



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου»

Με το υπό εξέταση νομοσχέδιο εισάγεται ένας νέος θεσμός, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 1), επεκτείνονται οι αρμοδιότητες του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Ειδικού Γραμματέα του ΣΕΕΔΔ, όπως αυτές είχαν καταστρωθεί με το Κεφάλαιο Β του ν. 2477/1977 και τις επιγενόμενες τροποποιήσεις του (άρθρα 2 έως 7) και τροποποιούνται επίσης οι αρμοδιότητες του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου – ΣΟΕΕ (άρθρο 8). Τέλος, στο άρθρο 9 Νοχ περιλαμβάνονται οι μεταβατικές ρυθμίσεις και στο άρθρο 10 Νοχ οι καταργούμενες διατάξεις.

Ένα ιδιαίτερο ζήτημα, θεωρητικού αλλά και πρακτικού ενδιαφέροντος, είναι ο ακριβής προσδιορισμός της νομικής φύσης του ιδρυόμενου με το άρθρο 1 Νοχ θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Όπως ρητώς αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο, ο θεσμός αυτός θεσπίζεται «κατ' αναλογία προς τον ήδη λειτουργούντα, με εξαιρετική επιτυχία, θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη», και «[δεν] αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή αλλά και [δεν] υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή δημόσια αρχή (με εξαίρεση το διορισμό του και την παύση του από το Υπουργικό Συμβούλιο με εισήγηση του Πρωθυπουργού) ...».

Πράγματι, το υπό εξέταση νομοσχέδιο αποφεύγει να χαρακτηρίσει τον εισαγόμενο θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή ως Ανεξάρτητη Αρχή, ενώ ελλείπουν και ορισμένα στοιχεία τα οποία συνοδεύουν πάντοτε ή σχεδόν πάντοτε τις εκάστοτε ιδρυόμενες ανεξάρτητες Αρχές (δεν κατοχυρώνεται ρητώς

η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής, δεν παρεμβαίνει η Βουλή στη διαδικασία διορισμού των μελών, δεν προβλέπεται περιορισμός στην ανανέωση της θητείας των μελών, προβλέπεται η δυνατότητα ανάκλησης του διορισμού των μελών). Θα πρέπει, συνεπώς, να γίνει δεκτό ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εντάσσεται, ως θεσμός, στο κλασικό οργανωτικό σχήμα της Δημόσιας Διοίκησης, με κάποιες όμως ιδιαιτερότητες που έχουν ως αποτέλεσμα, ο εν λόγω θεσμός να προσομοιάζει, σε πολλά θέματα, με ανεξάρτητη αρχή. Έτσι, τα προσόντα διορισμού, ο οποίος είναι προϊόν πολιτικής, άρα υποκειμενικής κρίσης, είναι όμοια με του Συνηγόρου του Πολίτη και εν γένει των μελών των λοιπών ανεξαρτήτων αρχών (εγνωσμένο κύρος, υψηλή επιστημονική κατάρτιση, ευρεία κοινωνική αποδοχή), ο διορισμός γίνεται επί θητεία (και μάλιστα πενταετή, άρα υπερβαίνουσα τα χρονικά όρια της βουλευτικής περιόδου), ο Γενικός Επιθεωρητής και οι βοηθοί του «απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας», ενώ προβλέπεται και μια μορφή περιορισμένης ποινικής ασυλίας, κατ' αναλογία προς τα ισχύοντα στον Συνήγορο του Πολίτη. Τέλος, ο Γενικός Επιθεωρητής «μπορεί να παυθεί ... για ανεπάρκεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του καθώς και για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω νόσου ή αναπηρίας σωματικής ή πνευματικής».

Από το πλέγμα των ανωτέρω ρυθμίσεων δημιουργείται το ζήτημα εφαρμογής του ιεραρχικού ελέγχου – άρα, κατ' επέκταση, και της δημοκρατικής αρχής – στον ιδρυόμενο θεσμό ο οποίος, όπως ήδη σημειώθηκε, εντάσσεται στο κλασικό οργανωτικό σχήμα της Δημόσιας Διοίκησης. Ανακύπτει, με άλλα λόγια, το ερώτημα, ποιος έχει, εν τέλει, την πολιτική ευθύνη για τη δράση του Γενικού Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης. Αναμφίβολα, ο εισηγηθείς Πρωθυπουργός και το αποφασίσαν τον διορισμό Υπουργικό Συμβούλιο. Όμως η παύση για ανεπάρκεια (ως μέσο διόρθωσης μιας – ενδεχομένως – ακατάλληλης επιλογής ή, απλώς, ως συνέπεια αλλαγής της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας), δηλαδή μια αιτιολογημένη με βάση τα κριτήρια του νόμου διοικητική πράξη, δεν μπορεί να στηρίζεται στη μη συμπίεση του Γενικού Επιθεωρητή με τις κυβερνητικές – και μόνες πολιτικά υπεύθυνες – επιλογές. Η ανεπάρκεια δεν ταυτίζεται, βέβαια, με διαφορετική άποψη άσκησης των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων. Συνεπώς, στην περίπτωση αυτή, ή θα πρέπει να ζητηθεί από την Κυβέρνηση – εξωθεσμικώς – η παραίτηση του Γενικού Επιθεωρητή, χωρίς όμως δυνατότητα νομικού καταναγκασμού, ή θα πρέπει να εκδοθεί μια – δικαστικά ελεγχόμενη – διοικητική πράξη παύσης του (ζήτημα νόμιμης αιτιολογίας).

Στην παρ. 3 περ. ε' του άρθρου 1 Νοσχ, ορίζεται ότι «δύωξη επιτρέπεται, κατόπιν εγκλήσεως, μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβία-

ση του απορρήτου», κατ' αναλογία των ισχυόντων για τον Συνήγορο του Πολίτη. Δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι κατά περιεχόμενο και νομική μορφή διαφορετικές εκείνων του Συνηγόρου του Πολίτη (ο οποίος δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις), ίσως θα έπρεπε να προστεθούν και κάποια άλλα αδικήματα ή να διευκρινισθεί περαιτέρω η προτεινόμενη ρύθμιση.

Αθήνα, 29 Οκτωβρίου 2002

Ο εισηγητής επιστημονικός συνεργάτης
Στέφανος Ι. Κουτσομπίνας
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Θράκης

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσούλης
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς