

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Της κ. **Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ -ΜΑΚΡΙΔΗ**
Καθηγήτριας Τμήμ. Δημόσιας Διοίκησης
Παντείου Πανεπιστημίου Κ.Π.Ε.

1. Το ιστορικό της αναθεώρησης

Στην προηγούμενη Βουλή είχαν υποβληθεί προτάσεις για αναθεώρηση του ισχύοντος Συντάγματος αρχικά από την Αξιωματική Αντιπολίτευση στις 20.1.1995 και στη συνέχεια από το ΠΑΣΟΚ στις 27.3.1995, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από το άρθρο 110 παρ. 2 του Συντ.

Στη διαδικασία αναθεώρησης, κατά το πρώτο αυτό στάδιο είχαν λάβει μέρος τα τέσσερα Κόμματα που συγκροτούσαν τότε την Βουλή, ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ. ως κινούντα τη διαδικασία, Πολιτική Άνοιξη και Κ.Κ.Ε. με προτάσεις τους.¹

Η Επιτροπή αναθεώρησης του Συντάγματος που συγκροτήθηκε τον Απρίλιο του 1995 από τη Βουλή, μετά από συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν σε 21 συνεδριάσεις, έκρινε αναγκαία την αναθεώρηση του Συντάγματος, δέκα χρόνια μετά την τελευταία αναθεώρηση (1986) η οποία είχε επικεντρωθεί στις διατάξεις που αφορούσαν τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αποτέλεσμα των εργασιών της Επιτροπής υπήρξε η εισήγησή της προς την Εθνική Αντιπροσωπεία η οποία διαλύθηκε πρόωρα (τον Αύγουστο 1996) και δεν μπόρεσε να αποφασίσει για την πρόταση αναθεώρησης.

1. Βλ. Κ.Γ. Μαυριά: Π. Συνταγματικό Χρονικό, Το Χρονικό της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2/1997, σ. 299 επ.

Η Βουλή που προήλθε από τις εκλογές του Σεπτεμβρίου του 1996, συνέστησε εκ νέου Επιτροπή, η οποία μέσα στα χρονικά πλαίσια που όρισε η Ολομέλεια της Βουλής, συνήλθε σε 14 συνεδριάσεις και υπέβαλε εισήγηση στην Εθνική Αντιπροσωπεία.²

Με τις ψηφοφορίες της 20ης Μαΐου και της 24ης Ιουνίου 1998, η Βουλή ολοκλήρωσε το πρώτο στάδιο της διαδικασίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος, ένα χρόνο μετά την υποβολή των σχετικών προτάσεων από 96 Βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (4.6.1997) και 99 της Νέας Δημοκρατίας (5.6.1997).

Η επόμενη Βουλή, Ζ' Αναθεωρητική, θα πρέπει να ακολουθήσει τις «κατευθύνσεις» της αναθεώρησης έτσι, όπως τις ψήφισε η σημερινή Βουλή, και πρέπει να επισημάνουμε, με αρκετά αόριστη διατύπωση.

2. Δημόσια Διοίκηση

Όλα τα Κόμματα συμφώνησαν ως προς την συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αξιοκρατίας σχετικά με τις προσλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός οριοθετείται από το άρθρο 1 παρ. 6 του νόμου 1256/1982.³ Έτσι με κοινή πρόταση αποφασίστηκε, οι προσλήψεις να γίνονται μετά από πανελλήνιο διαγωνισμό.⁴ Στην Έκθεση Επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος στο άρθρο 103, με τίτλο «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης» προτείνεται «κατά ευρεία πλειοψηφία η αναθεώρηση του άρθρου 103 με την μορφή προσθήκης τριών νέων παραγράφων 7. για την καθιέρωση αντικειμενικών και αξιοκρατικών κριτηρίων πρόσληψης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, 8. για την επιβολή περιορισμών στην επέκταση και ανανέωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και απαγόρευση μονιμοποίη-

2. Η Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, που συγκροτήθηκε με την υπ' αριθ. 3241/2414/11-6-1997 απόφαση του Προέδρου της Βουλής και μέσα στα χρονικά πλαίσια, που όρισε η Ολομέλεια της Βουλής, συνήλθε σε δέκα τέσσερις συνεδριάσεις με Πρόεδρο τον Α' αντιπρόεδρο της Βουλής Π. Κρητικό, για να εξετάσει και επεξεργαστεί τις προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος, που υποβλήθηκαν από το νόμιμο αριθμό βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής. Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής έλαβαν το λόγο και εξέθεσαν τις απόψεις τους οι Εισηγητές της Πλειοψηφίας και της Μειοψηφίας, οι Ειδικοί Αγορητές, του Κουμμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας, του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου και του Δημοκρατικού Κοινωνικού Κινήματος, Ειδικοί Εισηγητές του ΠΑ.ΣΟ.Κ., Ειδικοί Εισηγητές της Νέας Δημοκρατίας.

3. Βλ. για την έννοια του δημόσιου τομέα: Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Αθήνα, β' έκδ. 1990, σ. 36 επ.

4. Ο Ειδικός Εισηγητής της Ν.Δ. τόνισε ως προς τον Ν. 2190/1994 ότι «από το Μάρτιο του 1994 που δημοσιεύτηκε ο νόμος 2190 μέχρι το Νοέμβριο του 1995, δηλαδή σε διάστημα 20 μόλις μηνών και μάλιστα με κυβέρνηση στηριζόμενη στην ίδια πλειοψηφία του ΠΑ.ΣΟ.Κ., έψαξα και κατέγραψα 22 τροποποιήσεις, ορθότερα νομικές παραβάσεις - παραβάσεις του νόμου 2190. Οι τροποποιήσεις αυτές -που δεν ισχυρίζομαι ότι είναι οι μόνες, ούτε ότι είμαι ο επιμελέστερος ανασκαφέας αυτού του κυκεώνα- περιλαμβάνονται σε ένα πίνακα (που θα καταθέσω για την πληρότητα της εισηγήσεώς μου, αλλά και χάρη των αναγκών των πρακτικών), ο οποίος περιλαμβάνει τα 22 αυτά νομοθετήματα, τα οποία σε 20 μήνες τροποποίησαν το νόμο 2190». Ο Ειδικός Αγορητής του Συνασπισμού θεώρησε τον Ν. 2190/1994 ως: «Μία κατάκτηση που γίνεται ακόμη μεγαλύτερη, όταν η εφαρμογή του Ν. 2190 και όπως σήμερα ισχύει επεκτείνεται και εφαρμόζεται και στην τελευταία σπθαμνή του ευρύτερου δημόσιου τομέα» και πρόσθεσε ότι «Είναι ανάγκη, συνταγματικά να κατοχυρωθεί η δέσμευση, ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρχει πρόσληψη στο δημόσιο, εάν αυτή δε γίνεται μέσα από έναν πανελλήνιο διαγωνισμό με συγκεκριμένα κριτήρια». Βλ. Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', της 10-2-1998, σ. 8 και 11.

της στο Δημόσιο Τομέα και 9. για τη θεσμοθέτηση του Συνήγορου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής».

3. Αποκέντρωση - Τοπική Αυτοδιοίκηση - Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση β' βαθμού

α) Αποκέντρωση. Ιδιαίτερα συζητήθηκε τόσο στην Επιτροπή Αναθέωσης του Συντάγματος, όσο και στην Ολομέλεια της Βουλής, το άρθρο 101 του Συντάγματος που καθορίζει τις βασικές παραμέτρους της αποκέντρωσης. Η Αξιωματική Αντιπολίτευση (Ν.Δ.) τόνισε την ανυπαρξία του πρώτου βαθμού αποκέντρωσης, γιατί «ταυτίστηκε ο νομός και ο νομάρχης σε επίπεδο αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση» με αποτέλεσμα «να υπάρχει σήμερα, μόνο ο δεύτερος βαθμός αποκέντρωσης και όχι και πρώτος βαθμός αποκέντρωσης» και πρότεινε ότι πρέπει: «Πρώτον να αποκατασταθεί και ο πρώτος βαθμός αποκέντρωσης, απολύτως αναγκαίος για την άσκηση της εποπτείας νομιμότητας επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, θα πρέπει να προσδιοριστεί, ότι όταν μιλάμε για έλεγχο των κεντρικών οργάνων πάνω στα περιφερειακά όργανα του κράτους, αυτός ο έλεγχος δεν μπορεί παρά να είναι έλεγχος νομιμότητας απλώς και μόνο κατασταλτικός». ⁵ Τελικά, χωρίς να προηγηθεί μεγάλη συζήτηση, διαμορφώθηκε η πρόταση της Επιτροπής στο άρθρο 101 παρ. 3 με τίτλο «Αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης» ως εξής: «Προτείνεται από την Επιτροπή, κατά ευρεία πλειοψηφία η αναθέωση της παρ. 3 του άρθρου 101, προς την κατεύθυνση της άσκησης ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων από τα κεντρικά όργανα, χωρίς να περιορίζονται οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους». ⁶

β) Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έντονη συζήτηση προκάλεσε η πρόταση του Γενικού Εισηγητή της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης για την καθιέρωση του θεσμού των τοπικών δημοψηφισμάτων «ως στοιχείου άμεσης δημοκρατίας», ώστε «η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων να μη βρίσκεται μόνο στα χέρια των τοπικών αρχόντων αλλά στα χέρια των ιδίων των πολιτών». ⁷ Με την πρόταση αυτή τάχθηκαν και τα άλλα Κόμματα της Αντιπολίτευσης. Ενώ, ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας συνόψισε τις αντιρρήσεις του ως εξής: «Τα τοπικά δημοψηφίσματα κατατέμνουν το σώμα της κοινωνίας, τέμνουν και διαιρούν την ενότητα της λαϊκής κυριαρχίας και μπορεί να οδηγήσουν σε πρόχειρες, επιπόλαιες, αντιφατικές αποφάσεις και κυρίως να μετατρέψουν τον ενιαίο ελληνικό Λαό, την ελληνική κοινωνία σε ένα συνοθύλευμα συγκρουομένων τοπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων. Πρόκειται για μία θεσμική πρόταση, η οποία εμφανίζε-

5. Βλ. Πρακτικά Επιτροπής Αναθέωσης του Συντάγματος της 10-2-1998, έ.α., σ. 20 επ.. Ενδιαφέρουσα ήταν η πρόταση του Προέδρου του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου που τόνισε: «Γιατί δεν γίνεται από τώρα η νομοθετική πρόβλεψη περιφερειακής αυτοδιοίκησης, αποκέντρωσης με πραγματική αυτοδιοίκηση σε όλα τα επίπεδα και επιλέγεται ο διορισμένος γραμματέας της περιφέρειας ως βραχίονας της κεντρικής διοίκησης στο όνομα της αποσυγκέντρωσης της Δημόσιας Διοίκησης, την οποία βαπτίζουμε αποκέντρωση;». Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας για την Αναθέωση του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΡΙΘ', της 29-4-1998, σ. 7627. Βλ. και Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Α', Δ' έκδ. 1999, σ. 49 επόμ.

6. Βλ. Έκθεση της Επιτροπής Αναθέωσης του Συντάγματος, Αθήνα 1998, Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής των Ελλήνων, σ. 297.

7. Βλ. Εισήγηση του Εισηγητή της Μειοψηφίας στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθέωσης του Συντάγματος της 24-2-1998, έ.α., σ. 57 επ..

ται να έχει κάποια στοιχεία γοητείας ή νεοτερικότητας, κατά βάθος όμως πρόκειται για μία υπονόμευση της λαϊκής κυριαρχίας και για μία θρυαλλίδα, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε επικίνδυνο αδιέξοδο την λήψη κρίσιμων, δημοκρατικά νομιμοποιημένων αποφάσεων. Υπάρχουν για παράδειγμα -και θα δώσω ένα μόνο παράδειγμα- λειτουργίες, οι οποίες επιβαρύνουν το περιβάλλον, προκαλούν πτώση της αξίας της γης. λειτουργίες που είναι δυσάρεστες, αλλά απολύτως αναγκαίες για την κοινωνική συμβίωση. Υπάρχουν λειτουργίες, όπως για παράδειγμα, οι χωματερές. Υπάρχουν λειτουργίες, όπως για παράδειγμα, τα λατομεία. Τα ραντάρ, που είναι ένα πάρα πολύ σημαντικό παράδειγμα. Αν κανείς αναθέσει στους Ο.Τ.Α. τη δυνατότητα επίσημης διοργάνωσης τοπικών δημοψηφισμάτων, που επιμερίζουν την ευθύνη και διασπούν την οπτική γωνία του γενικού συμφέροντος, τότε μπορεί να καταλήξει σε μία αλυσίδα αρνητικών αποφάσεων, οι οποίες δεν λαμβάνουν υπόψη τους το γενικό συμφέρον, δεν σταθμίζουν έννομα αγαθά και δεν δίνουν το αίσθημα δημοκρατικής και πολιτικής ευθύνης, που πρέπει να δίνουν οι ενέργειες των συντεταγμένων Οργάνων του κράτους. Ενώ, λοιπόν, δημιουργείται η εντύπωση της μεγαλύτερης και αμεσότερης συμμετοχής του πολίτη στην λαϊκή κυριαρχία, αντιθέτως, υπονομεύεται η λαϊκή κυριαρχία, η οποία είναι αρχή οργάνωσης του κράτους, αλλά αρχή οργάνωσης ενός κράτους, που λειτουργεί πολιτικά και αναλαμβάνει την πολιτική και δημοκρατική ευθύνη των αποφάσεων που λαμβάνει». Θα ήταν θετικό κατά την γνώμη μας, να κατοχυρωθούν με τη νέα αναθεώρηση του Συντ. θεσμοί λαϊκής πρωτοβουλίας και ιδιαίτερα, να θεσμοθετηθεί το τοπικό δημοψήφισμα. Η πρόταση της αξιωματικής αντιπολίτευσης ως προς το τοπικό δημοψήφισμα δεν έγινε δεκτή.⁸

Η αξιωματική αντιπολίτευση, πρότεινε την καθιέρωση στο άρθρο 102 παρ. 6 της αρχής, ότι το κράτος «εξασφαλίζει» στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους αναγκαίους πόρους. Όπως τονίστηκε, «δεν πρόκειται περί υποχρεώσεως αλλά και η διατύπωση, η οποία υπάρχει σήμερα, αφήνει ένα ευρύτατο περιθώριο. Ο όρος «εξασφαλίζει» τουλάχιστον, δημιουργεί μία πρόσθετη υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για το ζήτημα αυτό».⁹ Όπως διευκρίνισε ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, «η πληρέστερη διαφάλιση της αυτοδιοικήσεως των Ο.Τ.Α. καθιερώνεται όχι με αφηρημένους κανόνες περί αρμοδιοτήτων, αλλά με την απτή εξασφάλιση πόρων που καθιστούν δυνατή την αποτελεσματική δράση των τοπικών εξουσιών. Η προτεινόμενη αναθεώρηση καθιστά επιτακτική πλέον, και όχι απλώς υπό μορφή ευχής, την υποχρέωση του κράτους να παρέχει στους Ο.Τ.Α. συγκεκριμένους και επαρκείς πόρους, που καθιστούν εφικτή την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων τους. Είναι προφανές, ότι οι πόροι αυτοί μπορούν και πρέπει να προέρχονται και απευθείας από τους ενδιαφερόμενους πολίτες, όπως είναι επίσης λογικό να θεσμοθετηθεί και καθεστώς απόλυτης διαφάνειας ως προς την διαχείρισή τους προς όφελος τόσο των τοπικών κοινωνιών, όσο και του κράτους γενικότερα».¹⁰ Η πρόταση αυτή για οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιλήφθηκε τελικά στην πρόταση της Επιτροπής στο άρθρο 102.

8. Βλ. Εισήγηση του Εισηγητή της Πλειοψηφίας στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, έ.α., σ. 57 επ..

9. Βλ. Πρακτικά Αναθεώρησης του Συντάγματος της 10-2-1998, σ. 22.

10. Βλ. Εισήγηση του Εισηγητή της μειοψηφίας στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος της 24-2-1998, έ.α., σ. 120. Βλ. και απόφαση 2551/1996 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

γ) *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση β' βαθμού*. Η συνταγματική κατοχύρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης προτάθηκε από όλα τα Κόμματα, ορισμένα μάλιστα πρότειναν και την κατοχύρωση του γ' βαθμού αυτοδιοίκησης.¹¹ Ο Εισηγητής της πλειοψηφίας θεώρησε, ότι είναι: «προβληματική η επιλογή που έκανε ο νομοθέτης, να μεταφέρει συλλήβδην τις αρμοδιότητες της νομαρχίας¹² ως... δομής αποκεντρωμένης διοίκησης του κράτους, στο νομικό πρόσωπο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης που λέγεται Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» και πρότεινε την συνταγματική κατοχύρωση του ήδη νομοθετημένου, Ν. 2218/1994 και τροποποιητικών αυτού Ν. 2240/1994, 2307/1995, 2399/1996, θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η τελική πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης στο άρθρο 102 με τίτλο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού έχει ως εξής: «Προτείνεται από την Επιτροπή, κατά ευρεία πλειοψηφία, η αναθεώρηση του άρθρου 102, με στόχο τη συνταγματική κατοχύρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων και πληρέστερη συνταγματική ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ της αποκεντρωμένης περιφερειακής διοίκησης και των επί μέρους βαθμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».¹³

δ) *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας τόνισε, ότι θεωρεί τον θεσμό των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών «χρήσιμο αλλά οριακό», προσθέτοντας, ότι «η υπερβολική προσφυγή στο θεσμό των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών

11. Βλ. αγόρευση Ειδικού Αγορητή του ΔΗ.Κ.ΚΙ., που υποστήριξε ότι: «Το Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα προτείνει τη θέσπιση συνιαγματικώς και του τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης, της περιφέρειας με αιρετά όργανα. Επομένως εδώ συμπληρώνουμε στην αναθεωρητέα διάταξη, ότι πρέπει να καθιερωθεί και ο τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση με αιρετά όργανα και με εκλογικό σύστημα την απλή αναλογική», στα Πρακτικά Αναθεώρησης του Συντάγματος, της 1-2-1998, έ.α., σ. 1. Τον τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης πρότεινε και ο ειδικός Εισηγητής του ΠΑ.ΣΟ.Κ., με την εξής διατύπωση: «Η Τρίτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης συγκροτείται στην επικράτεια από περιφερειακές αυτοδιοικήσεις». Βλ. Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, της 24-2-1998, έ.α., σ. 5.

12. Ανιρρήσεις ως προς την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατύπωσαν άλλοι Ομιλητές υποστηρίζοντας ότι: «Δεν μπορεί να περιβληθεί με το κύρος της συνιαγματικής αναθεώρησης ο σημερινός δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης» διατυπώνοντας την άποψη, ότι ο β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να περιλαμβάνει εκλογή νομάρχη, αλλά να ακολουθήσει το γαλλικό πρότυπο. Ειδικότερα, θα εκλέγεται το νομαρχιακό συμβούλιο, θα εκλέγεται ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου. Το νομαρχιακό συμβούλιο θα καταρτίζει το πρόγραμμα εκτέλεσης έργων και διαχείρισης των πόρων, που αναφέρονται στον Νομό και θα υπάρχει νομάρχης του κράτους για να υπάρχει συνέχεια του κράτους, αλλά και για να μην συμβαίνει αυτό το οποίο συμβαίνει σήμερα: Πρώτον, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει αυτές τις αρμοδιότητες που συνήθως τις δίνει το Συμβούλιο της Επικρατείας, διότι δεν έχουν ξεκαθαριστεί οι αρμοδιότητες. Δεύτερον, οι κυβερνήσεις φοβούνται τον εκλεγμένο νομάρχη και δεν του αποδίδουν αρμοδιότητες. Τρίτον, συμβαίνει το εξής που είναι και δαπανηρό: Έχουμε υπηρεσίες στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και αντίστοιχες επίσης δαπανηρές υπηρεσίες στην Περιφέρεια. Άρα δηλαδή έχουμε διπλάσια δαπάνη». Βλ. Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης της 24-2-1998, έ.α., σ. 10.

13. Για τα προβλήματα συνιαγματικότητας του Ν. 2218/1994 «Προσαρμογή νομοθεσίας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» και των τροποποιητικών αυτού Ν. 2240/1994, 2307/1995 και 2399/1996 που θεωρούμε ότι αντιβαίνουν στις συνιαγματικές ρυθμίσεις των άρθρων 101 και 102 του Συντ.. Βλ. Ε. Μπέσιλα - Μακρίδη - Μ. Μουστάκα: Προβλήματα Συνιαγματικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, σε: Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τεύχ. 8, 1997, σ. 10 επ.: Των Ιδίων: Ο Ρόλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στα Πλαίσια του Συντάγματος του 1975/86, σε: Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, (Επιστ. Υπεύθ. Καθηγητής Κωνστ. Γ.Ε. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ), τεύχ. 14, 1998, σ. 20 επ..

θέτει προβλήματα δημοκρατίας, θέτει προβλήματα στεγανοποίησης μεγάλων περιοχών του δημοσίου βίου, θέτει προβλήματα κοινοβουλευτικού ελέγχου, θέτει, δηλαδή, προβλήματα θεμελιώδη ως προς την πολιτειακή μας τάξη. Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, όταν λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το άτομο κατά την άσκηση συνταγματικών δικαιωμάτων, είναι ευπρόσδεκτες και αναγκαίες, επειδή συνδέονται με το κεφάλαιο των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, όταν συνδέονται με το οργανωτικό τμήμα του Συντάγματος, δηλαδή ουσιαστικά με τη λειτουργία των αμέσων και εμμέσων οργάνων του κράτους, πρέπει να αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερα μεγάλη φειδώ και προσοχή. Γιατί μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή ουσιαστικά δεν περιορίζει την παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στο χώρο αυτό, αλλά την παρέμβαση του Κοινοβουλίου και τελικά τον έλεγχο του εκλογικού σώματος. Θέτει, δηλαδή, μια συγκεκριμένη περιοχή δράσης του κράτους εκτός λαϊκού ελέγχου, εκτός δημοκρατικού ελέγχου».¹⁴

Η Αξιοματική Αντιπολίτευση υποστήριξε την κατοχύρωση της Τράπεζας Ελλάδος ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής¹⁵ καθώς και του Συνήγορου του Πολίτη θεσμού που ήδη νομοθετήθηκε (Ν. 2477/1997) και του Ανώτατου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης. Αντιρρήσεις διατυπώθηκαν από τον εισηγητή της πλειοψηφίας ως προς την κατοχύρωση της Τράπεζας της Ελλάδος ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής με το επιχείρημα ότι: «Η Τράπεζα της Ελλάδος δεν είναι απλά και μόνο: διοικητική αρχή. Ενεργεί κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής πράγματι ως αρχή, αλλά έχει πολυπλοκότερη νομική υφή και υπόσταση, είναι ανώνυμη εταιρεία, μετέχει στο τραπεζικό σύστημα, λειτουργεί άλλες φορές ως αρχή και άλλες φορές ως κλασσικός τραπεζικός μηχανισμός. Κατά την άσκηση δε του εκδοτικού προνομίου της, δεν ενεργεί ως διοικητική αρχή, αλλά ενεργεί ως τραπεζικό όργανο άσκησης της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής με ιδιότητες που υπερβαίνουν κατά πολύ τις ιδιότητες της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής». Τελικά, η εν λόγω πρόταση δεν έγινε δεκτή. Η πρόταση της Επιτροπής με τίτλο «Ανεξάρτητες δημόσιες αρχές» στο άρθρο 101Α' έχει ως εξής: «Προτείνεται από την Επιτροπή, κατά ευρεία πλειοψηφία, η προσθήκη νέου άρθρου 101Α' η οποία προβλέπει τη σύσταση ανεξάρτητων δημόσιων αρχών, με διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών της».

Συμπερασματικές σκέψεις

Θεωρούμε θετική την πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης για πανελλήνιο διαγωνισμό προκειμένου να γίνουν προσλήψεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και θα πρέπει, συνταγματικά να προβλεφθεί η απαγόρευση εξαιρέσεων ως προς ορισμένους οργανισμούς, ώστε να μην επαναληφθεί το φαινόμενο, (όπως συνέβη με το Ν. 2190/1994 για τις προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα), να έχουμε σε διάστημα 20 μηνών 22 τροποποιήσεις.

14. Βλ. Εισήγηση εισηγητού Πλειοψηφίας, στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, έ.α., σ. 59.

15. Βλ. Εισήγηση εισηγητού Μειοψηφίας σε Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, έ.α., σ. 129. Για τον Συνήγορο του Πολίτη βλ. και: Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: *τοίς Εντευζομένοις Επ. Απ. Τοπ. Αυτ. και Περ. Ανάπτ. Τ. 11/1998.*

Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμ. Αστ. και Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Περιληπτικές σημειώσεις εκ σειράς παραδόσεων

Τεύχος Α'

Επιμελεία

Β. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

Δρος Π.Π.Κ.Π.Ε., M. Sc. Reg. Dev.

Αθήναι, 1996

Η αυτοδιοίκηση β' βαθμού θα πρέπει να κατοχυρωθεί συνταγματικά και να γίνει μία πληρέστερη συνταγματική ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ αποκεντρωμένης περιφερειακής διοίκησης και των επί μέρους βαθμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να αποκατασταθούν τα προβλήματα του Ν. 2218/1994 και των τροποποιητικών αυτού Ν. 2240/1994, 2307/1995 και 2399/1996 τους οποίους θεωρούμε, ότι αντιβαίνουν τις συνταγματικές ρυθμίσεις των άρθρων 101 και 102 του Συντ. και θίγουν την βάση του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης.

Ως προς τον θεσμό του Συνήγορου του Πολίτη¹⁶ θα πρέπει μαζί με τη συνταγματική πρόβλεψη του θεσμού να προσδιοριστεί και ο τρόπος εκλογής του ώστε να μην εκλέγεται, κατ' ουσίαν διορίζεται, από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Θεωρούμε ενδιαφέρουσα την πρόταση του Εισηγητή της Πλειοψηφίας που πρότείνει, η επιλογή του Συνήγορου να γίνεται από τη Βουλή, με την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των Βουλευτών, ώστε να περιβληθεί ο θεσμός με το αναγκαίο κύρος.

Πρέπει να επισημάνουμε, ότι οι προς αναθεώρηση διατάξεις, τις οποίες καθόρισε η Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 2 του Συντ. φτάνουν τον εντυπωσιακό αριθμό των 90 επί συνόλου 120, για τις οποίες είχαν υποβληθεί προτάσεις από 50 τουλάχιστον Βουλευτές, όπως προβλέπει το Σύνταγμα. Αλλά εντυπωσιακό είναι, επίσης, ότι οι 83 από τις 90 αυτές διατάξεις συγκέντρωσαν πολύ περισσότερες από 180 ψήφους και στις δυο ψηφοφορίες. Έτσι, για την αναθεώρησή τους θα είναι αρκετοί 151 ψήφοι. Ενώ, για να αναθεωρηθούν οι υπόλοιπες 7, μεταξύ των οποίων ο τρόπος εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας (α. 32 Συντ.) και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την Ολομέλεια μόνο, και όχι πια από τα Τμήματα των Ανωτάτων Δικαστηρίων (α. 100 Συντ.), θα χρειασθούν 180 ψήφοι.

16. Για τον θεσμό αυτό βλ. Ελισάβετ. Μπέσιλα-Μακρίδη: Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη. Θεσσαλονίκη, 1998. Βλ. και Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: ΕΠ.Α.Τ.Α.Π.Α., τ.10/1997, σ.3.