΠΔΠΧ.

Η ενότητα VII θέτει το ζήτημα των τριβών που έχουν εμφανιστεί μεταξύ των ανεξάρτητων αρχών σε όσες περιπτώσεις τέμνονται οι

αρμοδιότητες τους και εμφανίζονται συναρμοδιότητες (πχ. μεταξύ ΑΔΑΕ και ΑΠΔΠΧ ή μεταξύ ΕΣΡ και ΑΠΔΠΧ).

Μετά από σχετικές τηλεφωνικές και έγγραφες υπομνήσεις οι πέντε ανεξάρτητες αρχές απάντησαν – άλλες συνοπτικά, άλλες αναλυτικότερα – στο ερωτηματολόγιο μου. Επισυνάπτονται, κατά χρονολογική σειρά αποστολής, οι απαντήσεις αυτές του ΕΣΡ (συνημμένο 3), της ΑΔΑΕ (συνημμένο 4), της ΑΠΔΠΧ (συνημμένο 5), του Συνηγόρου του πολίτη (συνημμένο 6), και του ΑΣΕΠ (συνημμένο 7).

Β. Από την οριζόντια μελέτη των απαντήσεων των ανεξάρτητων αρχών προκύπτουν οι εξής κυρίως διαπιστώσεις ανά θεματική ενότητα του ερωτηματολογίου:

Ι. 1. Επιθυμία των ανεξάρτητων αρχών είναι η ένταξη του προϋπολογισμού τους στον προϋπολογισμό της Βουλής. Διαφορετική θέση διατυπώνει το ΕΣΡ που δηλώνει ικανοποιημένο από την ισχύουσα ρύθμιση ως προς την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού του.

2. Όλες οι αρχές ζητούν κατ'ουσίαν εκσυγχρονισμό του οργανογράμματος και του κανονισμού λειτουργίας τους, τη σύσταση νέων οργανικών θέσεων και πρωτίστως την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων, ιδίως του επιστημονικού τους προσωπικού.

3. Αρνητικές διαφοροποιήσεις ως προς τις αποδοχές των μελών των ανεξάρτητων αρχών εντοπίζονται κυρίως στην περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς και ως την μισθολογική μεταχείριση του επιστημονικού προσωπικού της ΑΔΑΕ και της ΑΠΔΠΧ.

ΙΙ. Όλες οι ανεξάρτητες αρχές έχουν υποβάλει προτάσεις σχετικά με την τροποποίηση και τη συμπλήρωση της νομοθεσίας που τις διέπει αλλά η κυβέρνηση είτε δεν αναλαμβάνει τη σχετική νομοθετική

πρωτοβουλία, είτε δεν υιοθετεί τις προτάσεις των ανεξάρτητων αρχών, είτε εισάγει στη Βουλή νομοθετικές πρωτοβουλίες αντίθετες προς τις προτάσεις των αρχών και τη συνταγματικά προβλεπόμενη αρμοδιότητά τους, όπως την αντιλαμβάνονται αυτές. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα:

α) Της νομοθεσίας για τις προσλήψεις στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα όπου καταγράφεται έντονη και συστηματική αντίθεση του ΑΣΕΠ στην αφαίρεση ή την καταστρατήγηση των αρμοδιοτήτων του, ζήτημα που συζητήθηκε και κατά την παρουσίαση της τελευταίας έκθεσης του ΑΣΕΠ ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας.

β) Της νομοθεσίας για την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών όπου, παρά την γνωστή υπόθεση των υποκλοπών, δεν έχουν υιοθετηθεί κρίσιμες προτάσεις της ΑΔΑΕ.

γ) Της νομοθεσίας που εξειδικεύει τη συνταγματική επιταγή, τις διεθνείς συμβάσεις και τις ευρωπαϊκές /κοινοτικές οδηγίες για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπου κατά βάθος έχει ανακύψει και εξελίσσεται σοβαρή διαφωνία μεταξύ της ΑΠΔΠΧ και των εισαγγελικών αρχών την οποία, με την τελευταία σχετική νομοθετική ρύθμιση, η Κυβέρνηση θέλησε να λύσει υπέρ των απόψεων των εισαγγελικών αρχών, χωρίς όμως να καμφθούν οι σαφείς αντιρρήσεις της ΑΠΔΠΧ.

δ) Της νομοθεσίας για την αδειοδότηση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών όπου στην πραγματικότητα δεν έχει γίνει κανένα ουσιαστικό βήμα εδώ και πολλά χρόνια.

III. Οι ανεξάρτητες αρχές θεωρούν, σε γενικές γραμμές, ικανοποιητική την επικοινωνία τους με τη Βουλή μέσω της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Ορισμένες από αυτές διατυπώνουν εν τούτοις την πρόταση να διασφαλίζεται η πρακτική συνέχεια των όσων διαπιστώνονται από τις συζητήσεις των ετησίων εκθέσεών τους και τις σχετικές ακροάσεις. Αυτές δεν μετατρέπονται, στο βαθμό που θα έπρεπε και με την ταχύτητα που θα έπρεπε, σε αντίστοιχες νομοθετικές ή κανονιστικές πρωτοβουλίες ή έστω διοικητικές ενέργειες.

IV. Ο τρόπος με τον οποίο ασκεί τον ακυρωτικό του έλεγχο ή την αρμοδιότητα επεξεργασίας σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί κατά βάθος να ξενίζει και να προβληματίζει ορισμένες ανεξάρτητες αρχές. Για παράδειγμα, το ΑΣΕΠ θεωρεί το πρακτικό επεξεργασίας 96/2008 της Ολομέλειας του ΣτΕ ως εφαλτήριο για τη διευκόλυνση της επιλογής του νομοθέτη και της Κυβέρνησης να διενεργούνται οι περισσότεροι διαγωνισμοί πρόσληψης εκτός ΑΣΕΠ, επιφυλασσομένου μόνο του ελέγχου νομιμότητας της διαδικασίας από το ΑΣΕΠ.

Εξίσου προβληματική για την ΑΔΑΕ θα είναι προφανώς η πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ με την οποία ακυρώθηκε το πρόστιμο που επιβλήθηκε στην Vodafone για τη γνωστή υπόθεση των υποκλοπών επειδή δεν τηρήθηκαν οι κανόνες δημοσιότητας στη σχετική συνεδρίαση της Αρχής που πρέπει το ταχύτερο να επαναληφθεί με τήρηση αυτών των κανόνων δημοσιότητας.

Οι αρχές αντιμετωπίζουν επίσης αδικαιολόγητες δικονομικές διαφοροποιήσεις ως προς τον δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους καθώς άλλες (π.χ. ΑΔΑΕ) υπάγονται σε προσφυγή ουσίας στο Διοικητικό Εφετείο και μόνο κατ' αναίρεση του ΣτΕ, ενώ άλλες (π.χ. ΑΠΔΠΧ) υπάγονται απευθείας στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ με το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως.

Τα ζητήματα που σχετίζονται με τη στάση των εισαγγελικών και γενικότερα των προανακριτικών αρχών με τις ανεξάρτητες αρχές έχουν απασχολήσει έντονα την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας με αφορμή τόσο την υπόθεση των υποκλοπών όσο και τη λειτουργία των καμερών για την παρακολούθηση συγκεντρώσεων. Αυτά τα προβλήματα εξακολουθούν να είναι ανοικτά και καίρια.

Ιδιαίτερο κεφάλαιο είναι η σχέση του Συνηγόρου του Πολίτη με τις εισαγγελικές αρχές. Οι σχετικές παρατηρήσεις της Αρχής πρέπει να εξεταστούν ενώπιον της Επιτροπής, παρόντος και του υπουργού Δικαιοσύνης, γιατί απαιτείται -κατά τη γνώμη μου- να αναληφθεί σχετική νομοθετική πρωτοβουλία.

V. Παρά την διακριτικότητα των σχετικών διατυπώσεων οι ανεξάρτητες αρχές εκθέτουν το παράπονό τους για τις σχέσεις τους με την Κυβέρνηση και ιδίως με τα υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών και Δικαιοσύνης, ως προς την προώθηση διαφόρων υπηρεσιακών κυρίως θεμάτων. Οι αρχές που έχουν αρμοδιότητα εποπτείας ή ελέγχου επί της λειτουργίας της διοίκησης παραπέμπουν βεβαίως στις ετήσιες εκθέσεις τους, όπου και καταγράφονται αναλυτικά τα σχετικά προβλήματα. Πιο χαρακτηριστικές είναι από την άποψη αυτή οι παρατηρήσεις του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη. Και οι δύο αρχές συνοψίζουν στις απαντήσεις που έστειλαν τα συμπεράσματα των εκθέσεών τους τα οποία είναι άκρως ενδιαφέροντα και κρίσιμα για τη λειτουργία του κράτους και τις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες.

VI. Οι τρεις αρχές στην αρμοδιότητα των οποίων υπάγονται ιδιωτικές επιχειρήσεις (ΕΣΡ, ΑΔΑΕ, ΑΠΔΠΧ) αντιλαμβάνονται διαφορετικά η καθεμιά τον τρόπο με τον οποίο οι ιδιωτικές επιχειρήσεις υπάγονται στον έλεγχο και την εποπτεία τους. Το ΕΣΡ φαίνεται να θεωρεί ότι δεν υπάρχει πρόβλημα, αντιθέτως την ύπαρξη αντιστάσεων εκ μέρους ιδιωτικών επιχειρήσεων σημειώνουν οι ΑΔΑΕ και η ΑΠΔΠΧ.

VII. Ζητήματα, τέλος, συναρμοδιότητας ή καταφατικής ή αποφατικής σύγκρουσης αρμοδιοτήτων εξακολουθούν να υπάρχουν μεταξύ του ΕΣΡ και της ΑΠΔΠΧ καθώς και μεταξύ της ΑΔΑΕ και της ΑΠΔΠΧ και αυτά πρέπει να εξεταστούν και να λυθούν νομοθετικά.

Γ. Αυτή η οριζόντια σύνοψη των απαντήσεων των πέντε ανεξάρτητων αρχών αδικεί τον πλούτο των παρατηρήσεων και των προτάσεών τους. Για το λόγο αυτό προτείνω:

1. Να οργανωθεί ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής ακρόαση για την παρούσα εισήγηση και τις απαντήσεις των ανεξάρτητων αρχών στο ερωτηματολόγιό μου, με τη συμμετοχή των

ανεξαρτήτων αρχών, των υπουργών Εσωτερικών, Δικαιοσύνης, Οικονομίας και Οικονομικών, Μεταφορών και Επικοινωνιών, καθώς και εκπροσώπων της ΚΕΔΚΕ, της ΕΝΑΕ, της ΑΔΕΔΥ και των εργαζομένων στις ανεξάρτητες αρχές.

2. Να ζητηθεί από την Κυβέρνηση να εισαγάγει στη Βουλή σχέδιο νόμου για την ενιαία ρύθμιση όλων των οργανωτικών και λειτουργικών ζητημάτων των ανεξαρτήτων αρχών.

3. Να προταθεί στον κ. Πρόεδρο της Βουλής η ένταξη των προϋπολογισμών των ανεξαρτήτων αρχών στον προϋπολογισμό της Βουλής, χωρίς να δημιουργηθούν προβλήματα στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, που δηλώνει ικανοποιημένο από το υφιστάμενο καθεστώς.

4. Να καταρτίζεται μετά από τη συζήτηση κάθε έκθεσης ή κάθε ακρόασης ανεξάρτητης αρχής ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατάλογος των σημείων στα οποία πρέπει να απαντήσουν ή για τα οποία πρέπει να ενεργήσουν οι συναρμόδιοι υπουργοί (συνήθως οι υπουργοί Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Δικαιοσύνης) καθώς και για τα σημεία στα οποία πρέπει να προωθηθούν διοικητικές ενέργειες ή πρέπει να αναληφθούν νομοθετικές ή κανονιστικές πρωτοβουλίες. Με βάση τον κατάλογο αυτό να ελέγχεται η εξέλιξη των θεμάτων που παραμένουν δυστυχώς επί χρόνια ανοικτά.

5. Να διευθετηθούν με σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, στο πλαίσιο όμως των ισχυουσών ρυθμίσεων διεθνών συμβάσεων ή των προβλέψεων του πρωτογενούς και παραγώγου ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, τα ζητήματα των τεμνόμενων αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών καθώς και τα προβλήματα που προκύπτουν από τη σχέση δικαστικής εξουσίας και ανεξάρτητων αρχών.

6. Να συζητηθούν κατά προτεραιότητα στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας τα ακόλουθα ειδικότερα ζητήματα:

α) Το σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα μετά τη διάτρηση της σχετικής νομοθεσίας και τον συστηματικό περιορισμό του ρόλου του ΑΣΕΠ. Πρόκειται για το κορυφαίο ζήτημα διαφάνειας και αξιοκρατίας στη χώρα.

β) Οι αλλαγές του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που προκύπτουν ως αναγκαίες μέσα από τις εκθέσεις κυρίως του Συνηγόρου του Πολίτη. Το ζήτημα αυτό αφορά την ποιότητα της διοίκησης και των σχέσεων κράτους και πολίτη.

γ) Οι αναγκαίες αλλαγές στο Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και τη νομοθεσία περί Συμβουλίου της Επικρατείας ώστε να ενοποιηθούν και να απλουστευτούν οι διατάξεις που αφορούν το δικαστικό έλεγχο των πράξεων των ανεξαρτήτων αρχών. Πρόκειται για σοβαρό ζήτημα ποιότητας του κράτους δικαίου.

δ) Οι αναγκαίες αλλαγές στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας καθώς και στη νομοθεσία για την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών και για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ώστε να προστατευθούν οι συνταγματικές αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ και της ΑΠΔΠΧ μέσα από την οριοθέτηση των σχέσεών τους με τις εισαγγελικές και δικαστικές αρχές.

Δ. Η συνολική και τελική παρατήρησή μου είναι ότι το 2001 με την αναθεώρηση του συντάγματος έγινε ένα ριζοσπαστικό βήμα: Η ίδρυση πέντε συνταγματικά τυποποιημένων ανεξάρτητων αρχών για τον έλεγχο πέντε κρίσιμων πεδίων του κράτους δικαίου. Από τότε όμως έως σήμερα η θέση των ανεξάρτητων αρχών δεν ολοκληρώθηκε ούτε νομοθετικά, ούτε οργανωτικά, ούτε λειτουργικά. Εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές αντιστάσεις από το νομοθέτη, την εκτελεστική αλλά και τη δικαστική εξουσία που αρνούνται να κατανοήσουν και να αποδεχθούν τη θεσμική καινοτομία των ανεξάρτητων αρχών.

Είχα την ευκαιρία και ως γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας στην αναθεωρητική διαδικασία του 2001 και ως καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου να διατυπώσω τις παρατηρήσεις μου για τη φύση και το ρόλο των ανεξάρτητων αρχών: Θα ήταν λάθος να πιστέψουμε ότι οι παθογένειες του κοινοβουλευτικού συστήματος, της δημόσιας διοίκησης και της δικαιοσύνης θα πάψουν ως εκ θαύματος να υπάρχουν στο περιορισμένο πεδίο των ανεξάρτητων αρχών. Παρόλα

αυτά οι ανεξάρτητες αρχές, ιδίως στα θέματα που σχετίζονται με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεσμικών εγγυήσεων όσο και με την ομαλή και διαφανή λειτουργία κρίσιμων τομέων της αγοράς, έχουν προσφέρει πολύτιμο έργο τόσο στη χώρα μας όσο και σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο. Άλλωστε η συγκρότηση των περισσότερων ανεξάρτητων αρχών είναι πλέον είτε διεθνής είτε ευρωπαϊκή κοινοτική υποχρέωση της χώρας μας.

Ιδιαίτερα θετικό είναι το γεγονός ότι, παρά τις δυσκολίες, λειτούργησε έως τώρα η πρόβλεψη του Συντάγματος για την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές με αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 του συνόλου των μελών της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η διαδικασία αυτή καθώς και η καλή, αν και αποσπασματική, σχέση των ανεξάρτητων αρχών με την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής δείχνουν το μόνο δρόμο που υπάρχει ως προς το θεσμικό μέλλον των αρχών αυτών. Μόνον ως ελεγκτικός βραχίονας της Βουλής και σε συνεργασία με αυτήν οι ανεξάρτητες αρχές μπορούν να ολοκληρωθούν θεσμικά και να συντελέσουν στην αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος και των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών θεσμών της χώρας μας.

Πιστεύω συνεπώς ότι η Βουλή πρέπει με έντονες και συστηματικές θεσμικές πρωτοβουλίες να στηρίζει και να αξιοποιήσει τις ανεξάρτητες αρχές εντάσσοντάς τις στο ευρύτερο πλέγμα των βασικών της αρμοδιοτήτων, δηλαδή του κοινοβουλευτικού ελέγχου και του νομοθετικού έργου. Αυτό θα ενισχύσει και την αποτελεσματικότητα του Κοινοβουλίου περιορίζοντας την εν τοις πράγμασι εξάρτησή του από τις πρωτοβουλίες και τις επιλογές της εκάστοτε Κυβέρνησης που με τη σειρά της ταυτίζεται πολιτικά με την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Προτείνω συνεπώς, παρά το βεβαρυμμένο πολιτικό κλίμα, να αναλάβουμε τις διαδικαστικές και ουσιαστικές πρωτοβουλίες που αναφέρω παραπάνω.

Με συναδελφικούς χαιρετισμούς

Ευάγγελος Βενιζέλος
Βουλευτής Α΄ Θεσσαλονίκης
Κοινοβουλευτικός Εκπρόσωπος
του ΠΑΣΟΚ