

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα



ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΤΟΜΟΥ Β

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Σελίδα 1 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Από τη ίδρυση του, το Ελληνικό Κράτος αδυνατούσε να ξεχωρίσει τη λειτουργία της διοίκησης από τη λειτουργία της πολιτικής. Αναπτύχθηκαν ο κομματισμός και οι πελατειακές σχέσεις με αποτέλεσμα τη σπατάλη κρατικών πόρων, την υπαλληλική υπερτροφία, το γιγαντισμό, την έλλειψη ουδετερότητας και αμεροληψίας.

Αρχικά οι προσπάθειες της μοναρχίας κατά την πρώτη δεκαετία (1833-1843) περί εκσυγχρονισμού για τη δημιουργία ενός ουδέτερου αστικού κράτους απορροφήθηκαν από το πολιτικό σύστημα και η διοίκηση αποτέλεσε προνομιακό χώρο για την ενδυνάμωση των πολιτικών κομμάτων. Κατά την περίοδο 1843-1862 η διοίκηση στελεχώθηκε από μέλη των πολιτικών ομάδων που ανέρχονταν στην εξουσία για την ικανοποίηση της εκλογικής πελατείας και των βουλευτικών αξιώσεων. Από το 1870 και μετά με την εμφάνιση του Χαρίλαου Τρικούπη εκδηλώθηκε για πρώτη φορά κάποια προσπάθεια για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και το κράτος προσπάθησε να εξελιχθεί σε όργανο άσκησης πολιτικής και όχι διαχείρισης κομματικών συμφερόντων. Το κράτος αναλαμβάνει το συντονισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και δημιουργείται αστική τάξη. Ωστόσο ο εξορθολογισμός του κράτους με ανάπτυξη μηχανισμών για την προστασία του πολίτη δεν υπήρξε επιτυχής; Και τα οικονομικά προβλήματα και η συνεχής εναλλαγή των δύο μεγάλων κομμάτων στην εξουσία δεν άφησε περιθώρια για μεταρρύθμιση. Όταν έσνα κόμμα αναλάμβανε τη διακυβέρνηση της χώρας απέλυε τους υπαλλήλους της προηγούμενης και προωθούσε τους δικούς της 'πελάτες'. Σε όλη τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα ο πολιτικός χαρακτήρας του κράτους ενισχύθηκε και νοι κρατικές δομές αποτέλεσαν πεδίο πολιτικών αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων των μεγάλων κομμάτων . Η ενίσχυση του πολιτικού χαρακτήρα του κράτους έγινε σε βάρος της δημόσιας διοίκησης και της αποστολής της. Το πελατειακό σύστημα όφειλε την ύπαρξή του στη συνεχή διόγκωση των κρατικών δομών που αύξανε τη δυνατότητα να μοιράζονται περισσότεροι 'πελάτες' όλο και περισσότερους πόρους.

Ο Ελευθέριος Βενιζέλος από την αρχή της θητείας του διέγνωσε την ανάγκη δημιουργίας μόνιμων δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, με το Σύνταγμα του 1911 ρυθμίστηκε η μονιμοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων ώστε να εξαιρεθούν φαινόμενα του παρελθόντος όπως οι πελατειακές σχέσεις. Διασφαλίστηκε μάλιστα συνταγματικά και η μη δυνατότητα υποβιβασμού ή απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου χωρίς την προηγούμενη έγκριση και απόφαση ειδικού συμβουλίου. Με τη μεταρρύθμιση του Βενιζέλου ορίστηκε ότι δημόσιοι υπάλληλοι, στρατιωτικοί και ναυτικοί δεν είχαν δικαίωμα εκλογής στη Βουλή με σκοπό την καθιέρωση της αρχής της ουδετερότητας για όλη τη δημόσια διοίκηση ενώ επανιδρύθηκε το Σ.τ.Ε και ανασυγκροτήθηκε εν γένει το δικαστικό σύστημα.

Στα χρόνια του Μεσοπολέμου αναβιώνουν τα πολιτικά πάθη και επικρατούν και πάλι προσωπικές και παραταξιακές επιδιώξεις στη λειτουργία της κρατικής μηχανής. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από αδιαφάνεια, αδράνεια, αδιαφορία και ολιγωρία από τους δημοσious υπαλλήλους.

Σελίδα 2 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Η διοικητική αναδιοργάνωση ξεκίνησε μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου στο πλαίσιο του σχεδίου Μάρσαλ (1949). Αποδείχτηκε, ωστόσο, ότι η διοίκηση δεν ήταν σε θέση να απορροφήσει το ποσό της οικονομικής βοήθειας που της είχε δοθεί λόγω της πολυνομίας, του νομικισμού και της έντονης τυποποίησης αρμοδιοτήτων που την χαρακτήριζε.

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΒΑΡΒΑΡΕΣΣΟΥ – LANGROD – ΚΕΠΕ – ΔΕΚΛΕΡΗ

Το 1952 ο καθηγητής Βαρβαρέσος σε έκθεσή του αναφέρεται στη ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού της δημόσιας διοίκησης και στην αναγκαιότητα αναδιοργάνωσής της.

Έγιναν προτάσεις για το πλεονάζον προσωπικό, την κακοδιαχείριση, την ενίσχυση του θεσμού της αποκέντρωσης, τις πολιτικές παρεμβάσεις στις διαδικασίες διορισμού και προαγωγής των υπαλλήλων και τονιζόταν ότι για να υλοποιηθούν τα παραπάνω απαιτείται διακομματική και κοινωνική συναίνεση.

Ο Γάλλος καθηγητής LANGROD το 1964 & 1965 συντάσσει δύο εκθέσεις. Στην πρώτη δίνει μία εικόνα των αρνητικών χαρακτηριστικών του διοικητικού μηχανισμού όπως ο συγκεντρωτισμός, ο κατακερματισμός των υπηρεσιών, η σύγχυση των αρμοδιοτήτων, η έλλειψη συντονισμού, η ανάγκη για εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και για εξάλειψη των πελατειακών σχέσεων σχετικά με την πρόσληψη και εξέλιξη του προσωπικού. Προβαίνει δε σε προτάσεις για την αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών δίνοντας έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα και συγκεκριμένα προτείνει: Αλλαγές στη δημόσια εκπαίδευση, την αποχώρηση παλαιών υπαλλήλων, τη δημιουργία σώματος διυπουργικών υπαλλήλων, τη μετεκπαίδευση των υπαλλήλων, τη δημιουργία ενιαίου φορέα για την αναδιοργάνωση του κράτους και την ίδρυση γνωμοδοτικού συμβουλίου για την επιμόρφωση των υπαλλήλων.

Το 1992 στην έκθεση της επιτροπής Δεγκλερή αναφέρεται μία σειρά αρνητικών χαρακτηριστικών της δημόσιας διοίκησης όπως: Η δυσπιστία των πολιτών προς το κράτος και τη διοίκησή του λόγω υπερδιόγκωσης και διείσδυσης της πολιτικής στη λειτουργία της διοίκησης, η ανεπάρκεια στην πληροφόρηση και η υποκειμενικότητα των υπαλλήλων και το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, η διαφθορά, η σύγχυση αρμοδιοτήτων, η ασάφεια των νόμων, η ασυνέχεια στην εφαρμογή προγραμμάτων, η μη εκτέλεση αποφάσεων, η τυπολατρία, η έλλειψη τεχνικών μεθόδων για ορθολογική δράση, η γραφειοκρατία, τα οργανωτικά προβλήματα, η ανεπάρκεια στους ελέγχους, η υποτυπώδης χρήση νέων πληροφορικών συστημάτων, η κακή διαχείριση των κρατικών πόρων, η έλλειψη κινήτρων, η ελλιπής αξιολόγηση προσωπικού και η έλλειψη πνεύματος πρωτοβουλίας και ευθύνης.

Βασικός στόχος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι να γίνει η δημόσια διοίκηση αποτελεσματική, με μείωση κόστους λειτουργίας και βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών της.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

(ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΕΠΕ – ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΕΓΚΛΕΡΗ)

1. Ανάπτυξη συστήματος αξιών που να εμπνέει και να καθοδηγεί τους υπαλλήλους.
2. Σύνταξη κώδικα δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων.
3. Σύνταξη Χάρτη Υποχρεώσεων των υπηρεσιών για βελτίωση συνεργασίας διοίκησης – πολιτών.
4. Συγκέντρωση και κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας για καταπολέμηση της πολυνομίας και της ασάφειας των διοικητικών διατάξεων.
5. Κατάρτιση Κώδικα για τη ρύθμιση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας)
6. Βελτίωση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των υπαλλήλων, βελτίωση της ποιότητας των κειμένων της διοίκησης.
7. Ανάπτυξη τεχνικών μεθόδων δράσης και διαχείρισης για καλύτερο αποτέλεσμα όσον αφορά στις διοικητικές παρεμβάσεις.
8. Καθιέρωση κινήτρων παραγωγικότητας
9. Κινητικότητα του προσωπικού (μετακινήσεις, μετατάξεις, αποσπάσεις)
10. Αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της διοίκησης
11. Έλεγχος στη χρήση των κρατικών πόρων
12. Αναβάθμιση επικοινωνίας με τον πολίτη
13. Ανάπτυξη της πληροφορικής
14. Κατάρτιση νέων οργανισμών στους φορείς του δημόσιου τομέα
15. Ενδυνάμωση της αποκέντρωσης με ενίσχυση των ΟΤΑ ά'και β' βαθμού και της Περιφερειακής Διοίκησης
16. Κατάρτιση και εφαρμογή νέου δημοσιονομικού κώδικα
17. Αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων
18. Ενίσχυση υλικοτεχνικής υποδομής
19. Εισαγωγή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη
20. Ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών της διοικητικής δράσης (Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης).

Κοινά σημεία στις εκθέσεις για τη Δημόσια Διοίκηση

1. Η αναγκαιότητα ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων, αξιολόγησης και προαγωγών δημοσίων υπαλλήλων
2. Η ανάγκη για συνεχή εκπαίδευση & επιμόρφωση προσωπικού
3. Η ανάληψη πολιτικών πρωτοβουλιών για αποκέντρωση
4. Η αποχώρηση του πλεονάζοντος προσωπικού και ο προγραμματισμός προσλήψεων
5. Η αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Διοίκησης και ο έλεγχος στην ορθή χρήση των πόρων

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Μία σημαντική σύγχρονη επιδίωξη είναι ο περιορισμός και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών. Οι ολοένα αυξανόμενες ανάγκες απαιτούν συνεχώς και περισσότερα χρήματα ενώ οι πόροι παραμένουν περιορισμένοι.

Από το 1997 και έπειτα επιχειρείται ο περιορισμός του δημόσιου τομέα, άρα και η μείωση των κρατικών δαπανών με μέτρα όπως:

- Η πρόβλεψη των δαπανών
- Ο περιορισμός των επιχορηγήσεων και η μείωση αποδόσεων εσόδων υπέρ τρίτων
- Ο περιορισμός των προσλήψεων
- Η αξιολόγηση των δαπανών
- Η αξιολόγηση της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων φορέων
- Η τακτοποίηση χρεών δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων
- Η τακτοποίηση υποχρεώσεων φορέων του δημοσίου, όπως δαπάνες προμηθειών
- Η παροχή δυνατότητας σε δημόσιους οργανισμούς και ασφαλιστικά ταμεία για επενδύσεις σε ακίνητα και κινητές αξίες.
- Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων αποτελεί ένα πολύ σημαντικό μέτρο για τον περιορισμό της έκτασης του δημοσίου τομέα και τη μείωση των ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού.
- Η μείωση των νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα
- Η σύναψη συμφωνιών με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους φορείς του δημοσίου ή απευθείας προς τους πολίτες της χώρας.

Ο περιορισμός και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δαπανών είναι δυνατόν να επιτευχθεί μέσω συγκεκριμένης πολιτικής που αναφέρεται:

1. Στην κατάργηση φορέων του δημοσίου που εκπλήρωσαν το σκοπό τους ή έχουν εκλείψει οι λόγοι της σύστασής τους (κατάργηση του ΕΛΚΕΠΑ)
2. Στη συγχώνευση των ομοειδών (κατά τους σκοπούς) φορέων για την αποφυγή σύγχυσης αρμοδιοτήτων και την καλύτερη άσκηση εποπτείας
3. Στη μετατροπή της νομικής μορφής των φορέων για την αποδοτικότερη διοικητική και οικονομική λειτουργία τους

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

α) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»

Καλύπτει την περίοδο 2007-2013 και σκοπός του είναι η μείωση των εμποδίων που προκύπτουν κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή εθνικών και κοινοτικών δημοσίων πολιτικών προς όφελος των πολιτών και η εισαγωγή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων στο ανθρώπινο δυναμικό και στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης

β. Πρόγραμμα «Πολιτεία».

Θεσπίστηκε το 2001 και εκπονείται κάθε 3 χρόνια και έχει ως σκοπό τη διαρκή βελτίωση της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και την επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού. Η χρηματοδότηση γίνεται από τον τακτικό προϋπολογισμό, τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα.

γ. Πρόγραμμα «Semantic Gov»

Πρόκειται για χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ ερευνητικό έργο με σκοπό την παροχή ολοκληρωμένων δημοσίων υπηρεσιών στον πολίτη σε εθνικό και πανευρωπαϊκό επίπεδο με την χρήση τεχνολογιών.

δ. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

Τέθηκε σε ισχύ το 1999 για την εμπέδωση της νομιμότητας και της ορθότητας των διοικητικών αποφάσεων. Με την εφαρμογή του Κώδικα η κεντρική διοίκηση (υπουργεία, επιχειρήσεις, οργανισμοί του δημοσίου) και οι ΟΤΑ μπορούν να καταρτίζουν Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους πολίτες οι οποίοι περιλαμβάνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για την παροχή υπηρεσιών, προσδιορίζονται διαδικασίες ελέγχου και προβλέπονται διοικητικές συνέπειες που θα υποχρεώνουν την υπηρεσία να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της όπως και αποζημίωση υπέρ του πολίτη.

ε. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών

Συστάθηκαν το 2002 με τη σκοπό i. την παροχή διοικητικών πληροφοριών και ii. τη διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες.

στ. Σύστημα Διοίκησης με στόχους

Καθιερώθηκε το 2004 παράλληλα με την καθιέρωση δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και πρόκειται για μία δυναμική διαδικασία που λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση ενός υπαλλήλου. Δεν έχει αποκτήσει μέχρι και σήμερα ουσιαστική ισχύ.

ζ. Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα

Από το 1998 επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ και των ΟΤΑ ή μεταξύ αυτών και των νομικών και φυσικών προσώπων με στόχο την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Η ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

Η κυβερνητική και η διοικητική λειτουργία αποτελούν υποσύνολα της εκτελεστικής εξουσίας αλλά έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά. Η κυβερνητική λειτουργία έχει αποκλειστικά πολιτικό χαρακτήρα, σκοπό έχει να ορίσει τις πολιτικές επιλογές και να καθορίσει τους στόχους της Κυβέρνησης. Η διοικητική λειτουργία έχει σκοπό να υλοποιήσει τις επιδιώξεις της κυβέρνησης. Τα όργανα που επιτελούν τις παραπάνω λειτουργίες δεν είναι πάντα διακριτά π.χ. ένας Υπουργός ασκεί και πολιτικό έργο ως μέλος του υπουργικού συμβουλίου και διοικητικό έργο ως υπεύθυνος των διοικητικών υπηρεσιών του υπουργείου του.

Στενή και ευρεία έννοια της Εκτελεστικής λειτουργίας

Το άρθρο 26 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Π.τ.Δ.) και την Κυβέρνηση. Αυτή είναι η 'στενή έννοια' της εκτελεστικής λειτουργίας που περιλαμβάνει μόνο την κορυφή της.

Τα άρθρα 101-105 του Συντάγματος αναφέρονται στην οργάνωση της Διοίκησης ενώ και από άλλα άρθρα του Συντάγματος προκύπτει η ύπαρξη και άλλων διοικητικών οργάνων που ασκούν εκτελεστική εξουσία (π.χ τοπική αυτοδιοίκησης) και τα οποία (όργανα) λειτουργούν με βάση νομοθετικές και διοικητικές κανονιστικές πράξεις και βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ή σχέση εποπτείας με τα προβλεπόμενα από το Σύνταγμα όργανα (Π.τ.Δ και Κυβέρνηση). Όλα τα παραπάνω όργανα στο σύνολό τους, δηλ. Π.τ.Δ., Κυβέρνηση και λοιπά διοικητικά όργανα αποτελούν την 'ευρεία έννοια' της εκτελεστικής λειτουργίας.

Στενή και ευρεία έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Στη Δημόσια Διοίκηση με τη 'στενή έννοια' περιλαμβάνονται το νομικό πρόσωπο του Κράτους δηλ. το Δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ) που χαρακτηρίζονται από διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Στη Δημόσια Διοίκηση με την 'ευρεία έννοια' περιλαμβάνονται επιπλέον τα κρατικά νομικά πρόσωπα που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο καθώς και οι δημόσιες εταιρείες.

Διοικητική Υπηρεσία

Τα όργανα με τα οποία δρα η Διοίκηση και είναι συνδεδεμένα μεταξύ τους ώστε να αποτελούν σύνολα οργανικών θέσεων ονομάζονται δημόσιες υπηρεσίες. Διακρίνονται σε υπηρεσίες διοικητικές, νομοθετικές (υπηρεσίες της Βουλής) και δικαστικές (υπηρεσίες των δικαστηρίων).

Οι διοικητικές υπηρεσίες συνιστούν την τεχνική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και αποβλέπουν στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Συνιστούν το βασικότερο στοιχείο της εκτελεστικής λειτουργίας, εξαρτώνται από ορισμένο Υπουργείο και υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο ή την εποπτεία του Υπουργού. Οι διοικητικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν τόσο της υπηρεσίες της στενής όσο και της ευρείας δημόσιας διοίκησης.

Δημόσιος Τομέας

Σελίδα 7 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Ο Δημόσιος τομέας δεν μπορεί να προσδιοριστεί με σαφήνεια δεδομένου ότι εισέρχονται και εξέρχονται από αυτόν συνεχώς κρατικοί φορείς μολονότι αρχικά συμπεριλαμβάνονταν σε αυτόν μόνο το Δημόσιο, οι ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, τα νομικά πρόσωπα διφυσούς φύσης, οι δημόσιες υπηρεσίες, οι τράπεζες που ανήκαν (συνολικά ή κατά πλειοψηφία) στο δημόσιο. Σήμερα για να συμπεριληφθεί ένας φορέας στην έννοια του δημόσιου τομέα δεν αρκεί να ασκεί δημόσια εξουσία αλλά να επιθυμεί το κράτος να ελέγξει το συγκεκριμένο φορέα σε θέματα προσλήψεων, προμηθειών και έργων του.

Τα Διοικητικά Όργανα

Διοικητικά όργανα είναι όλα τα δημόσια όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία και δεν ανήκουν στη δικαστική ή νομοθετική εξουσία. Διακρίνονται σε:

- Ατομικά και συλλογικά (π.χ Κυβέρνηση) ανάλογα με το εάν συγκροτούνται από ένα ή περισσότερα πρόσωπα.
- Κεντρικά και περιφερειακά ανάλογα με το εάν η αρμοδιότητά τους εκτείνεται σε όλη την επικράτεια ή σε ορισμένη διοικητική περιφέρεια
- Αποφασιστικά όταν έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα, γνωμοδοτικά όταν διατυπώνουν γνώμες και εισηγούνται προτάσεις και εκτελεστικά όταν εκτελούν τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί.

Από τα διοικητικά όργανα προκύπτουν δύο κατηγορίες πράξεων: Οι κυβερνητικές και οι διοικητικές. Κυβερνητικές είναι οι πράξεις των αρχών που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την πολιτική εξουσία ή κυβερνητική λειτουργία και δεν υπόκεινται σε έλεγχο Δεν είναι δυνατή η προσβολή τους με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε. Περίπτωση κυβερνητικών πράξεων είναι οι πράξεις με τις οποίες ρυθμίζονται: α) οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους (π.χ πράξεις εκτέλεσης διεθνών συνθηκών, πράξεις για τη διπλωματική προστασία των Ελλήνων διπλωματών), β) οι σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας (π.χ το διάταγμα διάλυσης της Βουλής και προκήρυξης εκλογών), γ) η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάριτος.

Διοικητικές είναι οι πράξεις με τις οποίες το διοικητικό όργανο είτε θεσπίζει μονομερώς απρόσωπους και γενικούς κανόνες δικαίου (κανονιστικές διοικητικές πράξεις) είτε ρυθμίζει ατομικές καταστάσεις (ατομικές διοικητικές πράξεις).

Ιεραρχία των οργάνων

Η κορυφή της ιεραρχίας είναι ο Υπουργός. Ο Υπουργός πρέπει, αν και δεν συνδέεται ιεραρχικά, να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και τις οδηγίες και εντολές του Πρωθυπουργού (ιδιότυπος ιεραρχικός έλεγχος). Ο Υπουργός ασκεί ιεραρχικό έλεγχο και επί των περιφερειακών οργάνων της υπηρεσίας του.

Η «υπαλληλική ιεραρχία» συνδέει τους υπαλλήλους μεταξύ τους και με τον Υπουργό. Είναι συνεχής και πλήρης με σκοπό την διασφάλιση της εκτέλεσης των καθηκόντων κάθε υπαλλήλου, της υπηρεσιακής του κατάστασης και πειθαρχικού του ελέγχου. Αντίθετα η ιεραρχία των οργάνων είναι τμηματική και διαφέρει από Υπουργείο σε Υπουργείο και από υπηρεσία σε υπηρεσία. Σκοπός της είναι η εξουσία του προϊσταμένου έναντι του υφισταμένου του, ο συντονισμός της εργασίας και η ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Σε κάθε υπηρεσία λειτουργούν, ωστόσο, και όργανα εκτός ιεραρχίας. Πρόκειται για τα συλλογικά όργανα (π.χ υπηρεσιακά συμβούλια, επιτροπές) ή για τα όργανα που κατέχουν ανεξάρτητη θέση σε ένα Υπουργείο (π.χ Γραφεία Νομικών Συμβούλων).

Επακόλουθο της ύπαρξης ιεραρχίας είναι και ο ιεραρχικός έλεγχος που συνίσταται στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να δίνει οδηγίες και εντολές στο κατώτερο αλλά και να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του. Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας. Ο έλεγχος νομιμότητας αποβλέπει στη ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας εξετάζει το σκόπιμο ή μη της πράξης. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται πάντα ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας μόνο όταν προβλέπεται από σχετικές διατάξεις. Προληπτικός είναι ο έλεγχος που ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης ενώ κατασταλτικός αυτός που ασκείται μετά την έκδοση αυτής.

Διαφορετική είναι η έννοια της διοικητικής εποπτείας κατά την οποία η κεντρική διοίκηση ασκεί έλεγχο επί των πράξεων των κρατικών νομικών προσώπων. Διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο στα εξής: α) το εποπτευόμεν με το εποπτευόμενο όργανο δεν συνδέονται μεταξύ τους με σχέση ιεραρχίας (π.χ ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εποπτεύει το Δήμαρχο) και β) προβλέπεται από ειδικές διατάξεις που καθορίζουν τα μέσα και τα όρια της εποπτείας σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο που τεκμαίρεται ως επακόλουθο της ιεραρχίας των οργάνων. Η διοικητική εποπτεία μπορεί να είναι, όπως και ο ιεραρχικός έλεγχος, προληπτική ή κατασταλτική.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΤΑ ΚΕΝΤΡΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

1. ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Είναι άμεσο όργανο της πολιτείας γιατί αντλεί τις αρμοδιότητές του από το Σύνταγμα και δεν υπάγεται ιεραρχικά σε άλλο όργανο. Δεν ευθύνεται για πράξεις που ενήργησε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του παρά μόνο για εσχάτη προδοσία ή για εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος.

Έχει διπλή λειτουργία ως απλό αλλά και σύνθετο όργανο. Ως **απλό** ενεργεί στις περιπτώσεις που το Σύνταγμα, του αναθέτει αποκλειστικά μια λειτουργία ή αρμοδιότητα (π.χ διάλυση της Βουλής). Ως **σύνθετο** ενεργεί ως φορέας εκτελεστικής εξουσίας, την οποία το Σύνταγμα ορίζει ότι ασκεί μαζί με την Κυβέρνηση και όχι αποκλειστικά (π.χ. προκήρυξη δημοψηφίσματος κατόπιν πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου ή αυξημένη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών).

Είναι Αρχηγός του κράτους και ρυθμιστής του πολιτεύματος.

ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

1. Συγκαλεί τη Βουλή σε σύνοδο
2. Κηρύσσει την έναρξη και λήξη κάθε βουλευτικής περιόδου
3. Αναστέλλει τις εργασίες της βουλευτικής συνόδου μόνο μία φορά, όχι περισσότερο από 30 μέρες και όχι κατά την ίδια βουλευτική σύνοδο
4. Διαλύει τη Βουλή ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης για σοβαρά εθνικά θέματα
5. Διαλύει τη Βουλή αν έχουν παραιτηθεί ή καταψηφιστεί από αυτή δύο Κυβερνήσεις
6. Διορίζει τυπικά τον Πρωθυπουργό και με πρότασή του διορίζει και παύει τους Υπουργούς και Υφυπουργούς
7. Εκπροσωπεί διεθνώς το Κράτος
8. Κηρύσσει πόλεμο
9. Συνομολογεί συνθήκες ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικής συνεργασίας και συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς
10. Συμμετέχει στην άσκηση των επιμέρους πολιτειακών λειτουργιών και σχετίζεται με τ' άλλα πολιτειακά όργανα ιδίως με τη Βουλή και την Κυβέρνηση.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

1. Εκδίδει Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.
2. Προκηρύσσει δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα ύστερα από απόφαση της Βουλής μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.
3. Μπορεί να αναπέμπει νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

4. Εκδίδει διάταγμα -μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου- με το οποίο θέτει τη χώρα σε κατάσταση πολιορκίας σε περίπτωση πολέμου, εξωτερικού κινδύνου ή εκδήλωσης ένοπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος.

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

1. Εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που ψήφισε η Βουλή
2. Διορίζει και παύει τους δημόσιους υπαλλήλους
3. Είναι αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και απονέμει τους βαθμούς στους υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις
4. Εκδίδει κανονιστικά ή ατομικά διατάγματα με βάση εξουσιοδότηση που του έχει παράσχει το Σύνταγμα ή βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης.

ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

1. Απονέμει χάρη, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης ή με συγκατάθεση της Βουλής όταν πρόκειται για Υπουργούς
2. Διορίζει τους δικαστικούς λειτουργούς

2. ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ

Η θέση του Πρωθυπουργού είναι κυρίαρχη. Όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έτσι και ο Πρωθυπουργός είναι άμεσο όργανο.

Το δημοκρατικό πολιτικό μας σύστημα χαρακτηρίζεται ως Πρωθυπουργοκεντρικό λόγω: α. Της αποδυνάμωσης των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας με την αναθέωση του Συντάγματος το 1986, β. της αποδυνάμωση του ρόλου της Βουλής όπως διαφαίνεται από την ενίσχυση των κομματικών πλειοψηφιών που συγκροτούνται στο Κοινοβούλιο και γ. της αυστηρής πειθαρχίας των μελών της κοινοβουλευτικής κοιμματικής πλειοψηφίας στις επιταγές του κόμματος.

Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος που διαθέτει την πλειοψηφία στη Βουλή ή ο αρχηγός του κόμματος που μπορεί να επιτύχει το σχηματισμό κοιμματικού σχηματισμού.

Αρμοδιότητες

1. Εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της για την εφαρμογή κυβερνητικής πολιτικής
2. Κατευθύνει τις ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών διαμέσου των αρμόδιων Υπουργών και ελέγχει την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής.
3. Προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου και εκπροσωπεί την Κυβέρνηση
4. Προσδιορίζει την πολιτική της κυβέρνησης σύμφωνα με τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου
5. Συντονίζει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής
6. Εποπτεύει για την εφαρμογή των νόμων από τις δημόσιες υπηρεσίες και για τη λειτουργία τους προς όφελος του διοικούμενου

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

7. Προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας το διορισμό και παύση των μελών της κυβέρνησης

8. Δίνει την άδεια δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης των κειμένων που πρέπει να δημοσιεύονται σ' αυτή.

Ο Πρωθυπουργός δεν διευθύνει καμία διοικητική υπηρεσία. Ωστόσο προκειμένου να ασκήσει τα καθήκοντά του υπάγονται απευθείας σ' αυτόν οι κάτωθι δημόσιες υπηρεσίες που είναι αυτοτελείς:

□ Το Πολιτικό γραφείο που περιλαμβάνει επτά ειδικά γραφεία και υποβοηθά άμεσα τον Πρωθυπουργό στην άσκηση των καθηκόντων του. Εξετάζει και εισηγείται προτάσεις στον Πρωθυπουργό που τον διευκολύνουν στη λήψη αποφάσεων.

- Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης που υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης. Επικεφαλής της είναι ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης που διορίζεται και παύεται από το Υπουργικό Συμβούλιο με πρόταση όμως του Πρωθυπουργού και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων και οδηγιών του Πρωθυπουργού και την εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

- Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας

- Η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης

Ο Πρωθυπουργός μπορεί, επίσης, να συνιστά επιτροπές ή ομάδες εργασίας για τη μελέτη ειδικών θεμάτων.

3. Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η κυβέρνηση είναι, κατά το Σύνταγμα, το όργανο που καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας. Συνεπώς (άμεσο όργανο). Το Σύνταγμα την ταυτίζει με το Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης και τους Υπουργούς (συλλογικό όργανο). Οι αναπληρωτές υπουργοί, οι υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο και οι υφυπουργοί μπορεί να αποτελούν μέλη της κυβέρνησης αλλά η θέση τους δεν ορίζεται απευθείας από το Σύνταγμα αλλά από νόμο. Οι δε υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Η Κυβέρνηση μαζί με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αποτελεί τον πραγματικό φορέα άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας.

Η Κυβέρνηση μαζί με το Κοινοβούλιο κατέχει το δικαίωμα άσκησης της νομοθετικής εξουσίας. Το δικαίωμα αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία καθώς η **κρίση του Κοινοβουλευτισμού** με την αποδυνάμωση του ρόλου της Βουλής και η ταυτόχρονη ύπαρξη και ενδυνάμωση της τάσης για ενίσχυση εκτελεστικής λειτουργίας (Κυβέρνηση) ως αποτέλεσμα της ανάγκης για λήψη ταχύτατων και πολύπλοκων αποφάσεων μετακινεί το κέντρο βάρους από τη Βουλή στην Κυβέρνηση. Η επεξεργασία διαφόρων θεμάτων, η κατάρτιση και η εισαγωγή σχεδίων νόμων στο Κοινοβούλιο προς ψήφιση είναι πλέον έργο των κυβερνήσεων και των αρμοδίων υπουργών και όχι του Κοινοβουλίου. Έτσι μειώνεται σταδιακά ο πρωταρχικός ρόλος του Κοινοβουλίου ως πρωτογενής φορέας έμπνευσης, κατάρτισης, εισαγωγής ελέγχου και ψήφισης των νόμων.

Σελίδα 12 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Αρχή της δεδηλωμένης: Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου του βουλευτών. Αποκλείεται να σχηματιστεί Κυβέρνηση από τη μειοψηφία. Η Κυβέρνηση έχει υποχρέωση, αμέσως μετά το σχηματισμό της, να εμφανίζεται στη Βουλή και να ζητά ψήφο εμπιστοσύνης όπως και να υποβάλει την παραίτησή της εάν χάσει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Όταν έχει, λοιπόν, την εμπιστοσύνη της Βουλής μπορεί απρόσκοπτα να χαράζει και να εφαρμόζει κυβερνητική πολιτική.

Αρμοδιότητες Υπουργικού Συμβουλίου

1. Καθορίζει και ασκεί τη γενική πολιτική της χώρας (διεθνείς σχέσεις, εσωτερική πολιτική, οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη).
2. Προτείνει την έκδοση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πράξεων νομοθετικού περιεχομένου & διαταγμάτων.
3. Αποφασίζει για θέματα που θέτει ο Πρωθυπουργός στο Υπουργικό Συμβούλιο για συζήτηση και λήψη αποφάσεων.
4. Αποφασίζει για θέματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα άλλων συλλογικών οργάνων ή σ' ένα ή περισσότερους Υπουργούς, τα οποία θέτει ο Πρωθυπουργός στο Υπουργικό Συμβούλιο για συζήτηση και λήψη αποφάσεων.
5. Προτείνει να τεθεί σε εφαρμογή ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας.

Υπουργοί

Ο Υπουργός είναι η ανώτατη αρχή του Υπουργείου. Είναι μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Αλλά μπορεί να είναι μέλος και άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Οι Υπουργοί δεν έχουν χαρακτήρα δημοσίου υπαλλήλου, είναι μεταξύ τους νομικά ισότιμοι, πολιτικά όμως η δύναμη και επιρροή που διαθέτουν είναι αποτέλεσμα όχι μόνο της θέσης τους στην ιεραρχική κατάταξη των υπουργείων αλλά και της προσωπικής τους πολιτικής επιρροής. Η σειρά προβαδίσματος κάθε Υπουργείου μπορεί να αλλάζει ανάλογα με την εθνικά κρισιμότητα, το κοινωνικό ενδιαφέρον, την αρχαιότητα. Σήμερα πρώτο έρχεται το Υπ. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ακολουθεί το Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, το Υπ. Εξωτερικών, το Υπ. Εθνικής Άμυνας, το Υπ. Ανάπτυξης κ.λ.π

Οι Υπουργοί είναι συλλογικά υπεύθυνοι για την Κυβερνητική πολιτική. Είναι μέλη του συλλογικού οργάνου του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά ταυτόχρονα και μονομελή διοικητικά όργανα με δικές τους αρμοδιότητες. Έτσι κάθε Υπουργός:

- Είναι άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος των υπηρεσιών και των δημοσίων υπαλλήλων του υπουργείου του. Διευθύνει και κατευθύνει τις υπηρεσίες του, ασκεί προληπτικό και κατασταλτικό επί των πράξεων που εκδίδουν οι υπηρεσίες και πειθαρχικό έλεγχο επί των υφισταμένων του. Αποφασίζει με τη μορφή των Υπουργικών Αποφάσεων, με εγκυκλίους ή εντολές δίνει τις κατευθύνσεις για την εκτέλεση καθηκόντων από τους υφισταμένους του.
- Επιβλέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Υφυπουργών με σκοπό τον καλύτερο συντονισμό του έργου στο Υπουργείο του.

Σελίδα 13 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

- Συντάσσει και υποβάλλει στη Βουλή νομοσχέδια για θέματα της αρμοδιότητάς του προς ψήφιση.
- Διαθέτει τις προβλεπόμενες από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου του πιστώσεις.
- Γενικότερα, ασκεί κάθε δραστηριότητα που προβλέπει το Σύνταγμα και οι νόμοι ή του αναθέτει Πρωθυπουργός.

Υφυπουργοί: Οι Υφυπουργοί δεν είναι νομικά ισότιμοι με τους Υπουργούς και δεν είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου αν και μπορούν να συμμετάσχουν σε αυτό χωρίς να έχουν δικαίωμα ψήφου. Οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού. Αν δεν ορίζεται διαφορετικά η νομοθετική πρωτοβουλία και η κανονιστική αρμοδιότητα ανήκει στον Υπουργό. Μπορεί να προβλέπεται και παράλληλη άσκηση αρμοδιοτήτων από Υπουργό και Υφυπουργό. Σε κάθε περίπτωση ο Υπουργός έχει κοινοβουλευτική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις των Υφυπουργών του.

Ο Πρωθυπουργός μπορεί να τοποθετεί Υπουργούς αναπληρωτές ή Υπουργούς άνευ χαρτοφυλακίου (επικρατείας). Δεν είναι πολιτικοί προϊστάμενοι Υπουργείων αλλά ασκούν αρμοδιότητες που τους εκχωρεί ο Πρωθυπουργός.

Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς

- Οι Γενικοί Γραμματείς διορίζονται και παύονται από την Κυβέρνηση με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού, είναι επομένως πολιτικά πρόσωπα. Δεν είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, διορίζονται ως μετακλητοί υπάλληλοι στην ανώτατη βαθμίδα της ιεραρχίας και βρίσκονται ιεραρχικά κάτω από τον Υφυπουργό. Αποτελούν το σύνδεσμο μεταξύ της πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας και προϊστανται των υπηρεσιών του Υπουργείου που εμπíπτουν στις αρμοδιότητές τους και έχουν τη γενική διοικητική ευθύνη για την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία τους

- Οι Ειδικοί Γραμματείς έχουν πιο εξειδικευμένο ρόλο. Προϊστανται των υπηρεσιών ενός ενιαίου διοικητικού τομέα ο οποίος περιλαμβάνει περισσότερες από μία υπηρεσίες του Υπουργείου. Οι αρμοδιότητες ειδικών και γενικών γραμματέων είναι ίδιες στο διοικητικό τομέα για τις υπηρεσίες που προϊστανται. Όταν δημιουργήθηκε ο θεσμός του Ειδικού Γραμματέα έγινε προς αναπλήρωση του θεσμού του Γενικού Διευθυντή που είχε καταργηθεί το 1982 με την διαφορά ότι ο τελευταίος ήταν μόνιμος και όχι μετακλητός δημόσιος υπάλληλος. Σήμερα, μετά την επαναφορά του θεσμού του Γενικού Διευθυντή οι δύο αυτές θέσεις ταυτίζονται με μόνη διαφορά ότι ο Ειδικός Γραμματέας είναι μετακλητός.

Εκτός από τα συλλογικά όργανα της Κυβέρνησης λειτουργούν και 12 διυπουργικές επιτροπές στις οποίες συμμετέχουν Υπουργοί, Υφυπουργοί, και Γενικοί Γραμματείς των αρμόδιων Υπουργείων για την υποστήριξη και συντονισμό των Υπουργείων κατά την υλοποίηση των πολιτικών και την εκπόνηση προγραμμάτων δράσης.

Λοιπά συλλογικά γνωμοδοτικά όργανα: Την Κυβέρνηση στηρίζουν το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ), το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.τ.Ε) και το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ) που αποκαλούνται Μεγάλα Σώματα της Διοίκησης.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Ν.Σ.Κ: Υπάγεται στην εποπτεία του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και αποτελεί το ανώτατο συλλογικό γνωμοδοτικό όργανο της Κυβέρνησης. Οι γνωμοδοτήσεις του, που προκύπτουν μετά από την υποβολή σχετικού ερωτήματος από τη Διοίκηση στο οποίο περιλαμβάνεται πλήρης εξιστόρηση των πραγματικών περιστατικών και διατύπωση των προβληματισμών, έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα, δεν έχουν εκτελεστικότητα και δεν δημιουργούν δικαίωμα υπέρ τρίτου πριν από την αποδοχή τους από τον αρμόδιο Υπουργό με ειδική επισημείωση. Έχει, λοιπόν, ως αρμοδιότητα την καθοδήγηση της Διοίκησης με την παροχή γνωμοδοτήσεων και την επεξεργασία νόμων, διαταγμάτων και υπουργικών κανονιστικών αποφάσεων που παραπέμπονται σε αυτό.

Σ.τ.Ε.: Είναι, βάσει Συντάγματος, αρμόδιο για την επεξεργασία όλων των Διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.

Ε.Σ: Γνωμοδοτεί, βάσει Συντάγματος, απαραίτητα για κάθε νομοσχέδιο που αφορά συντάξεις, ή αναγνώριση υπηρεσίας και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

Μολονότι το Σ.τ.Ε και το Ε.Σ είναι όργανα της δικαστικής εξουσίας, εντούτοις γνωμοδοτούν για την εκτελεστική εξουσία βάσει του Συντάγματος.

ΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

Τα Υπουργεία είναι οργανωμένα στο πρότυπο της ιεραρχικής πυραμίδας. Στην ιεραρχική πυραμίδα κάθε Υπουργείου διακρίνουμε: α. τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες, β. τις αυτοτελείς ή ανεξάρτητες ή αποκεντρωμένες υπηρεσίες, γ. τα συλλογικά όργανα, δ. τις υπηρεσίες άλλων υπουργείων και ε. τους εποπτευόμενους οργανισμούς.

Σε κάθε Υπουργείο υπάρχουν μετακλητοί (προσωρινοί) υπάλληλοι που είναι της επιλογής της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου αλλά και μόνιμοι υπάλληλοι των οποίων η αρμονική συνύπαρξη εξασφαλίζει τη σταθερότητα του οργανωτικού σχήματος του Υπουργείου.

Κεντρικές υπηρεσίες: Στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκονται οι Γενικές Διευθύνσεις που συγκροτούνται με Προεδρικό Διάταγμα με σκοπό το συντονισμό των Διευθύνσεων. Στις Γενικές Διευθύνσεις προϊστάται μόνιμος υπάλληλος που προέρχεται από την ιεραρχία του Υπουργείου. Η δεύτερη οργανωτική μονάδα είναι η Διεύθυνση η οποία υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση, ακολούθως το Τμήμα που υπάγεται στη Διεύθυνση και στη βάση της πυραμίδας το Γραφείο που υπάγεται στο Τμήμα. Υπάρχουν σε κάθε Υπουργείο και αυτοτελείς Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία που υπάγονται απευθείας στους Υπουργούς ή Υφυπουργούς ή στους Γενικούς γραμματείς των Υπουργείων.

Περιφερειακές υπηρεσίες: Έχουν καθ' ύλην αρμοδιότητα σε ορισμένη διοικητική περιφέρεια, η οποία δεν είναι απαραίτητο να συμπίπτει με τη διοικητική διαίρεση του κράτους (π.χ οικονομικές εφορίες, δασαρχεία).

Αυτοτελείς ή αποκεντρωμένες υπηρεσίες: Επιτελούν ειδικό σκοπό και διαθέτουν δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια και οργανωτική ανεξαρτησία. Υπόκεινται, ωστόσο, σε ιεραρχικό έλεγχο. Μία από τις κατηγορίες των αυτοτελών υπηρεσιών είναι οι αυτοτελείς Γενικές Γραμματείες που υπάγονται ιεραρχικά στον αντίστοιχο Υπουργό, στελεχώνονται με δικό τους προσωπικό, διαθέτουν δικές τους αρμοδιότητες και έχουν ως επικεφαλής ένα Γενικό Γραμματέα. Η έννοια της

Σελίδα 15 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

αυτοτέλειας των Γενικών Γραμματειών αμφισβητείται γιατί ο Γενικός Γραμματέας είναι μετακλητός υπάλληλος, όπως συμβαίνει και στις Ειδικές Γραμματείες με τον Ειδικό Γραμματέα. Οι Ειδικές Γραμματείες συστήνονται με κοινή υπουργική απόφαση.

Συλλογικά όργανα: Στις υπηρεσίες κάθε Υπουργείου λειτουργούν συλλογικά όργανα (υπηρεσιακά, τεχνικά συμβούλια, επιτροπές κ.λ.π) που δεν μετέχουν στην ιεραρχία των φορέων ενός Υπουργείου.

Εποπτευόμενοι οργανισμοί: Οι υπηρεσίες που εποπτεύουν τα Υπουργεία έχουν τη μορφή του ν.π.δ.δ (π.χ Εθνική Βιβλιοθήκη) ή του κρατικού ν.π.ι.δ. (π.χ. Εθνικό Κέντρο Βιβλίου). Συστήνονται για να εξυπηρετήσουν έναν ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Τα ν.π.δ.δ ιδρύονται με νόμο, διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και εξαρτώνται οικονομικά από το Δημόσιο Ταμείο. Τα ν.π.ι.δ διέπονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, λειτουργούν, όμως, προς εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος και τελούν υπό την εποπτεία του κράτους.

Υπηρεσίες άλλων Υπουργείων και συλλογικών γνωμοδοτικών οργάνων: Σε ορισμένες κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων εδρεύουν υπηρεσίες που υπάγονται ιεραρχικά σε άλλα υπουργεία ή συλλογικά γνωμοδοτικά όργανα. Πρόκειται για:

- τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου που υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ανεξαρτήτως από το πού εδρεύουν, με αρμοδιότητα τον έλεγχο των δαπανών των φορέων στους οποίους εδρεύουν και την εντολή πληρωμής τους, την έγκριση των προϋπολογισμών και απολογισμών τους και τη βεβαίωση της ύπαρξης σχετικών προβλέψεων.
- τα Γραφεία Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με έργο τον προληπτικό έλεγχο των ενταλμάτων πληρωμής των δαπανών των Υπουργείων
- τις Στατιστικές Υπηρεσίες των Υπουργείων που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας και συγκεντρώνουν και αναλύουν τα ειδικά στατιστικά στοιχεία για κάθε Υπουργείο με σκοπό την ανάπτυξη προγραμμάτων κατάλληλων για κάθε Υπουργείο.
- τα Γραφεία Νομικού Συμβούλου του Κράτους που υπάγονται στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους με έργο την εκπροσώπηση ενώπιον των δικαστηρίων για θέματα αρμοδιότητας του αντίστοιχου Υπουργείου, τη σύνταξη και κατάθεση εισηγήσεων στο Ν.Σ.Κ. επί ερωτηθέντων θεμάτων και την έκδοση ατομικών γνωμοδοτήσεων ή τη σύνταξη εισηγήσεων για την επεξεργασία νόμων και κανονιστικών αποφάσεων. Λειτουργούν, επίσης, και νομικές υπηρεσίες εκτός ιεραρχίας.
- τα Πολιτικά Γραφεία Υπουργών και Υφυπουργών: Υπάγονται απευθείας στους υπουργούς ή Υφυπουργούς και οι δαπάνες λειτουργίας τους βαρύνουν τον προϋπολογισμό κάθε Υπουργείου. Συνδράμουν τους Υπουργούς ή Υφυπουργούς συγκεντρώνοντας τα αναγκαία κάθε φορά στοιχεία, επιμελούνται για την αλληλογραφία, την επικοινωνία με τους βουλευτές και τον πολίτη και όσοι διορίζονται σε αυτά δεν ασκούν διοίκηση ή διαχείριση των υποθέσεων του Υπουργείου.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Ο Οργανισμός είναι ένα συμπαγές σύστημα κανόνων και διατάξεων. Ο ρόλος του είναι αναγκαίος και καθοριστικός για τη ρύθμιση της εσωτερικής ιεραρχικής διάρθρωσης των υπηρεσιών, των θέσεων, των καθηκόντων και της αποστολής κάθε δημόσιας υπηρεσίας. Οι Οργανισμοί καταρτίζονται με Προεδρικά διατάγματα κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του αρμόδιου Υπουργού.

Στόχος της οργάνωσης ή αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης είναι η οργάνωσή τους ως χώροι παραγωγής, εφαρμογής και αξιολόγησης πολιτικών.

Με τους Οργανισμούς καθορίζεται η αποστολή των δημόσιων υπηρεσιών, η διάρθρωση των υπηρεσιών του Υπουργείου σε οργανωτικές μονάδες, η κατανομή των αρμοδιοτήτων στις μονάδες αυτές, η κατανομή των θέσεων σε κλάδους και ειδικότητες, ο καθορισμός των προσόντων διορισμού ή πρόσληψης για κάθε κλάδο και ειδικότητα, ο προσδιορισμός του κλάδου από τον οποίο θα προέρχεται ο Προϊστάμενος. Επίσης με τους Οργανισμούς επιτρέπεται να μεταφέρονται οργανικές θέσεις από κλάδο σε κλάδο της ίδιας ή άλλης κατηγορίας, να καταργούνται πλεονάζουσες οργανικές θέσεις, να ρυθμίζονται θέματα κατάταξης υπηρετούντων υπαλλήλων σε συγχωνευόμενους ή νέους κλάδους. Δεν επιτρέπεται η σύσταση νέων οργανικών θέσεων.

Από τη μελέτη των Οργανισμών προκύπτουν δύο ειδών υπηρεσίες: Οι λειτουργικές υπηρεσίες που είναι κοινές για όλα τα Υπουργεία και οι υπηρεσίες που διεκπεραιώνουν τους αντικειμενικούς σκοπούς κάθε Υπουργείου και άρα διαφέρουν από Υπουργείο σε Υπουργείο.

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το σύστημα οργάνωσης ενός κράτους μπορεί να είναι συγκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο τη διοίκηση ολόκληρης της επικράτειας και τη λήψη αποφάσεων επί θεμάτων της περιφέρειας έχουν όργανα που εδρεύουν στο κέντρο ή αποκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο συστήνονται αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες που δεν αποκτούν ξεχωριστή από το κράτος νομική προσωπικότητα αλλά εξακολουθούν να ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Και η λήψη αποφάσεων επί θεμάτων που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους λαμβάνονται από όργανα που εδρεύουν σε αυτές. Απολαμβάνουν, όμως, δημοσιονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης του Κράτους θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 101 τα ου Συντάγματος που ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα».

Το κριτήριο διάκρισης μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος είναι ο τρόπος κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας για θέματα που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους. Σκοπός του αποκεντρωτικού συστήματος είναι να καταστεί η διοίκηση προσιτή στους πολίτες και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ταχύτητά της. Το αποκεντρωτικό σύστημα τελεί σε αρμονία με την αρχή της επικουρικότητας του κράτους σύμφωνα με την οποία τα κεντρικά όργανα διατηρούν μόνο συντονιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες. Παρεμβαίνει μόνον όταν η

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

υλοποίηση δεν είναι δυνατή από τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης. Το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.

Αποκέντρωση με ευρεία έννοια: Περιλαμβάνει τόσο την αποκεντρωμένη διοίκηση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση λόγω του κοινού εδαφικού χαρακτηριστικού.

Αποκέντρωση με στενή έννοια: Περιλαμβάνει μόνο τα όργανα της περιφέρειας που τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση με την κεντρική διοίκηση αφού ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους.

Το Σύνταγμα αποδέχεται το αποκεντρωτικό σύστημα με τη στενή έννοια γιατί σε άλλα άρθρα του Συντάγματος η αποκέντρωση αντιδιαστέλλεται με την τοπική αυτοδιοίκηση, την καθ' ύλη αυτοδιοίκηση (ΑΕΙ) ή την αυτοδιοίκηση άλλων ν.π.δ.δ.

Χαρακτηριστικά του ισχύοντος στην Ελλάδα αποκεντρωτικού συστήματος

i. Η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων προϋποθέτει τη γεωγραφική διαίρεση της χώρας. Η διαίρεση αυτή δεν βασίζεται σε κριτήρια νομικής αυτοτέλειας (όπως συμβαίνει με τους ΟΤΑ) αφού εξακολουθούν και ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Τα κριτήρια της εδαφικής αυτής διαίρεσης είναι οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της χώρας, χωρίς να είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα κριτήρια αυτά δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν, αρκεί η συνδρομή ενός από αυτά.

ii. Για την πλήρωση της αποκέντρωσης απαιτείται η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων να είναι αποφασιστική, αποκλειστική και γενική. Να μην είναι δηλ. συμβουλευτική ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα, να μην συντρέχει με αρμοδιότητα οργάνου της κεντρικής διοίκησης και να έχει γενικό (όχι ειδικό) χαρακτήρα. Οι αποφασιστικές αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας από τα κεντρικά όργανα και δεν απαιτείται έγκριση των τελευταίων ενώ το άρθρο 118 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπεται ότι επιτρέπεται μόνο μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα (όχι το αντίθετο). Συνεπώς, τα περιφερειακά όργανα έχουν τεκμήριο γενικής αποκλειστικής και αποφασιστικής αρμοδιότητας επί των υποθέσεων της περιφέρειας και ισχύει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων για κάθε περίπτωση που δεν υπάγεται στις ειδικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών.

iii. Τα περιφερειακά όργανα εντάσσονται στην ιεραρχία του νομικού προσώπου του κράτους. Συνεπώς, μπορεί να ασκηθεί ιεραρχικός έλεγχος από την κεντρική διοίκηση για τη διασφάλιση της ενότητας και νομιμότητας της δράσης της. όμως, το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων και δεν μπορεί να προβεί σε έλεγχο σκοπιμότητας. Οι πράξεις δηλ. των περιφερειακών οργάνων είναι εκτελεστές χωρίς να απαιτείται ουδεμία έγκριση από την κεντρική διοίκηση, μπορούν, όμως, εκ των υστέρων να ακυρωθούν από τον αρμόδιο Υπουργό.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Οριζόντια ιεραρχική οργάνωση: Σε κάθε διοικητική περιφέρεια η κυβέρνηση διορίζει ένα όργανο που την εκπροσωπεί για το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. *Κάθετη ιεραρχική οργάνωση:* Κάθε Υπουργείο διαιρεί ανάλογα με τις ανάγκες του την επικράτεια σε περιφέρειες και εγκαθιστά διευθύνσεις (π.χ Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης). Ανάλογα με την παραπάνω διάκριση τα περιφερειακά όργανα είτε έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλους τους τομείς της διοίκησης της αντίστοιχης περιφέρειας (γενική διοικητική αποκέντρωση) είτε σε συγκεκριμένους κλάδους της διοίκησης στην αντίστοιχη περιφέρεια (ειδική διοικητική αποκέντρωση).

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η οργάνωση της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης αν και συμβάλλει στην ενότητα και ομοιόμορφη άσκηση της διοίκησης δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ιδιαιτερότητες των σύγχρονων αυξημένων αναγκών. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης καλείται να ανταποκριθεί στις τοπικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες του σύγχρονου κράτους.

Με τον όρο «αυτοδιοίκηση» εννοούμε τη σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και διεκπεραιώνουν συγκεκριμένο κύκλο διοικητικό υποθέσεων.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε:

- α) Τοπική, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής.
- β) Καθ' ύλην, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την επιδίωξη ενός ειδικού σκοπού (π.χ περίθαλψη, εκπαίδευση)

Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης είναι σύνθετο και περιλαμβάνει 3 διαφορετικές όψεις: τη διοικητική, την πολιτική και την τεχνική. Σύμφωνα με τη διοικητική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κράτους και αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Σύμφωνα με την πολιτική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στον τρόπο ανάδειξης των οργάνων διοίκησης του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Όσο περισσότερο δημοκρατικός είναι τόσο περισσότερη αυτοδιοίκηση έχουμε. Σύμφωνα με την τεχνική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στο διαρθρωτικό σχήμα που διαμορφώνει το κράτος με τη δημιουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ξεχωριστής από αυτήν του κράτους, εγγυάται την ύπαρξη τριών στοιχείων:

i. της διοικητικής αυτοτέλειας των υποθέσεων, σύμφωνα με την οποία το νομικό αυτό πρόσωπο (αυτοδιοικούμενος οργανισμός) διοικεί συγκεκριμένες υποθέσεις που σχετίζονται με συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο, πληθυσμό ή αντικείμενο.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ii. της διοικητικής αυτοτέλειας των οργάνων, σύμφωνα με την οποία τα όργανα του αυτοδιοικούμενου οργανισμού δεν έχουν ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, αλλά υπόκεινται στη διοικητική εποπτεία αυτών.

iii. της δημοσιονομικής αυτοτέλειας, σύμφωνα με την οποία ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται ο ίδιος περιουσιακά του στοιχεία και να βρίσκει χρηματικούς πόρους για την πλήρωση της αποστολής του.

Ο πράξεις των αυτοδιοικούμενων οργανισμών υπόκεινται σε έλεγχο διοικητικής εποπτείας, σε ήπιο δηλ. ήπιο έλεγχο, που είναι έλεγχος νομιμότητας και ποτέ σκοπιμότητας. Η διοικητική εποπτεία έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα των στόχων και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, να συμβάλλει στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, να ελέγχει την τήρηση της νομοθεσίας και να προλαβαίνει καταστάσεις που αντιτίθενται στο δημόσιο συμφέρον.

Διαφορές αυτοδιοίκησης, αυτοκυβέρνησης και αυτονομίας

Η έννοια της αυτοδιοίκησης είναι διαφορετική από τις έννοιες της 'αυτοκυβέρνησης' και της 'αυτονομίας'.

Ως αυτοκυβέρνηση νοείται η ανάδειξη των διοικητικών οργάνων από τους ίδιους τους διοικούμενους τους οποίους αφορά η δράση τους όπως συμβαίνει π.χ στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ως αυτονομία νοείται η εξουσία των διοικούντων οργάνων να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό δεν υφίσταται σχέση εποπτείας μεταξύ κράτους και αυτόνομου οργανισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ομοσπονδιακό σύστημα οργάνωσης ενός κράτους όπου οι ομόσπονδες πολιτείες έχουν διοικητικές, νομοθετικές και δικαστικές αρμοδιότητες, δεν εποπτεύονται από το κράτος και τα δικαιώματά τους που προβλέπονται από το Σύνταγμα δεν μπορούν να μειωθούν ή αυξηθούν.

ΚΑΘ' ΥΛΗΝ (ΕΙΔΙΚΗ) ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση καθιερώθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστούν λειτουργικές ιδιαιτερότητες του σύγχρονου κράτους με τον καταμερισμό των έργων της διοικητικής λειτουργίας. Το Σύνταγμα, με εξαίρεση τα ΑΕΙ, δεν κατοχυρώνει την υλική αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, σε πολλά άρθρα κάνει λόγο για ν.π.δ.δ που ιδρύονται με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο και ασκούν δημόσια εξουσία με βάση τη σαφώς προσδιορισμένη από το νομοθέτη αρμοδιότητα. Χαρακτηριστικά:

- i. διοικητική αυτοτέλεια: Διοικείται από δικά του όργανα.
- ii. δημοσιονομική αυτοτέλεια: έχει δικό του προϋπολογισμό και τον διαχειρίζεται για την πραγματοποίηση του σκοπού του, έχει πόρους που προέρχονται από τέλη, εισφορές κ.λ.π
- iii. διοικητική εποπτεία: Επειδή ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται από το Σύνταγμα (με εξαίρεση τα ΑΕΙ) ο βαθμός και η διαδικασία άσκησης της εποπτείας από το κράτος μπορεί να ποικίλλουν.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Τα δημόσια νομικά όργανα ως φορείς της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης μπορεί να έχουν τη μορφή:

1. Ν.Π.Δ.Δ ιδρυματικού τύπου (π.χ ασφαλιστικά ταμεία) των οποίων τα όργανα διοίκησης διορίζονται και δεν εκλέγονται, η διοικητική εποπτεία που ασκείται είναι αυξημένη και συνήθως Περιλαμβάνει και έλεγχο σκοπιμότητας και οι αρμοδιότητες προσδιορίζονται με τρόπο αυστηρό και εξειδικευμένο από το νομοθέτη.
2. Ν.Π.Δ.Δ. σωματειακού τύπου (π.χ δικηγορικοί σύλλογοι) των οποίων τα όργανα διοίκησης εκλέγονται από τα μέλη που ο σύλλογος εκπροσωπεί, η διοικητική εποπτεία που ασκείται είναι ήπια και περιορίζεται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και οι αρμοδιότητές του είναι μεν δοτές αλλά γενικές.

Τα δημόσια Ν.Π.Ι.Δ ή ΔΕΚΟ διέπονται κυρίως από το ιδιωτικό δίκαιο και διακρίνονται, κατά μία διάκριση, σε:

1. Ν.Π.Ι.Δ επιχειρηματικής φύσης τα οποία ασκούν με δικό τους προσωπικό αλλά με μέσα του κράτους ορισμένη επιχειρηματική δραστηριότητα (Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου)
 2. Ν.Π.Ι.Δ ιδρυματικού χαρακτήρα, τα οποία ασκούν παραγωγική δραστηριότητα (π.χ Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών)
 3. Ν.Π.Ι.Δ. σωματειακού χαρακτήρα, τα οποία ρυθμίζουν ορισμένη επαγγελματική δραστηριότητα (π.χ Οργανισμός Εγγείων Βελτιώσεων)
- Κατ' άλλη διάκριση διακρίνονται σε Ν.Π.Ι.Δ που ασκούν δημόσια υπηρεσία και παρέχουν υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο και σε Ν.Π.Ι.Δ που μετέχουν στον ανταγωνιστικό τομέα της οικονομίας και επηρεάζουν την πορεία της.

Άλλες μορφές καθ' ύλην αυτοδιοίκησης

- Οι δημόσιες εταιρείες: Είναι ανώνυμες εταιρείες που έχουν μέτοχο το δημόσιο και δεν μπορούν να συμμετέχουν και ιδιώτες. Η οργάνωση και λειτουργία τους διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο αλλά τα θέματα που αφορούν στην ίδρυσή τους, στην επέμβαση των κρατικών αρχών στη λειτουργία τους και στην κατάσταση των μελών των οργάνων τους διέπονται από το διοικητικό δίκαιο (π.χ Εθνική Βιομηχανία Φαρμάκων).
- Η παραχώρηση δημόσιας εξουσίας: παραχωρείται από το κράτος σε έναν ιδιώτη η λειτουργία και η διαχείριση μίας επιχειρηματικής δραστηριότητας δημοσίου συμφέροντος (π.χ γέφυρα Ρίου –Αντιρρίου).
- Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας: Πρόκειται για νομικά πρόσωπα με επιχειρηματική δραστηριότητα που εκχωρήθηκαν σε ιδιώτες και πλέον οι τελευταίοι είναι υπόχρεοι για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στο διοικούμενο τηρώντας το δημόσιο δίκαιο.
- Επιχειρήσεις μικτής οικονομίας: Πρόκειται για Α.Ε ή ΕΠΕ στις οποίες το κράτος συμμετέχει κατά ένα ποσοστό και το υπόλοιπο ανήκει σε ιδιώτες. Προέκυψαν με μερική ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων ή εθνικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων. Τείνουν να εξαφανιστούν ενόψει των ιδιωτικοποιήσεων.

Σελίδα 21 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

-Διφυή νομικά πρόσωπα: Πρόκειται για οργανισμούς που συστήνονται και λειτουργούν, όσον αφορά στην κύρια λειτουργία τους, κατά το ιδιωτικό δίκαιο αλλά όσον αφορά σε ορισμένες άλλες λειτουργίες τους ως Ν.Π.Δ.Δ για την ικανοποίηση δημόσιων αναγκών (π.χ η Αγροτική Τράπεζα στην οποία έχει ανατεθεί η εποπτεία επί των γεωργικών συνεταιρισμών).

- Τα εκκλησιαστικά Ν.Π.Δ.Δ (μητροπόλεις, Εκκλησία της Ελλάδος, ενορίες). Δεν περιλαμβάνονται στη Δημόσια Διοίκηση και δεν υπόκεινται στην εποπτεία των οργάνων του Κράτους.

ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Διαδικασία έγκρισης διορισμών και προσλήψεων

Η πλήρωση θέσεων, ο αριθμός των θέσεων, οι κλάδοι, οι ειδικότητες και οι κατηγορίες αποφασίζονται από την Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα δημόσια νομικά πρόσωπα. Οι προτάσεις για διορισμούς ή προσλήψεις, συμβάσεις έργου διαβιβάζονται από τον αρμόδιο Υπουργό στην Διεύθυνση Προσλήψεων Προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Τα αιτήματα πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένα και να συνοδεύονται από στοιχεία που αφορούν τον προϋπολογισμό και το προσωπικό των φορέων. Μετά την επεξεργασία των αιτημάτων εισηγούνται σε Τριμελή Επιτροπή που αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ως Πρόεδρο), τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης και καταρτίζουν το σχέδιο της απόφασης. Μετά την εγκριτική απόφαση της Τριμελούς Επιτροπής αυτή διαβιβάζεται στη Διεύθυνση Προσλήψεων Προσωπικού του Υπ. Εσωτερικών ή στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (εάν πρόκειται για επιχείρηση των ΟΤΑ) και ακολούθως διαβιβάζεται στον ενδιαφερόμενο φορέα με κοινοποίηση στο ΑΣΕΠ και στον αρμόδιο Υπουργό.

Από την παραπάνω διαδικασία εξαιρούνται ορισμένες προσλήψεις λόγω του ειδικού τους χαρακτήρα, όπως του προσωπικού της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής, των μετακλητών υπαλλήλων, ειδικών συνεργατών και συμβούλων, το προσωπικό των ΑΕΙ, των δικαστικών, των αγροτικών και ειδικευόμενων γιατρών, του με συμβάσεις έργου καλλιτεχνικού προσωπικού της ΕΡΤ ή της Λυρικής Σκηνής ή της κρατικής ορχήστρας, **κ.λ.π.**

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π)

Το ΑΣΕΠ προβαίνει, μετά την έγκριση της Τριμελούς Επιτροπής για την πλήρωση των θέσεων, στη σχετική προκήρυξη, συγκροτεί τις απαιτούμενες επιτροπές και ενεργεί κάθε προβλεπόμενη διαδικασία μέχρι και τον καθορισμό των διοριστέων. Η αρμοδιότητα αυτή καλύπτει τόσο τους μόνιμους όσο και τους απασχολούμενους με σχέση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου.

Οι διαδικασίες πρόσληψης χωρίζονται σε 2 κατηγορίες: α) στις διαδικασίες που διενεργεί το ίδιο το ΑΣΕΠ όταν πρόκειται για επιλογή τακτικού προσωπικού ή προσωπικού με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου και β) στις διαδικασίες που διενεργούν φορείς οι οποίες τελούν υπό την έγκριση του ΑΣΕΠ όταν πρόκειται για επιλογή προσωπικού με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ. 7) η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα αντικειμενικά κριτήρια. Οι μέθοδοι επιλογής του προσωπικού διακρίνονται σε 3 είδη: α) επιλογή με γραπτό διαγωνισμό, β) επιλογή με καθορισμένη σειρά προτεραιότητας και γ) επιλογή με βάση την ουσιαστική εκτίμηση των προσόντων των υποψηφίων. Αναλυτικά:

α) Επιλογή με γραπτό διαγωνισμό

Οι γραπτοί διαγωνισμοί διακρίνονται σε πανελλήνιους που γίνονται μόνο μία φορά το χρόνο, σε κοινούς που αφορούν περισσότερες υπηρεσίες ή νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, σε διαγωνισμούς που αφορούν ορισμένη υπηρεσία, σε ειδικούς διαγωνισμούς κατά κλάδο ή ειδικότητα και σε διαγωνισμούς μόνο για ΟΤΑ.

Η βούληση του νομοθέτη είναι ο περιορισμός των διαγωνισμών και για το λόγο αυτό δίνεται η δυνατότητα στο ΑΣΕΠ να προτείνει αντί για γραπτό διαγωνισμό την πλήρωση των θέσεων βάσει καθορισμένης σειράς προτεραιότητας όταν δεν είναι δυνατό, για αντικειμενικούς λόγους, να διενεργηθεί διαγωνισμός εντός 5 μηνών από την υποβολή της αίτησης από το φορέα. Επιτρέπεται, επίσης, η διενέργεια γραπτού διαγωνισμού σε περίπτωση προσλήψεων που δεν απαιτείται εφόσον το ζητήσει ο αρμόδιος φορέας. Εκτός από την απόδοση των υποψηφίων στον γραπτό διαγωνισμό προβλέπεται προσαύξηση της βαθμολογίας και με άλλα κριτήρια όπως π.χ επαγγελματική εμπειρία, τίτλοι σπουδών, εντοπιότητα.

β) Επιλογή με καθορισμένη σειρά προτεραιότητας

Με αυτή τη μέθοδο καλύπτονται θέσεις μόνιμου προσωπικού, προσωπικού που απασχολείται με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου (τακτικό προσωπικό) και προσωπικού που απασχολείται με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.

• Όσον αφορά το τακτικό προσωπικό για τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ τα κριτήρια συνίστανται σε: α. τίτλους σπουδών, β. εμπειρία στο αντικείμενο της θέσης, γ. γνώση ξένων γλωσσών, δ. εντοπιότητα και ε. συνέντευξη. Η συνέντευξη μπορεί και να αποκλειστεί με απόφαση του ΑΣΕΠ. Προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση της συνέντευξης είναι η διενέργεια επιλογής από το ΑΣΕΠ και η ύπαρξη σχετικού αιτήματος από τον ενδιαφερόμενο φορέα. Για ορισμένες ειδικότητες μπορεί να τεθούν πρόσθετα κριτήρια όπως η πρακτική δοκιμασία και η εξέταση με τη βοήθεια ηλεκτρονικού υπολογιστή. Επιπλέον, ο νόμος προβλέπει το λεγόμενο τεστ δεξιοτήτων το οποίο διεξάγεται ανεξάρτητα από την προκήρυξη για πλήρωση θέσεων και του οποίου τα αποτελέσματα καταχωρούνται σε ειδικό αρχείο του ΑΣΕΠ και λαμβάνονται υπόψη σε επιλογή με σειρά προτεραιότητας.

Για την πρόσληψη προσωπικού ΥΕ τα κριτήρια είναι κοινωνικά και συνίστανται στον αριθμό των τέκνων και στο χρόνο ανεργίας.

• Όσον αφορά στο προσωπικό με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου τα κριτήρια ποικίλλουν και λειτουργούν οι εξής διαφοροποιήσεις:

Για την πρόσληψη προσωπικού για επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες λόγω π.χ σεισμού, πυρκαγιών, παγετών το ανώτατο χρονικό όριο της πρόσληψης είναι 8 μήνες.

Σελίδα 23 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Για την πρόσληψη προσωπικού για εποχικές και παροδικές ανάγκες και όχι για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από 8 μήνες, η διαδικασία επιλογής γίνεται από τον αρμόδιο φορέα και τελεί υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, τόσο ως προς τη νομιμότητα της ανακοίνωσης για την πρόσληψη προσωπικού όσο και ως προς τα αποτελέσματα. Κριτήρια επιλογής είναι καταρχάς η εντοπιότητα και ακολουθούν ο αριθμός των τέκνων, ο βαθμός του πτυχίου (εάν απαιτείται), η ηλικία, η επαγγελματική εμπειρία.

Για την πρόσληψη προσωπικού μερικής απασχόλησης, που μπορεί να έχει μέγιστη διάρκεια τους 18 μήνες, απαιτείται η κατάρτιση επιχειρησιακών σχεδίων από μέρους των φορέων στα οποία θα περιγράφονται οι ανάγκες προς κάλυψη, ο αριθμός και οι ειδικότητες που απαιτούνται, η έγκρισή τους από Τριμελή Επιτροπή που απαρτίζεται από τους Υφυπουργούς Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Η επιλογή του προσωπικού γίνεται από ευπαθείς ομάδες (άνεργοι, πολύτεκνοι) σε συνάρτηση με την εντοπιότητα, την προϋπηρεσία και το γυναικείο φύλλο.

γ) Επιλογή με βάση την ουσιαστική εκτίμηση των προσόντων των υποψηφίων

Η μέθοδος αυτή αφορά την πλήρωση θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού. Η επιλογή γίνεται από Επιτροπή που συστήνεται με απόφαση του προέδρου του ΑΣΕΠ, αξιολογεί τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων και μπορεί να προβαίνει σε δημόσια συνέντευξη με αυτούς. Τα προσόντα για το διορισμό ή την πρόσληψη σε μία θέση απαριθμούνται στο προσοντολόγιο στο οποίο επίσης αναφέρονται πρόσθετα προσόντα διορισμού και τα δικαιολογητικά για την απόδειξη της γνώσης ξένης γλώσσας.

Για την πρόσληψη σε ΔΕΚΟ προβλέπεται ειδική διαδικασία. Η πρόσληψη γίνεται αρχικά για δοκιμαστική περίοδο 7 μηνών, μετά επέρχεται αξιολόγηση της δοκιμαστικής περιόδου και ακολουθεί η υπογραφή συμβάσεων αορίστου χρόνου. Τη συνολική διαδικασία ελέγχει το ΑΣΕΠ μετά τη μετατροπή των συμβάσεων σε αορίστου χρόνου.

Προσόντα και κωλύματα διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων

Ο Υπαλληλικός Κώδικας ορίζει ως προσόντα διορισμού την ιθαγένεια, την ηλικία και τη υγεία. Μολονότι προβλέπει κατώτερα όρια ηλικίας διορισμού (το 20^ο για την κατηγορία ΥΕ και το 21^ο για τις κατηγορίες ΠΕ, ΔΕ και ΤΕ) δεν προβλέπει ανώτατα όρια ηλικίας πρόσληψης με εξαίρεση τους εκπαιδευτικούς και τους απασχολούμενους ως εργάτες σε χειρονακτικές εργασίες ή εάν καθορίζονται τέτοια λόγω της φύσης και της ιδιαιτερότητας των καθηκόντων της θέσης. Όσον αφορά στη ιθαγένεια προβλέπεται ότι πολίτες της Ε.Ε μπορούν να προσλαμβάνονται σε θέσεις των οποίων οι αρμοδιότητες δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των συμφερόντων του κράτους.

Διακρίσεις προσωπικού του δημοσίου, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ

Σελίδα 24 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

1. Μόνιμο προσωπικό και 2. προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Σύμφωνα με το Σύνταγμα κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη με μόνη εξαίρεση το προσωπικό που προσλαμβάνεται για επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες. Το Σύνταγμα και ο Υπαλληλικός Κώδικας ορίζουν τις περιπτώσεις πρόσληψης με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και οι οποίες αφορούν το ειδικό επιστημονικό τεχνικό και βοηθητικό προσωπικό, το προσωπικό για την κάλυψη επειγουσών και απρόβλεπτων αναγκών και το προσωπικό για την κάλυψη παροδικών αναγκών.

Από τα παραπάνω προκύπτει η ιδιαίτερη σημασία που έχουν οι οργανισμοί και τα οργανογράμματα των υπηρεσιών δεδομένου ότι σε αυτά περιλαμβάνονται οι νομοθετημένες οργανικές θέσεις της διοίκησης και οι περιπτώσεις πρόσληψης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου είναι προσδιορισμένες έτσι ώστε να ελέγχεται το φαινόμενο των «συμβασιούχων».

Το καθεστώς των μόνιμων υπαλλήλων διέπεται από τον Υπαλληλικό Κώδικα ενώ των υπαλλήλων ιδιωτικού δικαίου από τον Κώδικα Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΚΛΑΔΟΙ - ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΕΣ

Οι οργανικές θέσεις των μόνιμων υπαλλήλων διακρίνονται σε κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες. Επίσης, κάθε οργανική θέση κατατάσσεται σε ένα βαθμό (βαθμολογική διάρθρωση). Κατηγορίες: Ο Υπαλληλικός Κώδικας κατατάσσει, με βάση το τυπικό προσόν του διορισμού, τους υπαλλήλους στις εξής κατηγορίες: Κατηγορία Ειδικών Θέσεων (ΕΘ), θέσεων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), θέσεων Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε), θέσεων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε) και θέσεων Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ).

Κλάδοι: Οι οργανικές θέσεις κατατάσσονται σε ομάδες με βάση κριτήρια που αφορούν τη φύση, το είδος και την εξειδίκευση των καθηκόντων των υπαλλήλων. Κλάδος θέσεων είναι το σύνολο των ιεραρχικά διατεταγμένων σε πυραμίδα θέσεων κατά τρόπο ώστε ο υπάλληλος που έχει τα ειδικά για τον κλάδο τυπικά προσόντα να εισέρχεται στην υπηρεσία με τον εισαγωγικό βαθμό του κλάδου και να προάγεται εντός του κλάδου στους επόμενους βαθμούς.

Διυπουργικοί κλάδοι: Είναι δυνατό, σε περίπτωση που η ίδια ειδικότητα ή λειτουργία ασκείται σε περισσότερα από ένα Υπουργεία, να συσταθούν διυπουργικοί κλάδοι.

Βαθμοί: Οι κατηγορίες οργανικών θέσεων διαρθρώνονται σε πέντε (Ε,Δ,Γ,Β,Α) βαθμούς ως εξής: η κατηγορία ΕΘ κατατάσσεται στους βαθμούς Β και Α, οι κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ κατατάσσονται στους βαθμούς δ, γ, Β και Α και η κατηγορία ΕΘ κατατάσσεται στους βαθμούς Β και Α και η κατηγορία ΥΕ κατατάσσεται στους βαθμούς Ε, Δ, Γ, και Β. Ο εισερχόμενος στην υπηρεσία υπάλληλος κατατάσσεται σε ένα βαθμό και εξελίσσεται στους ανώτερους βαθμούς που περιλαμβάνει η κατηγορία του. Οι οργανικές θέσεις που αντιστοιχούν στις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ είναι οργανικά ενιαίες και, συνεπώς, δεν απαιτείται για την προαγωγή του υπαλλήλου η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης του αντίστοιχου βαθμού όπως απαιτείται για τις οργανικές θέσεις της κατηγορίας ΕΘ.

Σελίδα 25 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Κινητικότητα υπαλλήλων

Ο μόνιμος υπάλληλος τοποθετείται σε μία συγκεκριμένη θέση. Επιτρέπεται ωστόσο από τον Υπαλληλικό Κώδικα να μετακινηθεί από μία υπηρεσία σε μία άλλη. Η κινητικότητα των υπαλλήλων αναζωογονεί την υπηρεσία και αξιοποιεί με αποτελεσματικό τρόπο το ανθρώπινο δυναμικό της. Ο υπάλληλος μπορεί, σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα να αλλάξει υπηρεσία με τους εξής τέσσερις (4) τρόπους:

1. Μετακίνηση: Είναι η πραγματοποιούμενη με ατομική διοικητική πράξη μετατόπιση ενός υπαλλήλου από μία οργανική μονάδα σε μία άλλη της ίδιας υπηρεσίας με απόφαση του προϊσταμένου της οργανικής μονάδας στην οποία υπηρετεί.

2. Μετάθεση: Είναι η πραγματοποιούμενη με ατομική διοικητική πράξη μετατόπιση ενός υπαλλήλου σε κενή οργανική θέση της ίδιας υπηρεσίας μετά από αίτηση του υπαλλήλου ή αυτεπαγγέλτως.

3. Απόσπαση: Είναι η προσωρινή τοποθέτηση σε υπηρεσία άλλου Υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ ενώ ο υπάλληλος εξακολουθεί να ανήκει οργανικά στη θέση που κατείχε πριν την απόσπαση. Γίνεται για την αντιμετώπιση σοβαρών και επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών προσωρινού χαρακτήρα. Πραγματοποιείται μετά από γνώμη των υπηρεσιακών συμβουλίων και γίνεται είτε στο ίδιο υπουργείο ή ν.π.δ.δ με απόφαση του οικείου υπουργού ή του οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου είτε σε άλλο υπουργείο ή ν.π.δ.δ. με κοινή υπουργική απόφαση.

4. Μετάταξη: Είναι η οργανική έξοδος του υπαλλήλου από τη θέση ορισμένου κλάδου και η είσοδός του σε θέση άλλου κλάδου ο οποίος είναι οργανικά χωρισμένος από τον πρώτο. Η μετάταξη αναλύεται στην ουσία σε απόλυση και διορισμό χωρίς να διακόπτεται η υπαλληλική ιδιότητα. Τέσσερις είναι οι προβλεπόμενες κατηγορίες μετατάξεων: α. μετάταξη από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας, β. μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας, γ. μετάταξη σε άλλο υπουργείο ή δημόσια υπηρεσία ή Ν.Π.Δ.Δ, δ. μετάταξη σε υπηρεσίες που βρίσκονται σε παραμεθόριες περιοχές. Στις περιπτώσεις α' και β' απαιτείται απόφαση Υπουργού ή απόφαση της διοίκησης του νομικού προσώπου. Στην περίπτωση γ' απαιτείται η γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του φορέα υποδοχής και η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης των οικείων υπουργών και στην περίπτωση δ' απαιτείται απλά κοινή υπουργική απόφαση του Υπ. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού χωρίς γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του φορέα υποδοχής.

Προϊστάμενοι οργανικών μονάδων

Τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται είναι ο βαθμός και ο χρόνος προϋπηρεσίας. Ειδικότερα, για την επιλογή των Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών είναι τα εξής: α. επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα (σπουδές, ξένες γλώσσες), β. εργασιακή-διοικητική εμπειρία (χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου), γ. ικανότητες – δεξιότητες (διακρίσεις, υπηρεσιακή αξιολόγηση, ειδικές δραστηριότητες). Η επιλογή Γενικών Διευθυντών γίνεται από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο και σε κάθε άλλη περίπτωση από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο.

Την κατάληψη θέσης Προϊσταμένου ενδέχεται να ετηρεάζει το κώλυμα της εντοπιότητας αφού ο Υπαλληλικός Κώδικας ορίζει ότι οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών δεν μπορεί να υπηρετούν στον τόπο καταγωγής τους ή των συζύγων τους, με εξαίρεση τις περιοχές της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης και των δήμων με μικρό πληθυσμό.

Σελίδα 26 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Συλλογικά όργανα

A. Υπηρεσιακά - Πειθαρχικά Συμβούλια

Διακρίνονται ως εξής: α. Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο αρμόδιο για την υπηρεσιακή κατάσταση των ανώτατων υπαλλήλων, β. Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, γ. Υπηρεσιακό Συμβούλιο αρμόδιο για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων ορισμένου ή περισσότερων των Ν.Π.Δ.Δ και δ. Υπηρεσιακό Συμβούλιο αρμόδιο για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπολοίπων υπαλλήλων.

B. Υγειονομικές Επιτροπές

Διακρίνονται σε: α. πρωτοβάθμιες που συστήνονται στην έδρα κάθε νομού και χορηγούν αναρρωτικές άδειες και αποφαινόμενα για τα θέματα υγείας των υπαλλήλων, β. δευτεροβάθμιες που συστήνονται στην έδρα κάθε περιφέρειας και κρίνουν ενστάσεις και αποφαινόμενα για απολύσεις λόγω ασθένειας, γ. επιτροπές προσφυγών που συστήνονται στις έδρες των ιατρικών τμημάτων των Πανεπιστημίων και αποφαινόμενα για συγκεκριμένες προσφυγές που προβλέπει ο Υπαλληλικός Κώδικας και δ. ειδικές υγειονομικές επιτροπές που αποφαινόμενα για απαλλαγή από την υπηρεσία λόγω πνευματικής ή σωματικής ανικανότητας και χορήγηση αδειών για ανάπαυση νοσήματα.

Ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης

Διαθέτει τις εξής αρμοδιότητες:

Διατάζει ή διενεργεί ο ίδιος ελέγχους και επιθεωρήσεις, παρακολουθεί και αξιολογεί τη δράση των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου, διενεργεί ένορκες διοικητικές εξετάσεις, ασκεί πειθαρχικές διώξεις, παραπέμπει στο ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις, πραγματοποιεί τον έλεγχο 'τόθεν έσχες' στα μέλη των σωμάτων ελέγχου, σε προϊσταμένους πολεοδομικών γραφείων και ελεγκτών των Δ.Ο.Υ, συγκαλεί και προεδρεύει το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε), αξιολογεί καταγγελίες, συντάσσει ετήσια έκθεση κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης και την υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και Πρόεδρο της Βουλής. Διορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με πενταετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί και βοηθείται στο έργο από τέσσερις βοηθούς που διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για 5 χρόνια.

Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)

Αποτελεί όργανο εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης και υπάγεται στον Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Διενεργεί ελέγχους και επιθεωρήσεις σε ολη την επικράτεια για περιπτώσεις διαφθοράς, κακοδιοίκησης, χαμηλής παραγωγικότητας, χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών στο Δημόσιο, ΟΤΑ, Ν.Π.Δ.Δ., τα κρατικά Ν.Π.Ι.Δ. ή δημόσιες επιχειρήσεις. Εξαιρούνται από τον έλεγχό του οι Ανεξάρτητες Αρχές, το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπ. Ναυτιλίας,

Σελίδα 27 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων.

Προϊστάμενος του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ είναι μετακλητός Ειδικός Γραμματέας που βοηθείται από 9 ειδικούς επιθεωρητές και με απόφαση του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών μπορεί να δημιουργούνται ή καταργούνται περιφερειακά γραφεία του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Η Γέννηση του ΄Ρυθμιστικού Κράτους΄

Κύριο χαρακτηριστικό των αλλαγών που πραγματοποιούνται στην Ευρώπη τα τελευταία 25 χρόνια είναι η αλλαγή στο καθεστώς που διέπει τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, οι οποίες μέχρι τότε αποτελούσαν κρατικά μονοπώλια και υπάγονταν στον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας. Όμως η παραπάνω κατάσταση οδήγησε τις επιχειρήσεις αυτές στην αναποτελεσματικότητα και στην χαμηλή ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

Αναγνωρίζοντας τα προβλήματα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας τα κράτη της Ευρώπης οδηγήθηκαν σε μεταρρυθμιστικά μέτρα που περιελάμβαναν 3 άξονες:

1. Αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων ώστε να γίνουν ανταγωνιστικές.
2. Ιδιωτικοποίηση μέρους των δραστηριοτήτων τους.
3. Δημιουργία μηχανισμών ρύθμισης της απελευθερωμένης αγοράς.

Στο νέο περιβάλλον που προέκυψε οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αντιμετωπίζονται ως ένα σύνολο δραστηριοτήτων που μέρος αυτών μπορεί να έχει ως ιδιοκτήτη το κράτος ενώ άλλες έχουν ως ιδιοκτήτες ιδιώτες. Κριτήριο διαχωρισμού και κατανομής των δραστηριοτήτων αποτελεί το κατά πόσο οι δραστηριότητες επιτρέπουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού και άρα παραχωρούνται στον ιδιωτικό τομέα (παροχή υπηρεσιών, διανομή και διάθεση αγαθών) ενώ παράλληλα οι δραστηριότητες που δεν επιτρέπουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού παραμένουν στον έλεγχο του κράτους (υποδομές, παραγωγικές μονάδες).

Επιπλέον, οι αλλαγές που έλαβαν χώρα δεν αφορούσαν μόνο τις υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας αλλά και τη γενικότερη απελευθέρωση τομέων που στο παρελθόν έλεγχε αποκλειστικά το κράτος (π.χ μέσα ηλεκτρονικής ενημέρωσης κ.λ.π). Παράλληλα, λόγω των νέων τεχνολογιών που έθεσαν σε κίνδυνο τα ατομικά δικαιώματα, ο ρόλος της διοίκησης τέθηκε σε νέες βάσεις και αναδείχθηκαν ως κεντρικοί στόχοι του κράτους η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, η προστασία του πολίτη από την επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων και το δικαίωμα πρόσβασης στην κυβερνητική πληροφορία. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε ένα νέο κρατικό μοντέλο με νέα όργανα διοίκησης του κράτους. Στο Ρυθμιστικό Κράτος κυρίαρχο ρόλο έχουν το Κοινοβούλιο και οι Ανεξάρτητες Αρχές ενώ στο προηγούμενο ΄Κράτος Πρόνοιας΄ κυρίαρχο ρόλο είχαν το Κοινοβούλιο, η Δημόσια Διοίκηση και οι κρατικές επιχειρήσεις. Στόχος των κυβερνήσεων είναι πλέον η θέσπιση κανόνων και ρυθμίσεων που θα διέπουν την ελεύθερη αγορά και θα οδηγούν

Σελίδα 28 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

στη βελτιστοποίηση της λειτουργίας της και όχι η διατήρηση των συντεχνιακών συμφερόντων. Η πολιτική αντιπαράθεση στο εσωτερικό των κρατών μετατοπίστηκε από την διεκδίκηση μεγαλύτερων κονδυλίων του προϋπολογισμού στον έλεγχο των μηχανισμών διαμόρφωσης των κανόνων που θα διέτουν την απελευθερωμένη αγορά.

Μηχανισμοί ρύθμισης και Ανεξάρτητες Αρχές

1. Όσο τα φυσικά μονοπώλια βρίσκονταν υπό τον αποκλειστικό έλεγχο του κράτους η ρύθμισή τους ήταν απλή. Από τη στιγμή, όμως, που ο ιδιωτικός τομέας αναμείχθηκε στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας η μηχανισμός ρύθμισης έγινε πολύπλοκος αφού έπρεπε να εξισορροπήσει τα συμφέροντα του κράτους, των ιδιωτών και των καταναλωτών. Ενώ δεν επικράτησε η άποψη της αυτό-ρύθμισης της αγοράς γιατί έτσι θα επιτρεπόταν η ανεξέλεγκτη δράση των δυνάμεων της αγοράς.

Στόχος, συνεπώς, των μηχανισμών ρύθμισης αποτέλεσε η δημιουργία υγιούς ανταγωνισμού και η διασφάλιση των συμφερόντων του κράτους, του ιδιωτικού τομέα και των καταναλωτών. Η δημιουργία όμως αυτών των μηχανισμών δε μπορούσε να προκύψει από την παραδοσιακή ιεραρχικά δομημένη κρατική δραστηριότητα, ούτε σαφώς από τις δυνάμεις της αγοράς. Χρειαζόταν ένας πολύ πιο ευρύς συνασπισμός κοινωνικών δυνάμεων για να μπορέσει να διαχειριστεί την κατάσταση και εν τέλει να πετύχει ευρεία συναίνεση. Επομένως χρειάστηκε να διαμορφωθούν νέες προϋποθέσεις που θα έθεταν τη βάση για την επιτυχή λειτουργία των ρυθμιστικών μηχανισμών και συγκεκριμένα:

- α) η στελέχωσή τους με άτομα εξειδικευμένα που δεν θα συνδέονται με το χώρο της πολιτικής.
- β) η ύπαρξη κανονιστικού πλαισίου που θα ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό και τις πολιτικές και πρακτικές ρύθμισης της αγοράς.
- γ) η ύπαρξη κανόνων για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας, διαφάνειας και λογοδοσίας των μηχανισμών ρύθμισης. Η εξασφάλιση της προϋπόθεσης αυτής απαιτεί: i. συνοχή και διάρκεια των ρυθμιστικών μέτρων, ii. ανεξαρτησία των ρυθμιστικών οργάνων από πολιτικές επιρροές δηλ. την ανεξαρτησία τους από την εκτελεστική εξουσία και τη θεσμική τους θωράκιση όσον αφορά στην υπηρεσιακή τους κατάσταση, iii. τη διαφάνεια στη δράση τους με το κοινό να έχει πρόσβαση στις αποφάσεις τους και τα ρυθμιστικά όργανα να υπόκεινται σε δημόσιο έλεγχο, iv. τη λογοδοσία των ρυθμιστικών οργάνων με τα αποτελέσματα της δράσης τους να υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο, v) την προβλεψιμότητα της δράσης των ρυθμιστικών οργάνων ώστε να δημιουργείται αίσθημα ασφάλειας στην αγορά και να ενισχύονται οι επενδύσεις και vi) τη τεχνογνωσία των ρυθμιστικών οργάνων και την επαρκή χρηματοδότησή τους.

Οι προϋποθέσεις αυτές δε μπορούσαν να δημιουργηθούν από την παραδοσιακή δομή της εκτελεστικής εξουσίας. Αιτία ήταν η κάθετη ιεραρχία που χαρακτηρίζει τη δομή της και η εξάρτηση της από την πολιτική ηγεσία. Αυτή ήταν και η κυρίαρχη αιτία δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών στα Ευρωπαϊκά κράτη.

Ορισμός Ανεξάρτητης Αρχής: Ανεξάρτητη αρχή είναι ένα όργανο που διαθέτει εξουσίες και αρμοδιότητες βάσει συνταγματικής ή νομοθετικής ρύθμισης. Αποτελεί μία διακριτή οργανωτική μονάδα που δεν υπόκειται στην ιεραρχία της διοίκησης, αλλά στον έλεγχο της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και διοικείται από μέλη που δεν προέρχονται από το πολιτικό προσωπικό.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Οι τέσσερις (4) λόγοι δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών.

1. Λόγοι που αφορούν τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος

Επικρατεί σήμερα η αντίληψη ότι η δημοκρατία κινδυνεύει από τις πλειοψηφίες που επηρεάζουν τη δημοκρατία, καθώς οι πλειοψηφίες είναι τεχνητές αφού σχηματίζονται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, διέπονται από τη λογική του 'μέσου όρου' και δεσμεύονται από μηχανισμούς lobbying αποτελούν σύγχρονα ζητήματα που οφείλουμε ως κοινωνίες να εξετάσουμε. Το παραπάνω γεγονός αποτελεί και μία από τις κυρίαρχες αιτίες που οι πολιτικοί ως αντιπρόσωποι του λαού αποφεύγουν να εμπλακούν σε κρίσιμα ζητήματα που ενδεχομένως να απαιτούν και οριακές επιλογές για να μην έρθουν σε αντίθεση με τμήμα των ψηφοφόρων τους. Ως λύση στη συγκεκριμένη αυτή αδυναμία των σύγχρονων πολιτικών συστημάτων προτάθηκε από τις δημοκρατίες η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών.

Η πολιτική ηγεσία είναι πρόθυμη να εκχωρήσει αρμοδιότητες στις Ανεξάρτητες Αρχές επειδή αυτό ενισχύει την αξιοπιστία της. Οι πολιτικοί συχνά είτε μεταβάλλουν την πολιτική τους με αρνητικές συνέπειες στην οικονομία και τη κοινωνία, είτε η διακριτική ευχέρεια που έχουν τους εμποδίζει να εφαρμόσουν τη βέλτιστη πολιτική αφού αφενός καλούνται να εξυπηρετήσουν συντεχνιακά συμφέροντα και αφετέρου να επιδείξουν αξιοπιστία και συνέπεια προκειμένου να μην κριθούν αρνητικά από τους ψηφοφόρους τους.

Οι παραδοσιακοί μηχανισμοί του κράτους, όπως περιγράφονται παραπάνω, που ελέγχονται από την πολιτική εξουσία δεν μπορούν να δημιουργήσουν ένα σταθερό ρυθμιστικό περιβάλλον που θα καθιερώσει κίνητρα για επενδύσεις. Η Κυβέρνηση λόγω της φύσης του πολιτικού συστήματος είναι επιρρεπής σε συχνές μεταβολές του θεσμικού πλαισίου ανάλογα με τα πολιτικά οφέλη που προσδοκά. Σε αυτό ακριβώς το σημείο εισάγονται οι Ανεξάρτητες Αρχές για να προσδώσουν στην Κυβέρνηση την αξιοπιστία και την σταθερότητα ρυθμιστικών μέτρων που οι κυβερνήσεις δυσκολεύονται να προωθήσουν.

2. Λόγοι που αφορούν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Στο τέλος του 20^{ου} αιώνα εδραιώθηκαν δύο νέα δικαιώματα. Πρόκειται για το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το δικαίωμα της προστασίας της ιδιωτικής ζωής σε σχέση με τους κινδύνους που αυτή διατρέχει από τη χρήση των νέων τεχνολογιών.

Τα δύο αυτά δικαιώματα είναι αντίθετα μεταξύ τους και είναι έντονη η ανάγκη συμφιλίωσης τους. Ένας τρόπος για να επιτύχει αυτή η συμφιλίωση καθώς και να εξασφαλισθεί η αρμονική σχέση μεταξύ πολιτών και κράτους ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της διοίκησης, είναι να εφαρμοστούν στη διοίκηση στοιχεία της δικαστικής διαδικασίας. Τα στοιχεία αυτά είναι: α) το δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερόμενου πολίτη, β) της αιτιολόγησης των αποφάσεων.

Τα παραπάνω στοιχεία τα διαθέτουν οι Ανεξάρτητες Αρχές ενώ παράλληλα διαθέτουν και άλλες ομοιότητες με τα δικαστικά όργανα όπως το γεγονός ότι αποτελούν όργανα που δεν έχουν εκλεγεί από το λαό, ότι η αιτιολόγηση των αποφάσεων τους δεν μπορεί να ελεγχθεί από το λαό και ότι δεν μπορεί να καταλογιστεί πολιτική ευθύνη στα όργανα αυτά.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

3. Λόγοι που αφορούν την πολυπλοκότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης.

Τα θέματα στα οποία δραστηριοποιούνται οι Ανεξάρτητες Αρχές και οι αποφάσεις που οι τελευταίες λαμβάνουν απαιτούν αυξημένες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις. Επιπλέον οι κίνδυνοι και η πολυπλοκότητα που εμπεριέχουν οι αποφάσεις τους, σε συνδυασμό με το γεγονός πως η διαχείριση των ζητημάτων με τα οποία ασχολούνται δεν αυξάνει την πολιτική αποδοχή των πολιτικών, αποτελούν κριτήρια εκχώρησης των αρμοδιοτήτων από τους κρατικούς λειτουργούς σε ανεξάρτητα όργανα.

4. Λόγοι θεσμικής ομοιομορφίας.

Η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών οφείλεται στην ανάγκη θεσμικής ομοιομορφίας μεταξύ των κρατών και ιδιαίτερα μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οφείλεται, όμως, και στην τάση που έχουν τα κράτη να μιμούνται πετυχημένες λειτουργίες που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό άλλων κρατών. Ο όρος που περιγράφει τα παραπάνω είναι 'θεσμικός ισομορφισμός'. Με τον όρο αυτό εννοούμε τη μεταφορά θεσμικών προτύπων από μία χώρα σε μία άλλη. Αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ενσωματώνει ρητά στις Οδηγίες της τη νομοθετική υποχρέωση για τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών εντούτοις επηρεάζει καθοριστικά τα κράτη μέλη προς αυτή την κατεύθυνση με το κάνει ρητή μνεία της διάκρισης μεταξύ ιδιοκτησίας και ρύθμισης στις Οδηγίες που αφορούν την ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες. Υπάρχουν, ωστόσο, Κανονισμοί της Ε.Ε που επιβάλλουν τη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών. Στη μεταφορά θεσμικών μορφωμάτων συμβάλλουν και οι επιστημικές κοινότητες οι οποίες λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία από χώρα σε χώρα επηρεάζοντας η μία την άλλη.

Οι ανεξάρτητες αρχές στις Η.Π.Α. και την Ευρώπη.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμός εισήχθησαν για πρώτη φορά στο θεσμικό σύστημα των Η.Π.Α. Ως τάση προερχόταν από τις περιόδους του Progressive Movement και του New Deal στις αρχές του 20^{ου} αιώνα αλλά και κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου. Στην Ευρώπη η μαζική εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών έλαβε χώρα για πρώτη φορά την δεκαετία του 1980 και συνδέθηκαν με το φαινόμενο της απελευθέρωσης της αγοράς στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η Γαλλία ως παράδειγμα εισήγαγε με επιτυχία τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών στον τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης, της δημόσιας διοίκησης, της οικονομίας της αγοράς και της επιστήμης και τεχνικής.

Αξίζει να σημειωθεί πως ενώ η οργάνωση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών στα διάφορα κράτη εμφανίζει ομοιότητες, εντούτοις υπάρχουν χαρακτηριστικές διαφορές σχετικά με τα αίτια δημιουργίας και το πεδίο δράσης τους. Π.χ στις ΗΠΑ σκοπός τους ήταν η ρύθμιση της οικονομικο-κοινωνικής ζωής ενώ στη Γαλλία η προστασία των ατομικών ελευθεριών από τη χρήση της τεχνολογίας.

Η Αμερικανική θεωρία έχει διατυπώσει δύο απόψεις: Σύμφωνα με την πρώτη άποψη οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν την «τέταρτη εξουσία» σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατό σε ένα όργανο που ανήκει σε μία εξουσία να ασκεί και λειτουργίες που ανήκουν σε άλλες εξουσίες.

Σελίδα 31 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Σύμφωνα με τη δεύτερη άποψη οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία. Η Γαλλική νομική θεωρία χρησιμοποιεί τον όρο Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και τις εντάσσει στην εκτελεστική εξουσία. Βέβαια, στη Γαλλία παρατηρείται η ιδιομορφία να κατατάσσονται τα διοικητικά δικαστήρια στη εκτελεστική εξουσία και προκειμένου να διαχωριστούν οι Ανεξάρτητες Αρχές από τα διοικητικά δικαστήρια έχουν καθιερωθεί ως μη δικαστικές διοικητικές αρχές.

Γενικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών

1. Προσωπική ανεξαρτησία

Η προσωπική ανεξαρτησία κατοχυρώνεται με τον τρόπο επιλογής των μελών της Αρχής και της καθιέρωσης συγκεκριμένης θητείας εντός της οποίας δεν μπορούν τα μέλη να παυθούν ή αντικατασταθούν. Μέσα από το συλλογικό χαρακτήρα των οργάνων το ασυμβίβαστο του μέλους της Αρχής με κυβερνητικά αξιώματα και το καθεστώς προστασία των μελών της Αρχής συγκροτείται ένα σύστημα εγγυήσεων για την προσωπική τους ανεξαρτησία.

2. Λειτουργική ανεξαρτησία

Η λειτουργική ανεξαρτησία εκφράζεται με το ότι οι Αρχές διαθέτουν δικό τους μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης, αυτόνομη εσωτερική διαχείριση και δικό τους προϋπολογισμό. Δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο της Διοίκησης και οι αποφάσεις τους μπορούν να ελεγχθούν μόνο από τη δικαστική και τη νομοθετική εξουσία.

3. Οικονομική ανεξαρτησία

Η οικονομική τους ανεξαρτησία αφορά στον τρόπο χρηματοδότησής τους από ιδιαίτερο τμήμα του προϋπολογισμού και στην έκταση του οικονομικού ελέγχου αφού δεν επιτρέπεται έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας του τρόπου διάθεσης παρά μόνο κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4. Η έκταση των εξουσιών τους

i. Κανονιστική εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, παράγουν δηλ. κανόνες δικαίου. Η έκδοση κανονιστικών πράξεων κρίθηκε, μετά από έντονη αμφισβήτηση, ότι είναι νόμιμη εφόσον οι πράξεις εντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης και υπηρετούν συγκεκριμένες ανάγκες εξειδίκευσης του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου.

ii. Ελεγκτικές – κυρωτικές εξουσίες: Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκδικάζουν διαφορές, επιβάλλουν κυρώσεις, διενεργούν έρευνες, ανακρίσεις, χορηγούν άδειες, επιβάλλουν απαγορεύσεις κ.λ.π. Θεωρήθηκε ότι παραβιάζεται έτσι η αρχή της διάκρισης των εξουσιών στο πλαίσιο της αρμοδιότητας επιβολής κυρώσεων της δικαστικής εξουσίας. Ξεπεράστηκε η αμφισβήτηση δεδομένου ότι ελέγχονται οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών από τα δικαστήρια.

iii. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες: Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκδίδουν συστάσεις, συντάσσουν κώδικες δεοντολογίας κ.λ.π.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Διακρίσεις των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζουν μεγάλη ποικιλία από κράτος σε κράτος όσον αφορά στη μορφή και στους σκοπούς που καλούνται να εκπληρώσουν. Αυτό οφείλεται στη διαφορετική διοικητική και νομοθετική παράδοση του κάθε κράτους. Σε γενικές γραμμές οι Ανεξάρτητες Αρχές χωρίζονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

- Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν τη λειτουργία της αγοράς. Οι Αρχές αυτές καταπολεμούν τον αθέμιτο ανταγωνισμό με τον έλεγχο των συγχωνεύσεων επιχειρήσεων, έλεγχο των τιμών και χορήγηση αδειών.
- Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τις Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν και προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον σε τομείς διαφορετικούς από τον ανταγωνισμό. Καλύπτουν τομείς όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η ασφάλεια στην εργασία, η ισότητα των δύο φύλλων κ.λ.π.

Τέλος, τονίζεται ότι στις Ανεξάρτητες Αρχές αναγνωρίζεται ένας ρυθμιστικός ρόλος που δεν ταυτίζεται ούτε με τη κανονιστική δράση της Διοίκησης ούτε με την κυρωτική δράση των δικαστηρίων. Με βάση την ιδιότητα αυτή μία Αρχή χαρακτηρίζεται είτε από ρυθμιστική είτε από διοικητική δραστηριότητα. Ο ρυθμιστικός ρόλος μίας Αρχής περιλαμβάνει τη διαχείριση συγκεκριμένου τομέα του δημόσιου χώρου ενώ ο διοικητικός της ρόλος περιλαμβάνει εκείνες τις ενέργειες που αφορούν στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και της καταπολέμησης της κακοδιοίκησης.

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εκφράστηκε η άποψη ότι είναι δικαιολογημένη η σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων καθώς και η άποψη ότι πρέπει η σύστασή τους να αντιμετωπίζεται με φειδώ. Το ερώτημα που διατυπώθηκε ήταν: «Γιατί να μην αποκαλούνται Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αφού ποτέ δεν αμφισβητήθηκε ότι ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία?»

Διακρίσεις των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα

A. Συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές

Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές καθιερώθηκαν με το Σύνταγμα και συνεπώς για να καταργηθούν απαιτείται αναθεώρηση του Συντάγματος ενώ οι νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές έχουν συσταθεί και λειτουργούν βάση νομοθετικής ρύθμισης και, συνεπώς, μπορούν να καταργηθούν με απλή νομοθετική ρύθμιση.

Οι Συνταγματικά κατοχυρωμένες είναι οι εξής:

1. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)
2. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)
3. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

4. Συνήγορος του Πολίτη
Νομοθετικά κατοχυρωμένες είναι :
1. Επιτροπή Ανταγωνισμού
 2. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
 3. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς
 4. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
 5. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
 6. Συνήγορος του Καταναλωτή
 7. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Επιβηθούμενης Αναπαραγωγής
 8. Εθνική Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Πράξεις
 9. Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας
 10. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση

Β. Συλλογικές και Μονοπρόσωπες Ανεξάρτητες Αρχές

Μονοπρόσωπες είναι ο Συνήγορος του Πολίτη και ο Συνήγορος του Καταναλωτή. Οι υπόλοιπες είναι συλλογικές.

Στις συλλογικές Ανεξάρτητες Αρχές ο αριθμός των μελών κυμαίνεται μεταξύ 7 έως 24. Επικεφαλής είναι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος. Τα μέλη τους επιλέγονται από πρόσωπα με κύρος, επιστημονική κατάρτιση και εμπειρία στους αντίστοιχους τομείς. Σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπεται να διαθέτουν τα μέλη της Αρχής συγκεκριμένη ιδιότητα (π.χ Δικαστικοί) ή ειδικότητα (π.χ Καθηγητές Πανεπιστημίου συγκεκριμένου αντικειμένου) ενώ σε άλλες ακολουθείται ο κανόνας της κοινωνικής εκπροσώπησης (π.χ Επιτροπή Ανταγωνισμού). Μόνον όσον αφορά τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας τα μέλη επιλέγονται μετά από προκήρυξη που δημοσιεύεται σε ημερήσιες εφημερίδες πανελληνίας κυκλοφορίας.

Γ. Ανεξάρτητες Αρχές ανάλογα με το είδος της δραστηριότητάς τους

1. Ανεξάρτητες Αρχές για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων
2. Ανεξάρτητες Αρχές για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και την άσκηση εποπτείας στη Δημόσια Διοίκηση
3. Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν τη λειτουργία της αγοράς και του οικονομικού ανταγωνισμού
4. Ανεξάρτητες Αρχές με μεικτό χαρακτήρα που συνδυάζουν χαρακτηριστικά των παραπάνω 3 κατηγοριών.

Δ. Ανεξάρτητες Αρχές που εκδίδουν εκτελεστικές διοικητικές πράξεις και Ανεξάρτητες Αρχές που διαμεσολαβούν και υποβάλλουν προτάσεις.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν π.χ το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) κ.λ.π. των οποίων οι πράξεις μπορούν να προσβληθούν δικαστικά.

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν π.χ ο Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή, οι πράξεις των οποίων στερούνται δεσμευτικής δύναμης.

Αναλυτικά οι σκοποί και οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών

Χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα

1. Προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία

Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώνεται με τις διατάξεις που αφορούν την επιλογή τους, διάρκεια της θητείας τους, τον έλεγχο που ασκείται επί των πράξεών τους, τα κωλύματα και ασυμβίβαστα και την ευθύνη που έχουν τα μέλη τους.

Επιλογή: α) Η επιλογή των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της. ο διορισμός των μελών της γίνεται από τον αρμόδιο υπουργό μέσα σε 15 ημέρες από την κοινοποίηση σε αυτόν της σχετικής απόφασης. Κατ' εξαίρεση όσον αφορά στο ΕΣΡ η υπόδειξη των μελών της Αρχής γίνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής και από τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο.

β) Η επιλογή των μελών των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών έχει ως εξής: η επιλογή και ο διορισμός του προέδρου της Αρχής γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από εισήγηση των αρμοδίων υπουργών και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα υπόλοιπα μέλη διορίζονται από τον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό. Για το διορισμό των Προέδρων και των αναπληρωτών τους απαιτείται Προεδρικό Διάταγμα ενώ για το διορισμό των μελών υπουργική απόφαση.

Η σύνθεση των Ανεξάρτητων Αρχών δεν στηρίζεται στην κοινωνική εκπροσώπηση αλλά στην εξειδίκευση, δηλ. στην επιστημονική γνώση και εμπειρία ενώ ο νόμος κάνει λόγο και για αναγνωρισμένο κύρος. Ζήτημα κοινωνικής εκπροσώπησης τίθεται μόνο στην Επιτροπή Ανταγωνισμού. Ιδιόμορφη περίπτωση αποτελεί το ΕΣΡ του οποίου τα μέλη υποδεικνύονται από τα πολιτικά κόμματα. Με εξαίρεση την Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση δεν απαιτείται να έχουν όλα τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών την ιδιότητα του δημόσιου λειτουργού.

Θητεία: Η θητεία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών είναι 3-6 χρόνια. Όσον αφορά στην ανανέωση της θητείας των μελών σε ορισμένες Αρχές επιτρέπεται η ανανέωση μόνο για μία φορά (π.χ ΑΠΔΠΧ, ΡΑΕ, ΕΕΤΤ, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς κ.λ.π), σε άλλες Αρχές δεν υπάρχει περιορισμός (π.χ ΑΔΑΕ, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Συνήγορος του Πολίτη κ.λ.π) ενώ όσον αφορά στο Συνήγορο του Καταναλωτή δ3εν επιτρέπεται επανεκλογή.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Έλεγχος: Ο έλεγχος επί των εκτελεστών πράξεων των Ανεξάρτητων Αρχών διακρίνεται σε α) κοινοβουλευτικό, β) δικαστικό και γ) έλεγχο νομιμότητας.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής. Κάθε Οκτώβρη οι Αρχές υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής έκθεση για το έργο τους που διαβιβάζει την έκθεση στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή ή σε Επιτροπή που συνιστάται κατά περίπτωση. Οι παραπάνω Επιτροπές υποβάλλουν τα πορίσματά τους για το έργο των Αρχών, τα οποία περιλαμβάνουν και τη γνώμη της μειοψηφίας, στον Πρόεδρο της Βουλής και αυτός στον αρμόδιο Υπουργό και την Αρχή. Η Επιτροπή που θα επιληφθεί του ελέγχου κάθε Αρχής θα υποβάλλει στην Ολομέλεια της Βουλής στο τέλος του έτους έκθεση η οποία συζητείται σε ειδική συνεδρίαση. Οι αρμόδιες επιτροπές μπορούν να καλούν σε δημόσια ακρόαση τα μέλη των Αρχών.

Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από τα Διοικητικά Δικαστήρια. Μπορεί να ασκηθεί τόσο από τους θιγόμενους όσο και από τη Διοίκηση.

Έλεγχος νομιμότητας μπορεί να ασκηθεί μόνο επί των εκτελεστών πράξεων των νομοθετικά κατοχυρωμένων Αρχών και το γεγονός αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ρήξη την Αρχή με την εκτελεστική εξουσία.

Πολιτικός έλεγχος δεν μπορεί να υπάρξει αφού τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών δεν είναι πολιτικά πρόσωπα.

Κωλύματα – ασυμβίβαστα – παύση: Κατά το διορισμό των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών ελέγχεται η ύπαρξη τυχόν κωλυμάτων ή ασυμβιβάστων. Κωλύματα αποτελούν οι τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις για αδικήματα που επιφέρουν απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας. Ασυμβίβαστα αποτελούν οι ιδιότητες που αναλυτικά προσδιορίζονται κατά τη νομοθετική σύσταση κάθε Αρχής και δεν επιτρέπουν την απόκτηση την ιδιότητα μέλους Ανεξάρτητης Αρχής. Αφορούν i. στην κατοχή κυβερνητικής θέσης (π.χ γενικός γραμματέας) και ii. στην επαγγελματική δραστηριότητα της συγκεκριμένης Αρχής.

Προϋποθέσεις παύσης τους: i. Περίπτωση καταδίκης για συγκεκριμένο αδίκημα, ii. περίπτωση πνευματικής ή σωματικής ανικανότητας, iii. περίπτωση απόκτησης ιδιότητας ασυμβιβάστων με την απόκτηση της ιδιότητας μέλους της Αρχής και iv. περίπτωση μή συμμετοχής του μέλους στις συνεδριάσεις της Αρχής.

Ευθύνη: Η ευθύνη των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών διακρίνεται σε ποινική, πειθαρχική και αστική. Τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών και του Συνηγούρου του Καταναλωτή δεν διώκονται για πράξη ή γνώμη που διατύπωσαν κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου.

Όσον αφορά στην πειθαρχική ευθύνη η νομοθεσία δεν είναι ενιαία, γεγονός από το οποίο προκύπτει ο μικρότερος ή μεγαλύτερος βαθμός αυτονομίας τους έναντι του αρμόδιου υπουργού. Σε ορισμένες Αρχές τη διαδικασία πειθαρχικής δίωξης ξεκινά ο αρμόδιος Υπουργός ο οποίος ορίζει και τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου που έχουν ορισμένη θητεία και είναι κατά κανόνα

Σελίδα 36 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

καθηγητές πανεπιστημίου και δικαστικοί (π.χ ΑΠΔΠΧ, ΑΔΑΕ, ΕΕΤΤ). Σε άλλες Αρχές δεν ρυθμίζεται η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου (π.χ ΑΣΕΠ, Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή). Σε άλλες περιπτώσεις ο πειθαρχικός έλεγχος ασκείται μόνον από τον Υπουργό χωρίς τη συγκρότηση πειθαρχικού συμβουλίου (π.χ Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) ενώ όσον αφορά στο ΕΣΡ το πειθαρχικό συμβούλιο που αρχικά είχε με νόμο οριστεί καταργήθηκε στη συνέχεια.

2. Χρηματοδότηση

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν δικό τους προϋπολογισμό που διαχειρίζεται ο Πρόεδρος της Αρχής. Σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν και δικά τους αυτοτελή έσοδα από ανταποδοτικά τέλη που καταβάλλουν οι ελεγχόμενοι φορείς. Όπως στην Επιτροπή Ανταγωνισμού από τις ανώνυμες εταιρείες που συστήνονται ή αυξάνουν το κεφάλαιό τους, στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων από τη χορήγηση δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας από τις επιχειρήσεις του τομέα ενέργειας και στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς επί του ποσοστού των συναλλαγών στο Χρηματιστήριο.

3.Εσωτερική οργάνωση και λειτουργία

Οι Ανεξάρτητες Αρχές δομούνται και λειτουργούν με βάση τους εσωτερικούς κανονισμούς που διαθέτουν. Κεντρικό ρόλο κάθε Αρχής έχει η Γραμματεία της ενώ ορισμένες Αρχές διαθέτουν περαιτέρω εσωτερική οργάνωση. Η στελέχωση των Αρχών γίνεται με πρόσληψη, απόσπαση, ή μετάταξη υπαλλήλων. Το προσωπικό τους διακρίνεται σε διοικητικό και ειδικό επιστημονικό.

Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών

Η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών προκάλεσε μία ανισορροπία του πολιτεύματος κλονίζοντας την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Έτσι δημιουργήθηκε το ερώτημα που θα πρέπει να ενταχθούν αυτά τα νέα όργανα που λόγω της ιδιομορφίας τους δεν εντάσσονται στην ιεραρχικά δομημένη διοίκηση και δεν είναι συμβατά με τη θεωρία της διάκρισης των εξουσιών.

Με βάση την τυπική αντίληψη τα όργανα που ασκούν κάθε μία από τις τρεις εξουσίες είναι προκαθορισμένα και αναφέρονται στο άρθρο 26 του Συντάγματος το οποίο δεν επιτρέπεται, μάλιστα, να αναθεωρηθεί. Συνεπώς, δεν είναι βάσει της αντίληψης αυτής δυνατό να αναγνωριστούν νέα όργανα.

Με βάση την ουσιαστική αντίληψη σκοπός της διάκρισης των εξουσιών είναι ο αμοιβαίος έλεγχος των εξουσιών ώστε να αποφεύγεται η κατάχρηση εξουσίας. Σύμφωνα με την ουσιαστική αντίληψη δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα να παραχωρηθεί σε κάποιο νέο όργανο τμήμα της εξουσίας που ανήκει σε κάθε επιμέρους κρατική λειτουργία. Και με βάση το σκεπτικό αυτό οι Ανεξάρτητες Αρχές εντάσσονται στο σύστημα των τριών εξουσιών.

Σε ποια όμως από τις τρεις εξουσίες μπορούν να ενταχθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές? Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών είναι σχετική αφού ένα όργανο μπορεί να ασκήσει λειτουργίες διαφορετικές από αυτές που ανήκουν στην εξουσία στην οποία υπάγεται (π.χ η Βουλή νομοθετεί αλλά ασκεί και δικαστικές εξουσίες). Επιβάλλεται, όμως, ένα όργανο να ανήκει σε μία μόνο εξουσία.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να ανήκουν στη νομοθετική εξουσία αφού η κανονιστική τους αρμοδιότητα είναι οριοθετημένη και περιορισμένη από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις που παρέχει η ίδια η νομοθετική εξουσία. Παράλληλα, δεν μπορούν να ενταχθούν ούτε στη δικαστική λειτουργία μολονότι οι εγγυήσεις των μελών τους είναι παρόμοιες με αυτές των δικαστών. Και τούτο διότι οι εκτελεστές πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών υπόκεινται στο δικαστικό έλεγχο. Κατά συνέπεια, και δεδομένου ότι δεν είναι δυνατή η αναθεώρηση του άρθρου 26 του Συντάγματος που αφορά στις τρεις εξουσίες, οι Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να ενταχθούν στην εκτελεστική εξουσία επειδή: i. οι εκτελεστές πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών υπόκεινται στο δικαστικό έλεγχο και, συνεπώς, δεν μπορεί παρά να είναι διοικητικές και ii. οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος 'περί Ανεξάρτητων Αρχών' περιέχονται στο τμήμα με τίτλο 'Διοίκηση' το οποίο ανήκει στο τρίτο μέρος του Συντάγματος που φέρει τίτλο 'Όργανωση και Λειτουργίες της Πολιτείας'.

Αντίθετη με τα παραπάνω είναι η άποψη που υποστηρίζει ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να θεωρηθούν ως μία τέταρτη εξουσία η οποία αποκαλείται 'ρυθμιστική εξουσία'. Ωστόσο αυτή η άποψη βρίσκει εμπόδιο στη μη δυνατότητα αναθεώρησης του άρθρου 26 του Συντάγματος καθώς και στο ότι εάν οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν ενταχθούν στην εκτελεστική εξουσία τότε μπορούν να νομοθετήσουν πρωτογενώς. Πράγμα το οποίο έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα που προβλέπει ότι απαιτείται εξουσιοδότηση του υπουργού για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα διοικητικά όργανα όταν πρόκειται για τη ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων ενώ θα ετίθετο σε αμφισβήτηση ο δικαστικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών αφού τα δικαστήρια ελέγχουν, κατά το Σύνταγμα, εκτελεστές πράξεις μόνο των διοικητικών οργάνων.

Πάντως, μέχρι και σήμερα δεν έχει διατυπωθεί μία γενικά αποδεκτή επιστημονική άποψη.

Ανεξάρτητες Αρχές και πολιτική νομιμοποίηση

Το ερώτημα που τίθεται είναι το εξής: Πώς αντιμετωπίζεται το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών δεδομένου ότι αυτές δεν διαθέτουν το στοιχείο της πολιτικής ευθύνης και μέχρι τη σύστασή τους η Διοίκηση υποτασσόταν στην Κυβέρνηση η οποία λογοδοτούσε στο Κοινοβούλιο.

Αυτό το έλλειμμα αντιμετωπίζεται με το δικαστικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των Ανεξάρτητων Αρχών. Η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας καλύπτεται στο δικαστικό έλεγχο δεδομένου ότι οι αποφάσεις των δικαστηρίων εκτελούνται 'εν ονόματι του ελληνικού λαού'. Παράλληλα και ο Υπουργός μπορεί να στραφεί δικαστικά κατά μίας Ανεξάρτητης Αρχής οπότε έμμεσα καλύπτει το έλλειμμα της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης αφού ο υπουργός είναι μέλος μίας δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης.

Όσον αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, το γεγονός ότι το κοινοβούλιο εκλέγεται από το λαό ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών καλύπτει το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους. Σε αυτό συνηγορεί και το γεγονός ότι τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται από το Κοινοβούλιο. Ωστόσο, όσον αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο στις Ανεξάρτητες Αρχές δεν είναι δυνατό να εκδηλωθεί πρόταση δυσπιστίας κατά των μελών τους όπως γίνεται κατά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στην Κυβέρνηση και περιορίζεται στην παροχή εξηγήσεων στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Έχει, επίσης, διατυπωθεί και το επιχείρημα που συνδέεται με την έννοια της νομιμοποίησης μέσω διαδικασίας. Συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί ότι η μεγάλη ανάπτυξη αυξάνει και το βαθμό πολυπλοκότητας και περιπλοκότητας της κοινωνίας. Στο πλαίσιο της περιπλοκότητας η νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας δεν μπορεί να εξαρτάται από το στοιχείο των δημοκρατικών διαδικασιών αλλά τα άτομα αποδέχονται τις αποφάσεις στη βάση μίας γενικής αποδοχής η οποία επιβάλλεται στους πολίτες οι οποίοι εξακολουθούν να αντιστέκονται σε περίπτωση που διαφευστούν οι προσδοκίες τους. Το κενό μεταξύ αποφάσεων και προσδοκιών οδήγησε στη μορφή νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας που ονομάζεται νομιμοποίησης μέσω διαδικασίας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή νόμιμη είναι η εξουσία που αποδέχεται ή καθιερώνει τη δική της διαδικασία νομιμοποίησης, οι διαδικασίες δηλ. γίνονται στοιχεία ουσιαστικής νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος. Οι διαδικασίες υπάρχουν γιατί ενισχύουν το αίσθημα της ασφάλειας των συναλλασσόμενων, εγγυώνται την εκτέλεση της απόφασης, διευκολύνουν την επικοινωνία και λειτουργούν ως φίλτρο για το διαχωρισμό των ρόλων των συμμετεχόντων σε αυτές. Αν και δεν μπορούν να καθορίσουν το αποτέλεσμα μπορούν να διαμορφώσουν μία συγκεκριμένη προοπτική για αυτό που θα συμβεί. Όσο, λοιπόν, αναπτύσσονται οι διαδικασίες τόσο περιορίζονται οι δυνατότητες αυτών που συμμετέχουν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα. Παρέχουν στις θιγόμενους τη δυνατότητα αποτελεσματικής μάθησης που θα τους οδηγήσει στην αναπροσαρμογή των προσδοκιών τους. Οι διαδικασίες επιβάλλουν τη συμμετοχή, διαθέτουν μηχανισμούς που διαχειρίζονται τις σχέσεις συνεργασίας και σύγκρουσης και μειώνουν την αβεβαιότητα. Σύμφωνα με τα παραπάνω οι Ανεξάρτητες Αρχές αντλούν νομιμοποίηση και μέσα από την υλοποίηση των διαδικασιών που επιτελούν γιατί προσομοιάζουν με δικαστικά όργανα στη λειτουργία των οποίων η διαδικασία έχει κυρίαρχο βάρος.

Ανεξάρτητες Αρχές και Σύνταγμα

Η Ελλάδα είναι μία από τις λίγες χώρες που έχει προχωρήσει στη συνταγματική κατοχύρωση Ανεξάρτητων Αρχών. Η συνταγματική τους κατοχύρωση αποτέλεσε επιλογή του πολιτικού συστήματος της χώρας και όχι επιβεβλημένη λύση αφού αρκούσε η νομοθετική τους κατοχύρωση. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν την απάντηση στην κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος. Στόχος ήταν να δημιουργηθούν όργανα ουδέτερης πολιτικής συμπεριφοράς ώστε να αντιμετωπιστεί η παραπάνω κρίση εμπιστοσύνης και να ανανεωθεί η πολιτική ζωή.

Διατυπώθηκαν, ωστόσο, θετικές κρίσεις αλλά και επιφυλάξεις για την συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών. Θεωρήθηκε, λοιπόν, ότι η συνταγματική αυτή κατοχύρωση προστατεύει τις Ανεξάρτητες Αρχές από παρεμβάσεις της εκτελεστικής εξουσίας αφού ούτε ο αρμόδιος υπουργός μπορεί να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας αλλά έχει μόνο δικαίωμα αναπομπής της σχετικής πράξης. Από την άλλη πλευρά θεωρήθηκε ότι η συνταγματική αυτή κατοχύρωση περιορίζει την ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών γιατί τα μέλη τους υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο χωρίς να διαθέτουν συγκεκριμένη κομματική υποστήριξη καθώς και ότι η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών θέτει ζητήματα όσον αφορά στη λειτουργία του πολιτεύματος και ότι ο θεσμός αυτός γενικότερα δεν συνάδει με την αρχή της υπεύθυνης διακυβέρνησης που συνδέει την πολιτική εξουσία με την πολιτική ευθύνη.

Υπάρχουν, ωστόσο, και απόψεις που θεωρούν ότι η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών δεν αντιβαίνει στην αρχή διάκρισης των εξουσιών και ότι επιβάλλεται να ενισχυθεί ο

Σελίδα 39 από 41

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

κοινοβουλευτικός τους έλεγχος καθώς και ότι την αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού αυτού ελέγχου μπορεί να εγγυηθεί μόνον η ύπαρξη μίας κύρωσης ανάλογης με την άρση της εμπιστοσύνης από την κυβέρνηση.

Παράγοντες που καθορίζουν την ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι δυνάμεις που ασκούν επιρροή στις Ανεξάρτητες Αρχές και καθορίζουν την αποτελεσματικότητά τους είναι: α) το πολιτικό σύστημα (κυβέρνηση, βουλευτές, πολιτικά κόμματα) και β) τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που αποτελούν το αντικείμενο ρύθμισης των Ανεξάρτητων Αρχών. Στο πλαίσιο των σχέσεων των Αρχών τόσο με το πολιτικό σύστημα όσο και με τις ομάδες-στόχους οι πολιτικοί επιστήμονες έχουν επινοήσει δείκτες από τους οποίους προκύπτει ο μικρός ή ο μεγάλος βαθμός της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών.

- A.** Όσον αφορά στη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με το πολιτικό σύστημα πέντε είναι οι δείκτες:
1. Ο τρόπος διορισμού των μελών τους: Όσο λιγότερο εμπλέκεται η κυβέρνηση τόσο μεγαλύτερη είναι η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών.
 2. Ο τρόπος απόλυσης των μελών τους: Η ανεξαρτησία είναι μεγαλύτερη όταν δεν υπάρχει τρόπος απόλυσης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από την Κυβέρνηση.
 3. Η διάρκεια της θητείας τους: Όσο δεν συμπίπτει η διάρκεια των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών με τη θητεία των κυβερνήσεων τόσο μεγαλύτερη είναι η ανεξαρτησία τους.
 4. Ο τρόπος χρηματοδότησης: Η επαρκής χρηματοδότηση των Αρχών προστατεύει την ανεξαρτησία τους.
 5. Η δυνατότητα ακύρωσης των αποφάσεών τους από την Κυβέρνηση:

B. Όσον αφορά στη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με τις ομάδες-στόχους των οποίων τη δραστηριότητα καλούνται να ρυθμίσουν τρεις είναι οι δείκτες που καθορίζουν την αποτελεσματικότητα:

1. Η απασχόληση των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών στις ομάδες-στόχους πριν ή μετά τη λήξη της θητείας τους. Η ανεξαρτησία της Ανεξάρτητης Αρχής μειώνεται όταν μέλος της ασχολείται (πριν την έναρξη ή μετά τη λήξη της θητείας του) επαγγελματικά σε επιχείρηση εντός της ομάδας-στόχο.
2. Ο αριθμός των προστίμων και των αποφάσεων που αρνούνται να ικανοποιήσουν αιτήματα της ομάδας-στόχου. Όσο πιο αυστηρές είναι οι αποφάσεις και τα πρόστιμα της Αρχής τόσο απομακρύνεται η δυνατότητα συνδιαλλαγής μεταξύ της Αρχής και της ομάδας-στόχου.
3. Ο αριθμός των ένδικων μέσων που ασκούνται από την ομάδα-στόχο κατά των αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών. Όσο πιο πολλές είναι οι προσφυγές κατά των αποφάσεων της Αρχής τόσο απομακρύνεται η δυνατότητα συνδιαλλαγής μεταξύ της Αρχής και της ομάδας-στόχου.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ 2018 – ΚΕΦΑΛΑΙΑ