



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ  
ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΑΘΗΝΩΝ

## **Σύνταγμα και Δημόσια Διοίκηση**

**Όνοματεπώνυμο:** Μάριος Νικολάου

**Αριθμός Μητρώου:** 1342201300185

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:** Μαρία – Ηλιάννα Πραβίτα

**Αθήνα 2017**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>4</b>
----------------------	----------

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

### **Οι Ρυθμίσεις των Ελληνικών Συνταγμάτων σχετικά με την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση. Ιστορική Επισκόπηση**

<b>1. Το Σύνταγμα του 1844.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Το Σύνταγμα του 1864.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Το Σύνταγμα του 1911.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Το Σύνταγμα του 1927.....</b>	<b>8</b>
<b>5. Το Σύνταγμα του 1952.....</b>	<b>11</b>
<b>6. Το Σύνταγμα του 1975.....</b>	<b>14</b>
<b>7. Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986.....</b>	<b>17</b>

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001: Οι Διατάξεις που αναθεωρήθηκαν**

<b>1. Συγκρότηση και Αποστολή της Κυβέρνησης.....</b>	<b>18</b>
<b>2. Οργάνωση της Διοίκησης.....</b>	<b>19</b>
<b>3. Υπηρεσιακή Κατάσταση των Οργάνων της Διοίκησης .....</b>	<b>22</b>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 - Κριτική Προσέγγιση

1. Περιφερειακή Διοίκηση του Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	26
1.1. Το Αποκεντρωτικό Σύστημα (Άρθρο 101).....	26
1.2. Η Οργανωτική Συγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Άρθρο 102).....	27
1.2.1. Οι Αρμοδιότητες των ΟΤΑ.....	28
1.2.2. Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ.....	30
1.2.3. Τα Όρια της Κρατικής Εποπτείας.....	30
2. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Άρθρο 101 <sup>Α</sup> ).....	31
2.1. Η Συνταγματική Όψη του Ζητήματος.....	32
2.2. Η Πρόταση της Κυβέρνησης.....	33
2.3. Η Πρόταση των Κομμάτων της Αντιπολίτευσης.....	33
2.4. Η Τελική Ρύθμιση.....	34
3. Το Προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης (Άρθρο 103).....	37
3.1. Διαδικασίες Πρόσληψης.....	39
3.2. Συνταγματική Απαγόρευση των Μονομοποιήσεων.....	39

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2008

1. Η Πρόταση της Κυβέρνησης.....	42
2. Η Πρόταση του ΠΑΣΟΚ.....	44
3. Κριτική Επισκόπηση.....	46

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### Προτάσεις για μια νέα Αναθεώρηση του Συντάγματος

1. Η Θεωρητική Συζήτηση.....	50
1.1. Ο Ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου (Άρθρο 81 § 1).....	50
1.2. Ο Θεσμός του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης (Άρθρο 81 § 1).....	51
1.3. Ο Μόνιμος Υπηρεσιακός Υφυπουργός (Άρθρο 81 § 1).....	51
1.4. Η Σταθερότητα του Κυβερνητικού Μηχανισμού (Άρθρο 82 § 2).....	52
1.5. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Άρθρο 101 § 3).....	52
1.6. Ο Θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών (Άρθρο 101 <sup>Α</sup> ).....	53
1.7. Μια Πρόταση για ένα Αναδιαμορφωμένο Σύνταγμα.....	54
2. Οι Προτάσεις των Πολιτικών Κομμάτων.....	59
2.1. Η Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για τη Συνταγματική Αναθεώρηση.....	59
2.2. Η Πρόταση της Κυβέρνησης για τη Συνταγματική Αναθεώρηση.....	61
2.2.1. Πρόταση για μια Προοδευτική Αναθεώρηση των Χρ. Βερναρδάκη, Αν. Δημητρόπουλου, Κ. Ζώρα, Γ. Κατρούγκαλου (Συντονισμός), Ηλ. Νικολόπουλου, Κ. Χρυσόγονου.....	61
2.2.2. Τα Πορίσματα της Επιτροπής Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση.....	62
2.3. Οι Προτάσεις των υπόλοιπων Κομμάτων για τη Συνταγματική Αναθεώρηση.....	63
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>65</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>68</b>

# ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση είναι το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της εκάστοτε κρατικής εξουσίας, αποτελώντας τον διαμεσολαβητή ανάμεσα στον πολίτη και το κράτος. Βασικός της στόχος είναι η υλοποίηση των στόχων που θέτει η πολιτική ηγεσία αλλά και η εξυπηρέτηση των υποθέσεων των διοικουμένων.

Η εργασία αναλύει κριτικά τη διαχρονική εξέλιξη των συνταγματικών ρυθμίσεων για την εν γένει οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης του ελληνικού κράτους, ενώ συμβάλλει στη διαμόρφωση μιας συνολικής εικόνας για τη Διοίκηση από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι τη σημερινή εποχή. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στις διατάξεις των ελληνικών Συνταγμάτων σχετικά με την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται διεξοδικά η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία διαδραμάτισε κομβικό ρόλο στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το τρίτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην κριτική προσέγγιση της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 με την οποία μάλιστα κατοχυρώθηκαν συνταγματικά, για πρώτη φορά, οι Ανεξάρτητες Αρχές. Το τέταρτο κεφάλαιο ασχολείται με την περιορισμένη συνταγματική αναθεώρηση του 2008, ενώ στο πέμπτο κεφάλαιο διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις για μια νέα αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τη δημόσια διοίκηση. Η πτυχιακή εργασία ολοκληρώνεται με συμπεράσματα σχετικά με τις παθογένειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος, προτείνονται δε ορισμένες λύσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς του.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Οι Ρυθμίσεις των Ελληνικών Συνταγμάτων σχετικά με την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση. Ιστορική επισκόπηση

### 1. Το Σύνταγμα του 1844

Κατά την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα, η αδιαφορία που επιδείκνυε ο μονάρχης απέναντι στη φιλελεύθερη ελληνική ιδιοσυγκρασία οδήγησε σε λαϊκή εξέγερση στις 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου του 1843. Μετά την επανάσταση, συγκλήθηκε Εθνική Συνέλευση, η οποία οδήγησε στην ψήφιση του πρώτου Συντάγματος του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους. Όλα τα κόμματα της περιόδου παρά τις διαφορές τους τάχθηκαν υπέρ του Συντάγματος. Το ζητούμενο ήταν ο δραστικός περιορισμός των εξουσιών του βασιλιά, αφού δεν ήταν δυνατό αυτός να ανατραπεί. Καθώς το συγκεκριμένο Σύνταγμα δεν αποτέλεσε έργο μιας κυρίαρχης εθνικής συντακτικής συνέλευσης, αφού η εν λόγω συνέλευση απλώς συναίνεσε στην κατάρτισή του, χαρακτηρίστηκε «Σύνταγμα – Συνάλλαγμα»<sup>1</sup>.

Το συγκεκριμένο Σύνταγμα δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 18 Μαρτίου του 1844. Όσον αφορά το κομμάτι της δημόσιας διοίκησης, στο άρθρο 22 υπογραμμίζεται ότι το πρόσωπο του Βασιλιά είναι ιερό και απαραβίαστο, ενώ υπεύθυνοι είναι οι Υπουργοί. Ο μονάρχης δηλαδή θεωρείται το ανώτατο όργανο του κράτους, υπέρ του οποίου συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας (Αλιβιζάτος, 1981: 63). Μάλιστα, το άρθρο 23, στην παράγραφο 1, αναφέρεται στο γεγονός ότι καμία πράξη του Βασιλιά δεν έχει ισχύ εάν δεν φέρει την υπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, ενώ το άρθρο 24 τονίζει ότι ο Βασιλιάς έχει την εξουσία να διορίζει και να παύει τους Υπουργούς του (Αλιβιζάτος, 1981: 64). Αναφορικά με τους Υπουργούς το άρθρο 80 υπογραμμίζει ότι κανένα μέλος της Βασιλικής Οικογένειας δε μπορεί να διοριστεί ως Υπουργός, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 81 οι Υπουργοί έχουν δικαίωμα ψηφοφορίας στην Βουλή και την Γερουσία εφόσον είναι μέλη αυτών και ακόμη τα δύο αυτά σώματα μπορούν να απαιτήσουν την παρουσία τους στις εκάστοτε συνεδριάσεις. Τέλος, στο άρθρο 82 επισημαίνεται ότι καμία προφορική ή γραπτή διαταγή του

---

<sup>1</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

Βασιλιά δε μπορεί να απαλλάξει τους Υπουργούς από την ευθύνη τους (Αλιβιζάτος, 1981: 65).

## 2. Το Σύνταγμα του 1864

Η Επανάσταση του Οκτωβρίου του 1862 οδήγησε στην έξωση του Όθωνα και την ενθρόνιση του Γεωργίου Α΄. Το Σύνταγμα του 1864 ήταν αποτέλεσμα της κυρίαρχης Εθνοσυνέλευσης που συγκροτήθηκε αμέσως μετά την εκθρόνιση του Όθωνα (Αλιβιζάτος, 1981: 82). Ο νέος Βασιλιάς αποδέχθηκε το νέο σχέδιο Συντάγματος το οποίο αποτελούνταν από 110 άρθρα. Σύμφωνα λοιπόν με το νέο αυτό Σύνταγμα εγκαθιδρύθηκε στην Ελλάδα το πολίτευμα της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας. Το ελληνικό έθνος ορίστηκε ως η πηγή και ο φορέας της πολιτικής εξουσίας<sup>2</sup>.

Το νέο αυτό Σύνταγμα δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 17 Νοεμβρίου του 1864. Αρχικά, σύμφωνα με το άρθρο 23 το δικαίωμα πρότασης νόμου ανήκει στη Βουλή και τον Βασιλιά και ασκείται από τους αρμόδιους Υπουργούς. Ακόμη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 27, η εκτελεστική εξουσία ανήκει στον Βασιλιά αλλά ασκείται από τους υπεύθυνους Υπουργούς, τους οποίους διορίζει ο ίδιος. Όσον αφορά τις εξουσίες του Βασιλιά, το άρθρο 29 υπογραμμίζει ότι το πρόσωπο του Βασιλιά είναι απαραβίαστο και οι Υπουργοί αυτού έχουν την ευθύνη εφαρμογής των πράξεών του. Επιπλέον, στο άρθρο 30 αναφέρεται ότι καμία απόφαση του Βασιλιά δεν εφαρμόζεται εφόσον δε φέρει την υπογραφή του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 31 στον Βασιλιά ανατίθεται η αρμοδιότητα διορισμού και παύσης των Υπουργών του. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 34 ο Βασιλιάς είναι αρμόδιος για την απονομή στρατιωτικών και ναυτικών βαθμών, τον διορισμό και την παύση των δημοσίων υπαλλήλων αλλά απαγορεύεται να διορίσει οποιονδήποτε υπάλληλο σε μη νομοθετημένη θέση. Όσον αφορά το υπουργικό αξίωμα, το άρθρο 77 αναφέρει ότι κανένα μέλος της Βασιλικής Οικογένειας δε μπορεί να διοριστεί ως Υπουργός, ενώ στο άρθρο 78 υπογραμμίζεται ότι όλοι οι Υπουργοί μπορούν να εισέλθουν ελεύθερα στις συνεδριάσεις της Βουλής και μπορούν να ζητήσουν τον λόγο όποτε το κρίνουν απαραίτητο. Παράλληλα, μπορούν να ψηφίσουν μόνο εάν είναι μέλη αυτής. Τέλος, το άρθρο 78 επισημαίνει ότι η Βουλή μπορεί να απαιτήσει την παρουσία των Υπουργών στις συνεδριάσεις της, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 79 καμία έγγραφη ή προφορική διαταγή του Βασιλιά δεν απαλλάσσει τους Υπουργούς από την ευθύνη τους.

---

<sup>2</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

### 3. Το Σύνταγμα του 1911

Η συνταγματική αναθεώρηση του 1911 χαρακτηρίζεται από την τάση για οργάνωση του «κράτους δικαίου» και ενίσχυση του φιλελευθερισμού εντός του δημοκρατικού πολιτεύματος (Αλιβιζάτος, 1981: 106). Με το νέο αυτό Σύνταγμα ενισχύθηκε η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και εγκαθιδρύθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η ισοβιότητα των δικαστικών λειτουργιών<sup>3</sup>.

Την 1<sup>η</sup> Ιουνίου του 1911 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το νέο Σύνταγμα. Σύμφωνα με το άρθρο 23, τόσο η Βουλή όσο και ο Βασιλιάς έχουν το δικαίωμα πρότασης νόμου, το οποίο ασκείται από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό. Ακόμη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 27, η εκτελεστική εξουσία ανήκει στον Βασιλιά αλλά ασκείται από τους υπεύθυνους Υπουργούς, τους οποίους διορίζει ο ίδιος. Επιπλέον, βάσει του άρθρου 29 το πρόσωπο του Βασιλιά είναι ανεύθυνο και απαραβίαστο, ενώ υπεύθυνοι είναι οι Υπουργοί. Το άρθρο 30 αναφέρει ότι καμία πράξη του Βασιλιά δεν ισχύει, ούτε εκτελείται αν δεν έχει την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, ενώ το άρθρο 31 τονίζει ότι ο Βασιλιάς έχει την αρμοδιότητα διορισμού και παύσης των Υπουργών. Σύμφωνα με το άρθρο 34, ο Βασιλιάς είναι αρμόδιος για την απονομή στρατιωτικών και ναυτικών βαθμών, τον διορισμό και την παύση των δημοσίων υπαλλήλων αλλά απαγορεύεται να διορίσει οποιονδήποτε υπάλληλο σε μη νομοθετημένη θέση. Μία σημαντική τομή του Συντάγματος του 1911 είναι η προσθήκη του άρθρου 71, το οποίο αναφέρει ότι οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι δε μπορούν να εκλεγούν βουλευτές εάν δε παραιτηθούν πριν από την ημέρα της ανακήρυξής τους ως υποψήφιοι. Παράλληλα, στο ίδιο άρθρο επισημαίνεται για πρώτη φορά ότι τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διευθυντή ή άλλου διοικητικού αντιπροσώπου ή έμμισθου νομικού συμβούλου και υπαλλήλου εμπορικών εταιρειών ή επιχειρήσεων που απολαμβάνουν ειδικά προνόμια ή τακτικές επιχορηγήσεις βάσει ειδικού νόμου. Όσοι emπίπτουν σε αυτή την κατηγορία οφείλουν μέσα σε οκτώ ημέρες από την επικύρωση της εκλογής τους να επιλέξουν ανάμεσα στο βουλευτικό αξίωμα ή την θέση που κατείχαν μέχρι πρότινος. Όσον αφορά το υπουργικό αξίωμα, το άρθρο 77 αναφέρει ότι κανένα μέλος της βασιλικής οικογένειας δε μπορεί να διοριστεί ως Υπουργός, ενώ στο άρθρο 78 υπογραμμίζεται ότι όλοι οι Υπουργοί μπορούν να εισέλθουν ελεύθερα στις συνεδριάσεις της Βουλής και μπορούν να ζητήσουν τον λόγο όποτε το κρίνουν απαραίτητο. Τέλος, το άρθρο 78 επισημαίνει ότι η Βουλή μπορεί να απαιτήσει την παρουσία των Υπουργών στις συνεδριάσεις της.

---

<sup>3</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>



Μια ακόμη καινοτομία του Συντάγματος του 1911 έγκειται στην προσθήκη του άρθρου 102 σύμφωνα με την παράγραφο 1 του οποίου τα προσόντα των διοικητικών υπαλλήλων ορίζονται από τον νόμο (Αλιβιζάτος, 1981: 105). Η παράγραφος 2 τονίζει ότι μετά την έναρξη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Μπορούν όμως να παυθούν μόνο με δικαστική απόφαση, αλλά δεν επιτρέπεται να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση, ούτε να απολυθούν ή να υποβιβασθούν χωρίς ειδική απόφαση συμβουλίου αποτελούμενου τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά αυτής της απόφασης χωρεί προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με τα οριζόμενα από το νόμο. Βάσει της παραγράφου 3 οι πρέσβεις, οι διπλωματικοί υπάλληλοι, οι γενικοί πρόξενοι των Υπουργείων, οι ιδιαίτεροι γραμματείς των Υπουργών, οι νομάρχες, ο βασιλικός επίτροπος στην Ιερά Σύνοδο και ο Γενικός Διευθυντής των ταχυδρομείων και των τηλεγράφων επιτρέπεται να εξαιρεθούν από τα προσόντα και τη μονιμότητα.

Καταλήγοντας, το Σύνταγμα του 1911 παρουσιάζει αρκετές διαφορές συγκριτικά με εκείνο του 1864. Σημαντική υπήρξε η προσθήκη του άρθρου 71, σύμφωνα με το οποίο οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι δε μπορούν να εκλεγούν βουλευτές εάν δε παραιτηθούν πριν από την ημέρα της ανακήρυξής τους ως υποψηφίων, ενώ στη συνταγματική αναθεώρηση του 1911 κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

#### **4. Το Σύνταγμα του 1927**

Με το Σύνταγμα του 1927 καθιερώθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός του Προέδρου της Δημοκρατίας στην Ελλάδα, ο οποίος εκλεγόταν από δύο νομοθετικά σώματα, τη Βουλή και τη Γερουσία, για πενταετή θητεία (Αλιβιζάτος, 1981: 141). Παράλληλα, το περιεχόμενο του τότε συνταγματικού κειμένου βρίσκεται πολύ κοντά σε εκείνο του ισχύοντος Συντάγματος, ενώ χαρακτηρίστηκε ως ιδιαίτερα δημοκρατικό και φιλελεύθερο, αλλά και από την τάση για υπέρμετρη ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας<sup>4</sup>.

Το Σύνταγμα του 1927 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 3 Ιουνίου του 1927. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 6, μόνο οι Έλληνες πολίτες μπορούν να γίνουν δεκτοί στις δημόσιες υπηρεσίες εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικό νόμο, ενώ η παράγραφος 2 αναφέρει ότι δεν επιτρέπεται ο διορισμός δημόσιου υπαλλήλου σε μη νομοθετημένη θέση. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 40, οι έμμισθοι δημόσιοι

---

<sup>4</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

υπάλληλοι, οι εν ενεργεία στρατιωτικοί, οι δήμαρχοι κοινοτήτων, οι συμβολαιογράφοι και οι φύλακες μεταγραφών και υποθηκών δε μπορούν να εκλεγούν βουλευτές, ούτε να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, εάν δεν υποβάλουν την παραίτησή τους πριν από την ανακήρυξη των υποψηφίων. Η παραίτησή τους γίνεται μέσω έγγραφης υποβολής της. Παράλληλα, δε γίνεται να επανέλθουν σε οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία πριν την πάροδο έξι μηνών από την εκλογή τους. Ακόμη, οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι και οι στρατιωτικοί δε μπορούν να εκλεγούν βουλευτές, ούτε να ανακηρυχθούν υποψήφιοι στην περιφέρεια στην οποία υπηρετούν τα τρία τελευταία χρόνια πριν από την εκλογή τους. Επιπλέον, στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου επισημαίνεται ότι τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διευθυντή ή άλλου διοικητικού αντιπροσώπου ή διοικητικού ή νομικού συμβούλου και υπαλλήλου εμπορικών εταιρειών ή επιχειρήσεων που απολαμβάνουν ειδικά προνόμια ή τακτικές επιχορηγήσεις βάσει ειδικού νόμου. Όσοι εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία οφείλουν μέσα σε οκτώ ημέρες από την επικύρωση της εκλογής τους να επιλέξουν ανάμεσα στο βουλευτικό αξίωμα ή την θέση που κατείχαν μέχρι πρότινος.

Όσον αφορά την Κυβέρνηση και τους Υπουργούς το άρθρο 87, στην παράγραφο 1, αναφέρει ότι την κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο συγκροτείται από τους Υπουργούς υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού. Στην παράγραφο 2 επισημαίνεται ότι με διάταγμα του Πρωθυπουργού είναι δυνατόν να διοριστεί ένας από τους Υπουργούς ως Αντιπρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου. Σε περίπτωση απουσίας Αντιπροέδρου, ο Πρωθυπουργός, εάν παρουσιαστεί ανάγκη, ορίζει έναν από τους Υπουργούς ως προσωρινό αναπληρωτή του. Σύμφωνα με το άρθρο 88, όλοι οι Υπουργοί είναι εξ ολοκλήρου υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης και ο καθένας ξεχωριστά υπεύθυνος για τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί, ενώ βάσει του άρθρου 90 οι Υπουργοί μπορούν να εισέλθουν ελεύθερα στις συνεδριάσεις της Βουλής, της Γερουσίας και των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, εκτός από τις εξεταστικές επιτροπές, μπορούν να πάρουν τον λόγο όποτε τον ζητήσουν αλλά μπορούν να ψηφίσουν μόνο εφόσον είναι μέλη αυτών. Το άρθρο 91 αναφέρει ότι ειδικός νόμος ρυθμίζει τη θέση των Υφυπουργών, οι οποίοι είναι δυνατόν να αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και για τους οποίους ισχύουν όσα αναφέρει το άρθρο 90. Στο άρθρο 92 υπογραμμίζεται ότι το ασυμβίβαστο του άρθρου 40, σχετικά με τα καθήκοντα του Βουλευτή, ισχύει και για τα καθήκοντα του Υπουργού και του Υφυπουργού.

Η σπουδαιότερη ίσως καινοτομία του Συντάγματος του 1927 σχετίζεται με την συνταγματική κατοχύρωση, για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους, της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 του άρθρου 107 αναφέρει ότι το Κράτος διαιρείται σε Περιφέρειες, εντός των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, όπως ο νόμος ορίζει. Η παράγραφος 2 ορίζει την Κοινότητα ως τον πρώτο βαθμό των

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι πρέπει να αποτελούνται από δύο τουλάχιστον βαθμούς ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων, ενώ η παράγραφος 3 αναφέρει ότι η αποφασιστική αρμοδιότητα για τα ζητήματα που εμπίπτουν στη σφαίρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανήκει σε αιρετά όργανα, τα οποία εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία ή και άμεσα. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, το Κράτος ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Τέλος, βάσει της παραγράφου 5 το Κράτος οφείλει να στηρίζει οικονομικά τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο άρθρο 108 επισημαίνεται ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα με τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι η κρατική εξουσία όσο το δυνατόν πιο προσιτή στους πολίτες και να επιλύονται τα διοικητικά ζητήματα το γρηγορότερο δυνατό και σύμφωνα με τις ισχύουσες αντιλήψεις. Οι κεντρικές υπηρεσίες του Κράτους οφείλουν να έχουν μόνο τη γενική διεύθυνση και εποπτεία.

Όσον αφορά τους διοικητικούς υπαλλήλους, η παράγραφος 1 του άρθρου 114 αναφέρει ότι τα προσόντα τους ορίζονται από τον νόμο. Ακόμα τονίζεται ότι μετά την έναρξη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Μπορούν να παυθούν μόνο με δικαστική απόφαση, ενώ δεν επιτρέπεται να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση, ούτε να απολυθούν ή να υποβιβασθούν χωρίς ειδική απόφαση συμβουλίου αποτελούμενου τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά αυτής της απόφασης χωρεί προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει. Η παράγραφος 2 επισημαίνει ότι οι παραπάνω διατάξεις ισχύουν και για τους υπαλλήλους των Βουλών, οι οποίοι υπόκεινται για απόλυση ή υποβιβασμό σε Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από δέκα βουλευτές ή γερουσιαστές που κληρώνονται από τον Πρόεδρο του οικείου Νομοθετικού Σώματος στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου. Στην παράγραφο 3 αναφέρεται ότι οι πρέσβεις, οι διπλωματικοί υπάλληλοι, οι Γενικοί Διοικητές, Γενικοί Γραμματείς και Γενικοί Διευθυντές των Υπουργείων, οι νομάρχες, ο επίτροπος του Δημοσίου στην Ιερά Σύνοδο και ο Γενικός Διευθυντής των ταχυδρομείων και των τηλεγράφων επιτρέπεται να εξαιρεθούν από τα προσόντα και τη μονιμότητα. Επιπρόσθετα, το άρθρο 117, στην παράγραφο 1, αναφέρει ότι τα ασυμβίβαστα του άρθρου 40 ισχύουν και για τους έμμισθους δημόσιους υπαλλήλους, ενώ βάσει της παραγράφου 2, οι αμοιβές που προέρχονται από το Δημόσιο Ταμείο ή από ταμεία νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή οι οποιεσδήποτε άλλες απολαβές έμμισθου δημόσιου υπαλλήλου για υπηρεσίες που παρέχονται στο εσωτερικό, σε καμία περίπτωση δε μπορούν να υπερβούν συνολικά, σε μηνιαία βάση, τον οργανικό μισθό του.

Καταλήγοντας, το Σύνταγμα του 1927 διαφέρει σε αρκετά σημεία από εκείνο του 1911. Πρώτον, με το Σύνταγμα του 1927 καθιερώθηκε η αβασίλευτη Δημοκρατία στην Ελλάδα. Γι' αυτό τον λόγο, το νέο αυτό κείμενο αναφέρεται στην ελληνική κυβέρνηση, ενώ οι διατάξεις σχετικά με τον Βασιλιά έχουν καταργηθεί. Βέβαια, η σπουδαιότερη καινοτομία του εν λόγω Συντάγματος, συγκριτικά με το προγενέστερο, σχετίζεται με την συνταγματική κατοχύρωση, για πρώτη φορά, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

## 5. Το Σύνταγμα του 1952

Το Σύνταγμα του 1952 αποτελούνταν από 114 άρθρα και εξαιτίας των ιδιαίτερων κοινωνικοπολιτικών συνθηκών κατά τη διάρκεια της κατάρτισής του χαρακτηρίστηκε ως έντονα συντηρητικό και προσκολλημένο στα συνταγματικά κείμενα του 1864 και του 1911. Μάλιστα, οι διατάξεις του μαρτυρούσαν την αποστασιοποίησή του από τις φιλελεύθερες ρίζες της ελληνικής συνταγματικής παράδοσης (Αλιβιζάτος, 2011: 367-371). Βασικές του καινοτομίες ήταν η ρητή καθιέρωση του Κοινοβουλευτισμού σε καθεστώς βασιλευόμενης δημοκρατίας και η κατοχύρωση, για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους, του δικαιώματος ψήφου και υποβολής υποψηφιότητας για το βουλευτικό αξίωμα στις Ελληνίδες. Ωστόσο, επέδειξε έντονο συντηρητισμό αναφορικά με τα ατομικά δικαιώματα, την εκπαίδευση και τον Τύπο<sup>5</sup>.

Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1952 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδας το Σύνταγμα του 1952. Αρχικά, όσον αφορά τις εξουσίες του Βασιλιά, το άρθρο 29 υπογραμμίζει ότι το πρόσωπο του Βασιλιά είναι απαραβίαστο και οι Υπουργοί αυτού έχουν την ευθύνη εφαρμογής των πράξεών του. Επιπλέον, στο άρθρο 30 αναφέρεται ότι καμία απόφαση του Βασιλιά δεν εφαρμόζεται εφόσον δεν φέρει την υπογραφή του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 31 στον Βασιλιά ανατίθεται η αρμοδιότητα διορισμού και παύσης των Υπουργών του. Ακόμη, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 34, ο Βασιλιάς είναι αρμόδιος για την απονομή στρατιωτικών και ναυτικών βαθμών, τον διορισμό και την παύση των δημοσίων υπαλλήλων αλλά απαγορεύεται να διορίσει οποιονδήποτε υπάλληλο σε μη νομοθετημένη θέση. Επιπλέον, η παράγραφος 1 του άρθρου 71 αναφέρει ότι οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι, οι εν ενεργεία στρατιωτικοί, οι δήμαρχοι, οι συμβολαιογράφοι, οι φύλακες υποθηκών και μεταγραφών, οι υπάλληλοι νομικών προσώπων ή οργανισμών δημοσίου δικαίου, καθώς και τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων δε

---

<sup>5</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

μπορούν να εκλεγούν βουλευτές, ούτε να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, εάν δεν υποβάλουν την παραίτησή τους πριν από την ανακήρυξη. Σύμφωνα με την παράγραφο 2, η παραίτησή τους γίνεται μέσω έγγραφης υποβολής αυτής, ενώ δε γίνεται να επανέλθουν σε οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία πριν την πάροδο ενός έτους από την εκλογή τους. Ακόμη, στην παράγραφο 4 αναφέρεται ότι οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι δε μπορούν να εκλεγούν βουλευτές, ούτε να ανακηρυχθούν υποψήφιοι στην περιφέρεια στην οποία υπηρετούν τα τρία τελευταία χρόνια πριν από την εκλογή τους. Επιπλέον, στην παράγραφο 5 επισημαίνεται ότι τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διευθυντή ή άλλου διοικητικού αντιπροσώπου ή έμμισθου νομικού συμβούλου και υπαλλήλου εμπορικών εταιρειών ή επιχειρήσεων που απολαμβάνουν ειδικά προνόμια ή τακτικές επιχορηγήσεις βάσει ειδικού νόμου. Η παράγραφος 6 τονίζει ότι όσοι εμπíπτουν σε αυτή την κατηγορία οφείλουν μέσα σε οκτώ ημέρες από την επικύρωση της εκλογής τους να επιλέξουν ανάμεσα στο βουλευτικό αξίωμα και την θέση που κατείχαν μέχρι πρότινος. Νόμος καθιερώνει το ασυμβίβαστο του βουλευτικού αξιώματος και προς άλλα έργα.

Όσον αφορά την Κυβέρνηση και τους Υπουργούς το άρθρο 76 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι την κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο συγκροτείται από τους Υπουργούς υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, ενώ η παράγραφος 2 επισημαίνει ότι με διάταγμα του Πρωθυπουργού είναι δυνατόν να διοριστεί ένας ή περισσότεροι του ενός από τους Υπουργούς ως Αντιπρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου. Σε περίπτωση απουσίας του Αντιπροέδρου, ο Πρωθυπουργός, εάν παρουσιαστεί ανάγκη, ορίζει έναν από τους Υπουργούς ως προσωρινό αναπληρωτή του. Σύμφωνα με την παράγραφο 3, ειδικός νόμος ορίζει τα του θεσμού των Υφυπουργών, οι οποίοι δεν αποκλείεται να αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Επιπλέον, βάσει του άρθρου 77, κανένα μέλος της βασιλικής οικογένειας δεν επιτρέπεται να διοριστεί σε υπουργικό αξίωμα, ενώ τα ασυμβίβαστα που αναφέρονται στις παραγράφους 5-9 του άρθρου 71 σχετικά με τα καθήκοντα του Βουλευτή ισχύουν εξίσου και για τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς. Ακόμη, στο άρθρο 79 επισημαίνεται ότι σε καμία περίπτωση διαταγή του Βασιλιά, είτε έγγραφη είτε προφορική, δεν απαλλάσσει του Υπουργούς από την ευθύνη τους.

Αναφορικά με τη διοίκηση του Κράτους, το άρθρο 99 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ο νόμος ορίζει, ενώ βάσει της παραγράφου 2, η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών γίνεται με καθολική ψηφοφορία. Παράλληλα, το άρθρο 100, στην παράγραφο 1, αναφέρει ότι ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει πίστη και αφοσίωση στην Πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη, είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους και υπηρετεί τον Λαό. Βάσει της παραγράφου 2, ιδεολογίες που στοχεύουν στην ανατροπή του υφιστάμενου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος δια της βίας αντίκεινται ρητά στην ιδιότητα του

δημοσίου υπαλλήλου. Όσον αφορά το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, το άρθρο 101 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι τα προσόντα τους ορίζονται με νόμο. Πιο συγκεκριμένα, η παράγραφος 2 ορίζει ότι οι τακτικοί υπάλληλοι είναι μόνιμοι εφόσον υφίστανται οι σχετικές υπηρεσίες και οι αντίστοιχες θέσεις. Εκτός από τις περιπτώσεις της παύσης με δικαστική απόφαση, οι δημόσιοι υπάλληλοι δε μετατίθενται χωρίς γνωμοδότηση, ούτε απολύονται, ούτε υποβιβάζονται χωρίς ειδική απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου αποτελούμενου τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά της απόφασης αυτής επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως ειδικός νόμος ορίζει. Επιπλέον, η παράγραφος 4 προβλέπει ότι με νόμο εξαιρούνται από τη μονιμότητα οι απευθείας διοριζόμενοι πρεσβευτές ως πληρεξούσιοι ή πρόεδροι Υπουργοί, οι γενικοί διοικητές, οι γενικοί γραμματείς, οι νομάρχες, ο επίτροπος του Δημοσίου στην Ιερά Σύνοδο, οι υπάλληλοι του Πολιτικού Γραφείου και των ιδιαίτερων γραφείων των Υπουργών και του Προέδρου της Βουλής. Σύμφωνα με την παράγραφο 5, οι διατάξεις του παρόντος και του προηγούμενου άρθρου έχουν εφαρμογή και στους δημοτικούς υπαλλήλους που καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις στον οργανισμό των Δήμων, ενώ στην παράγραφο 6 αναφέρεται ότι με νόμο οι διατάξεις αυτές μπορούν να επεκταθούν και στους κοινοτικούς υπαλλήλους.

Βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 102 κανείς δεν επιτρέπεται να διοριστεί υπάλληλος σε μη νομοθετημένη θέση, αλλά ούτε και σε περισσότερες της μιας έμμισθες δημόσιες θέσεις ή θέσεις νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως τονίζεται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου. Ακόμη, η παράγραφος 3 αναφέρει ότι κανένας δημόσιος υπάλληλος δεν επιτρέπεται να διοριστεί σε περισσότερα από δύο συμβούλια ή επιτροπές. Επιπλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 4, οι αμοιβές που προέρχονται από το Δημόσιο Ταμείο ή από ταμεία νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου που έχουν προνόμιο έναντι του Κράτους ή σύμβαση έργου με αυτό αλλά και οι οποιεσδήποτε άλλες απολαβές έμμισθου δημοσίου υπαλλήλου προερχόμενες από παροχή υπηρεσιών στο εσωτερικό, ουδέποτε δύνανται να υπερβούν συνολικά, σε μηνιαία βάση, τις μηνιαίες τακτικές αποδοχές της οργανικής θέσης του επί ποινής απολύσεως. Νόμος ορίζει τα του ελέγχου της τήρησης του συγκεκριμένου άρθρου. Επιπρόσθετα, η παράγραφος 5 διευκρινίζει ότι με ειδικούς νόμους επιτρέπεται, σε ειδικές περιπτώσεις, να ορισθούν εξαιρέσεις από τα εδάφια δύο, τρία και τέσσερα του εν λόγω άρθρου. Σε καμία όμως περίπτωση δεν επιτρέπεται διορισμός υπαλλήλου σε περισσότερες των δύο θέσεων αλλά ούτε να υπερβαίνουν οι πρόσθετες αμοιβές το διπλάσιο των τακτικών αποδοχών της οργανικής θέσης. Τέλος, βάσει της παραγράφου 6, τα ασυμβίβαστα των παραγράφων 5 έως 9 του άρθρου 71 εφαρμόζονται και στους έμμισθους δημόσιους υπαλλήλους.

## 6. Το Σύνταγμα του 1975

Το Σύνταγμα του 1975 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 9 Ιουνίου του 1975 και με αυτό καθιερώθηκε στην Ελλάδα το πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Παρά το γεγονός ότι ψηφίσθηκε μόνο από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, κατάφερε κατά την εφαρμογή του να συγκεντρώσει την αποδοχή της πλειοψηφίας των πολιτικών δυνάμεων της χώρας<sup>6</sup>.

Αρχικά, ως προς τη συγκρότηση και την αποστολή της Κυβέρνησης, το άρθρο 81 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Με νόμο ορίζεται η σύνθεση και η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου. Με διάταγμα που προκαλείται από τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου. Νόμος ρυθμίζει τη θέση των Αναπληρωτών Υπουργών και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, οι οποίοι μπορεί να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης, καθώς και των μόνιμων υπηρεσιακών Υφυπουργών. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου τονίζεται ότι κανείς δε μπορεί να διοριστεί μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, αν δεν συγκεντρώνει τα προσόντα που ορίζει το άρθρο 55 για το βουλευτή<sup>7</sup>. Η παράγραφος 3 αναφέρει ότι οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και του Προέδρου της Βουλής αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους, ενώ η παράγραφος 4 τονίζει ότι νόμος μπορεί να καθιερώνει το ασυμβίβαστο του αξιώματος του Υπουργού και του Υφυπουργού και προς άλλα έργα. Στην παράγραφο 5 αναφέρεται ότι αν δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, ο Πρωθυπουργός ορίζει έναν από τους Υπουργούς προσωρινό αναπληρωτή του, όταν παρουσιάζεται ανάγκη. Όπως προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 82, η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων, ενώ η παράγραφος 2 τονίζει ότι ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων. Ακόμη, το άρθρο 83 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι κάθε Υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος, ενώ οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν όσες αρμοδιότητες τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός με απόφασή του. Στην παράγραφο 2 επισημαίνεται ότι οι Υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει με κοινή απόφαση ο Πρωθυπουργός και ο οικείος Υπουργός.

---

<sup>6</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

<sup>7</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 55 του Συντάγματος για να εκλεγεί κανείς βουλευτής απαιτείται να είναι Έλληνας πολίτης, να έχει τη νόμιμη ικανότητα να εκλέγει και να έχει συμπληρώσει το εικοστό πέμπτο έτος της ηλικίας του κατά την ημέρα της εκλογής.

Όσον αφορά την οργάνωση της διοίκησης, η παράγραφος 1 του άρθρου 101 αναφέρει ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, ενώ στην παράγραφο 2 προβλέπεται ότι η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Στην παράγραφο 3 επισημαίνεται ότι τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ οι κρατικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 102, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Νόμος ορίζει τις υπόλοιπες βαθμίδες. Βάσει της παραγράφου 2, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια, ενώ οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η παράγραφος 3 αναφέρει ότι με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από αιρετούς αντιπροσώπους από κάθε δήμο ή κοινότητα, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου υπογραμμίζει ότι με νόμο μπορεί να προβλέπεται η συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης μέχρι το ένα τρίτο του συνόλου των μελών στη διοίκηση της δεύτερης βαθμίδας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην παράγραφο 5 επισημαίνεται ότι το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της απόλυσης από το αξίωμα των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδίκαιη έκπτωση, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Βάσει του άρθρου 6 το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και την κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

Αναφορικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης, το άρθρο 103 στην παράγραφο 1 αναφέρει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό, οφείλοντας πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. Στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι κανένας δε μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη



περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται. Έπειτα, η παράγραφος 4 τονίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει. Η παράγραφος 5 αναφέρει ότι με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών, ενώ οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (παράγραφος 6).

Το άρθρο 104, στην παράγραφο 1, προβλέπει ότι κανένας από τους υπαλλήλους που αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο δεν μπορεί να διοριστεί σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας. Κατ' εξαίρεση μπορεί να επιτραπεί με ειδικό νόμο ο διορισμός και σε δεύτερη θέση, εφόσον τηρούνται οι διατάξεις της επόμενης παραγράφου. Στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των ανωτέρω υπαλλήλων δεν μπορεί να είναι κατά μήνα μεγαλύτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης, ενώ στην παράγραφο 3 επισημαίνεται ότι δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια για να εισαχθούν σε δίκη δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Καταλήγοντας, το Σύνταγμα του 1975 υπήρξε το μακροβιότερο στην συνταγματική ιστορία της Ελλάδας. Με αυτό καθιερώθηκε στην Χώρα το πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με το Σύνταγμα του 1952 αλλά οι διατάξεις που αφορούσαν τον Βασιλιά καταργήθηκαν. Επιπλέον, το νέο Σύνταγμα εμπλουτίστηκε με νέες σύγχρονες διατάξεις που αφορούν την συγκρότηση και την αποστολή

της Κυβέρνησης, την οργάνωση της διοίκησης αλλά και την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης.

## **7. Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986**

Το 1986 αναθεωρήθηκε, για πρώτη φορά, το Σύνταγμα του 1975, αφού είχε προηγηθεί μακρά επιστημονική και πολιτική συζήτηση σχετικά με το εύρος των προεδρικών αρμοδιοτήτων. Η αναθεώρηση αυτή επικεντρώθηκε στο κεφάλαιο του Συντάγματος που αφορά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μεταφέροντας τις λεγόμενες προεδρικές «υπερεξουσίες» στην Κυβέρνηση και στον Πρωθυπουργό (Αλιβιζάτος, 2011: 529). Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1975 που αφορούν τη συγκρότηση και την αποστολή της Κυβέρνησης, καθώς και τη Διοίκηση δε μεταβλήθηκαν με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

## Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001:

### Οι Διατάξεις που αναθεωρήθηκαν

Στις 18 Απριλίου του 2001 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το κείμενο του Συντάγματος όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Απριλίου του 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων. Παρά την τροποποίηση μεγάλου αριθμού διατάξεων του Συντάγματος, η αναθεώρηση έγινε αποδεκτή, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, από τα τέσσερα πέμπτα του συνόλου των βουλευτών και γι' αυτό το λόγο χαρακτηρίστηκε ως «συναινετική» αναθεώρηση.

#### 1. Συγκρότηση και Αποστολή της Κυβέρνησης

##### Άρθρο 82

Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκαν στο άρθρο 82 δύο νέες διατάξεις. Αρχικά, με την παράγραφο 3 του άρθρου 82 του Συντάγματος προβλέφθηκε η συγκρότηση, η λειτουργία, καθώς και οι αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, σκοπός της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (Βενιζέλος, 2002: 284). Ακόμη, στο άρθρο 82 § 4 του Συντάγματος προβλέφθηκε η σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής και Άμυνας για λόγους που αφορούν τη συνέχεια της εξωτερικής πολιτικής, την ασφάλεια και την εθνική άμυνα της Χώρας, χωρίς φυσικά να υποκαθιστά αυτό την Κυβέρνηση. Αποτελεί ένα είδος συμβούλου της Κυβέρνησης, προκειμένου να μπορεί να διαμορφώνει μία ενιαία και σταθερή εξωτερική πολιτική και συμμετέχουν σε αυτό εκπρόσωποι των κομμάτων της Βουλής και πρόσωπα με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία (Βενιζέλος, 2002: 284, Παυλόπουλος, 2010: 274).

Τόσο η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όσο και το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής αποτελούν δύο συνταγματικώς προβλεπόμενα συμβουλευτικά όργανα που λειτουργούν πλησίον της Κυβέρνησης. Όσον αφορά την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στο Σύνταγμα προβλέπονται η αποστολή και οι αρμοδιότητές της αλλά όχι η συγκρότηση και η σύνθεσή της. Από την άλλη, αναφορικά με το Εθνικό Συμβούλιο

Εξωτερικής Πολιτικής το Σύνταγμα δεν κάνει αναφορά στην αποστολή του, ενώ επισημαίνεται ότι μετέχουν σε αυτό και πρόσωπα με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία (Βενιζέλος, 2002: 284).

## 2. Οργάνωση της Διοίκησης

### Άρθρο 101 § 3

Το άρθρο 101 του Συντάγματος όπως διατυπώθηκε στο Σύνταγμα του 1975 και του 1986 αναφέρει ότι τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

Κατά την αναθεώρηση του 2001 το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την τροποποίηση του άρθρου 101 § 3 προς την κατεύθυνση της άσκησης ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων από τα κεντρικά όργανα, χωρίς να περιορίζονται οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους (Πρόταση Επιτροπής)<sup>9</sup>.

Από την άλλη μεριά, η Νέα Δημοκρατία εισηγήθηκε όσον αφορά το άρθρο 101 § 3 ότι τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για όλες τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, καθώς και τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους όπως νόμος ορίζει<sup>10</sup>.

Το τελικό κείμενο όπως αναθεωρήθηκε αναφέρει ότι τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. Προστέθηκε δε ερμηνευτική δήλωση σύμφωνα με την οποία ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρα κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

---

<sup>9</sup> Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Ι. Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος και της Νέας Δημοκρατίας.

<sup>10</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

## **Άρθρο 101<sup>A</sup>**

Όσον αφορά το συγκεκριμένο άρθρο αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε τη σύσταση και συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών με διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους<sup>11</sup>.

Ως προς την οργάνωση της διοίκησης, προστέθηκε το άρθρο 101<sup>A</sup> και επήλθαν ορισμένες σημαντικές μεταβολές στις διατάξεις του άρθρου 102. Το άρθρο 101<sup>A</sup> αποτέλεσε μία ακόμη καινοτομία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001. Πιο συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 αναφέρει ότι όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει. Η παράγραφος 2 επισημαίνει ότι νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής. Στην παράγραφο 3 αναφέρεται ότι με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των Ανεξαρτήτων Αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η εισαγωγή του άρθρου 101<sup>A</sup> με το οποίο καλύφθηκαν στο σύνολό τους οι Ανεξάρτητες Αρχές, αποτέλεσε ίσως την σπουδαιότερη θεσμική καινοτομία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 (Βενιζέλος, 2002: 223).

## **Άρθρο 102**

Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ αφορούσε την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Β΄ Βαθμού. Συγκεκριμένα, βάσει αυτής κατοχυρώνεται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ όλων των βαθμίδων και ρυθμίζονται πληρέστερα οι σχέσεις μεταξύ της αποκεντρωμένης περιφερειακής διοίκησης και των επί μέρους βαθμών των ΟΤΑ<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

<sup>12</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

Η πρόταση της Νέας Δημοκρατίας περιελάμβανε παρεμβάσεις σχετικά με τις παραγράφους 4, 5 και 6 του άρθρου 102. Στην παράγραφο 4 πρότεινε την προσθήκη της εξής υποπαραγράφου<sup>13</sup>:

«Με απόφαση των συλλογικών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δυνατό να διοργανώνονται τοπικά δημοψηφίσματα για κοινωνικά θέματα τοπικής σημασίας, όπως νόμος ορίζει».

Επιπλέον, πρότεινε την αναθεώρηση της παραγράφου 5 ως εξής:

«Το Κράτος με τα περιφερειακά του όργανα ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικώς σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους».

Ακόμη, εισηγήθηκε την αναθεώρηση της παραγράφου 6 ως εξής:

«Το Κράτος εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».

Οι διατάξεις του άρθρου 102 αναθεωρήθηκαν σε αρκετά μεγάλο βαθμό. Αρχικά, η παράγραφος 1 αναφέρει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Η παράγραφος 2 επισημαίνει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. Στην παράγραφο 3 τονίζεται ότι με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα, ενώ στην παράγραφο 4 αναφέρεται ότι το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

---

<sup>13</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

Βάσει της παραγράφου 5, το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορών ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

### **3. Υπηρεσιακή Κατάσταση των Οργάνων της Διοίκησης**

#### **Άρθρο 103**

Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ αφορούσε την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης . Πιο συγκεκριμένα πρότεινε την προσθήκη τριών νέων παραγράφων<sup>14</sup>:

1. Καθιερώνονται αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια για την πρόσληψη στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.
2. Επιβάλλονται περιορισμοί στην επέκταση και ανανέωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και απαγόρευση μονιμοποίησης στο δημόσιο τομέα.
3. Θεσμοθετείται ο Συνήγορος του Πολίτη ως ανεξάρτητη δημόσια αρχή.

Η Νέα Δημοκρατία με τη σειρά της πρότεινε την προσθήκη εδαφίου στην παράγραφο 1<sup>15</sup>:

«Ο διορισμός τους γίνεται ύστερα από πανελλήνιο διαγωνισμό, τα δε προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο που διασφαλίζει την αξιοκρατική πρόσληψη και αξιολόγηση των διοριζόμενων».

Στην παράγραφο 2 πρότεινε την προσθήκη της παρακάτω υποπαραγράφου:

«Δεν επιτρέπεται η πρόσληψη έκτακτων υπαλλήλων για την κάλυψη πάγιων αναγκών ούτε η μονιμοποίηση του προσωπικού που προσελήφθη για κάλυψη απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών».

---

<sup>14</sup> Βουλή των Ελλήνων, οπ.π. (σημ. 1).

<sup>15</sup> Βουλή των Ελλήνων, οπ.π. (σημ. 1).

Επίσης, προτάθηκε από τη Νέα Δημοκρατία η προσθήκη νέας παραγράφου 7 σχετικά με το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης<sup>16</sup>:

«Η τήρηση της αρχής της αξιοκρατίας ανατίθεται στο Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με κύριο έργο την εποπτεία και διενέργεια διαγωνισμών και αξιολόγηση για διορισμούς και προσλήψεις, καθώς και την επιλογή για την προαγωγή σε θέσεις γενικών διευθυντών και ειδικών κατηγοριών δημοσίων λειτουργών ή συνεργατών της διοίκησης ή Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, όπως νόμος ορίζει. Το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης είναι επίσης αρμόδιο για την εισήγηση επί θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και των σχεδίων νόμων που αναφέρονται στη δημόσια διοίκηση».

Ακόμη, πρότεινε την προσθήκη νέας παραγράφου 8 αναφορικά με τον Επίτροπο Δημόσιας Διοίκησης<sup>17</sup>:

«Η Βουλή ορίζει, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, Επίτροπο Δημόσιας Διοίκησης για την εξέταση καταγγελιών σχετικά με περιπτώσεις παραβάσεων της αρχής της νομιμότητας. Ο Επίτροπος Δημόσιας Διοίκησης διαβιβάζει στις αρμόδιες υπηρεσίες προτάσεις για την αποκατάσταση αδικιών και υποβάλλει ετήσια έκθεση στον Πρόεδρο της Βουλής. Ο Επίτροπος Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή διορίζεται με πενταετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί μία, και μόνο, φορά. Τα σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου αυτής ορίζονται με νόμο».

Επιπλέον, η Νέα Δημοκρατία πρότεινε την προσθήκη νέας παραγράφου 9 σχετικά με τη συζήτηση στη Βουλή εκθέσεων για τη Διοίκηση<sup>18</sup>:

«Οι διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές συντάσσουν ετήσια έκθεση επί της δραστηριότητας και αποτελεσματικότητας των τομέων υπουργικής διοίκησης και των εποπτευομένων φορέων. Κατ' έτος η Βουλή συζητεί επί των εκθέσεων των ως άνω επιτροπών, καθώς και επί των εκθέσεων του Επιτρόπου της Δημόσιας Διοίκησης, του Εθνικού Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης και του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Αναφορικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης, με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 προστέθηκαν στο άρθρο 103 οι παράγραφοι 7, 8 και 9. Η παράγραφος 7 αναφέρει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και

<sup>16</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

<sup>17</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).

<sup>18</sup> Βουλή των Ελλήνων, ο.π. (σημ. 1).



υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής. Η παράγραφος 8 επισημαίνει ότι νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3<sup>19</sup> είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων είτε επείγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2<sup>20</sup>. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου. Σύμφωνα με την παράγραφο 9, νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή.

---

<sup>19</sup> Στο συγκεκριμένο εδάφιο αναφέρεται ότι οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

<sup>20</sup> Σύμφωνα με αυτό, εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

## Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 -

### Κριτική προσέγγιση

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία μάλιστα, όπως προαναφέρθηκε, χαρακτηρίστηκε ως «συναινετική», μεταξύ άλλων ενισχύθηκε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και θεσμοθετήθηκαν οι Ανεξάρτητες Αρχές (Βενιζέλος, 1996, 2000: 13-14). Είχε προηγηθεί ένας μακροχρόνιος διάλογος που οδήγησε σε μια μάλλον πρωτοφανή συναίνεση της πλειοψηφίας των πολιτικών δυνάμεων σχετικά με το αναθεωρητικό εγχείρημα (Χλέπας, 2002: 42).

Έχοντας ήδη ξεκινήσει οι πρώτες συζητήσεις σχετικά με την συνταγματική αναθεώρηση, την 1 Ιανουαρίου του 1995, ο τότε πρωθυπουργός της Χώρας Ανδρέας Παπανδρέου εξήγγειλε τη δική του αναθεώρηση, η οποία επικεντρώθηκε στην ενίσχυση των κοινοβουλευτικών θεσμών, **τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, την ολοκλήρωση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης**, την εσωτερική ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, την πληρέστερη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, καθώς και τις σχέσεις Κράτους - Εκκλησίας (Αλιβιζάτος, 2001: 156). Αναλυτικότερα, η αναθεώρηση του 2001 επέφερε σπουδαίες αλλαγές στο διοικητικό σύστημα της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, ενίσχυσε το αποκεντρωτικό σύστημα μέσω του περιορισμού των αρμοδιοτήτων των κεντρικών οργάνων του Κράτους, επέβαλε στον κοινό νομοθέτη αλλά και στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση να λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και θέσπισε συνταγματικές εγγυήσεις διαφάνειας αναφορικά με τις προσλήψεις στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (Βενιζέλος, 2002: 369). Ενώ, σημαντική τομή ήταν η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών με την προσθήκη του άρθρου 101<sup>Α</sup>, με σκοπό τη θωράκιση με πρόσθετες εγγυήσεις των ατομικών δικαιωμάτων που προστατεύουν την προσωπικότητα απέναντι σε σύγχρονες τεχνολογικές απειλές, την διαχείριση κρίσιμων ζητημάτων που αφορούν τον σκληρό πυρήνα της πολιτικής, όπως η σχέση αγοράς και οικονομικών λειτουργιών του κράτους. Ακόμη, η σύστασή τους στόχευε στην οργάνωση και διεξαγωγή ορισμένων κρίσιμων διοικητικών διαδικασιών με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας (Βενιζέλος, 2002: 218-219).

# 1. Περιφερειακή Διοίκηση του Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση

## 1.1. Το Αποκεντρωτικό Σύστημα (Άρθρο 101)

Στο νέο συνταγματικό κείμενο του 2001 έγιναν ορισμένες σημαντικές αλλαγές και υιοθετήθηκε μια σειρά νέων διατάξεων που έδωσαν στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις. Κατά τη συζήτηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης, τα δύο μεγάλα κόμματα τάχθηκαν υπέρ της ανάγκης περιορισμού του ελέγχου που ασκούν οι κεντρικές υπηρεσίες στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα σε έλεγχο νομιμότητας, καθώς και στην κατοχύρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. (Χλέπας, 2000: 287). Οι νέες ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν συνέβαλαν στην ενδυνάμωση της διακλαδικής συνοχής των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών μέσω της αναβάθμισης του ρόλου του ηγετικού - διευθυντικού τους οργάνου (άρθρο 101 § 3), με επισήμανση παράλληλα της ανάγκης για προσαρμογή των ρυθμίσεων στις ιδιαιτερότητες των νησιωτικών περιοχών (άρθρο 101) (Χλέπας, 2006: 839-840).

Όσον αφορά τη λειτουργία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επικεντρώθηκε κατά κύριο λόγο στην ενίσχυση της θέσης των περιφερειακών οργάνων μέσα από τον περιορισμό του ελέγχου που ασκούν τα κεντρικά όργανα σε έλεγχο νομιμότητας (Χλέπας, 2006: 840). Όμως, η Νέα Δημοκρατία επεσήμανε τη σπουδαιότητα της ρητής αναφοράς σε «αποκεντρωμένα» αντί «περιφερειακά» όργανα, προκειμένου να αρθεί η εννοιολογική σύγχυση μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης<sup>21</sup>. Στόχος του περιορισμού του ελέγχου που ασκείται στα περιφερειακά όργανα σε έλεγχο νομιμότητας ήταν η διασφάλιση της οριζόντιας συνοχής των αποκεντρωμένων υπηρεσιών παράλληλα με την ενίσχυση της θέσης του διευθυντικού τους οργάνου που είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Παρά το γεγονός της έλλειψης ελέγχου ως προς την σκοπιμότητα των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, το όργανο αυτό εξακολουθεί να εντάσσεται στην διοικητική ιεραρχία, που σημαίνει ότι υπόκειται σε πειθαρχικές διαδικασίες και ενδεχομένως σε αυτεπάγγελτο έλεγχο (Χλέπας, 2006: 840-841). Βέβαια, ο περιορισμός του ελέγχου μόνο σε έλεγχο νομιμότητας δε στερεί από τα κεντρικά όργανα την αρμοδιότητα κατεύθυνσης και συντονισμού. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται μέσω της παροχής οδηγιών ή με άλλους πρόσφορους τρόπους, όπως νόμος ορίζει<sup>22</sup>. Τέλος, αναφορικά με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 101, επεκτείνεται η ειδική μέριμνα του Συντάγματος για τις νησιωτικές περιοχές. Η ερμηνευτική αυτή δήλωση αποτέλεσε συνταγματικό έρεισμα για όλες τις διαφοροποιήσεις που αφορούν την ιδιομορφία

<sup>21</sup> Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικά Συνεδριάσεων, Αθήνα 2000, όπου η ομιλία του Πρ. Παυλόπουλου, σελ. 974.

<sup>22</sup> Βενιζέλος Ευ. σε: Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΕ' [21.3.2001 (απόγευμα)], σελ. 6223, και την εισήγηση του ίδιου σε: Πρακτικά των συνεδριάσεων.

των νησιωτικών περιοχών όπως η λειτουργία του σχολικού συστήματος<sup>23</sup> (Βενιζέλος, 2002: 370).

## **1.2. Η Οργανωτική Συγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Άρθρο 102)**

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν διάυλο συμμετοχής στην διοίκηση και συνεπώς στην πολιτική εξουσία στο επίπεδο των τοπικών υποθέσεων. Επιπλέον, συνιστά μέθοδο πολιτικής συμμετοχής και θεσμό άσκησης πολιτικής πίεσης στην κεντρική πολιτική εξουσία, ενώ παράλληλα συνιστά τρόπο διοικητικής οργάνωσης του κράτους ενώ για πολλούς συνιστά και συνταγματικό δικαίωμα (Βενιζέλος, 2002: 377). Οι νέες ρυθμίσεις επέκτειναν τις δυνατότητες του κοινού νομοθέτη αναφορικά με την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους (άρθρο 102 § 1), αλλά και την αναβάθμιση των συνδέσμων ΟΤΑ (άρθρο 102 § 3). Επιπρόσθετα, οι νέες συνταγματικές διατάξεις προχώρησαν στην ρητή εισαγωγή τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, εξουσιοδοτώντας παράλληλα το νομοθέτη να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες τους, αλλά και τις αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους στην τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 102 § 1 εδ. δ´). Εξίσου νευραλγικές μπορούν να θεωρηθούν οι ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, καθώς καθιερώνουν τόσο τη ρήτρα για μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων κάθε φορά που μεταφέρεται στην αυτοδιοίκηση κάποια αρμοδιότητα όσο και τη δυνατότητα πρόβλεψης «τοπικών εσόδων», δηλαδή τοπικών φόρων που εξειδικεύονται και η είσπραξη των οποίων επαφίεται στους ΟΤΑ ύστερα από εξουσιοδότηση νόμου (Βενιζέλος, 2000: 82-84).

Ως προς την οργανωτική συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο αναθεωρητικός νομοθέτης αποφάσισε τον περιορισμό των βαθμίδων σε δύο. Καταλυτικός ήταν ο ρόλος των εθνικών ενώσεων των ΟΤΑ των οποίων οι προτάσεις ήταν επιστημονικά τεκμηριωμένες και άσκησαν πίεσεις σε όλες τις πτέρυγες της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής εκμεταλλευόμενες μάλιστα το ειδικό βάρος των αιρετών στους κομματικούς μηχανισμούς (Χλέπας, 2002: 42). Οι δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζονται υποχρεωτικά από το Σύνταγμα, αλλά ο τρόπος βάσει του οποίου οργανώνεται κάθε βαθμός ανατίθεται στον νόμο. Με βάση τον πληθυσμό της Ελλάδας, η ύπαρξη δύο βαθμών αυτοδιοίκησης κρίθηκε επαρκής. Με την αναθεώρηση αυτή διασφαλίζεται η σαφήνεια ως προς τους δύο βαθμούς και η νομοθετική ευχέρεια ως προς τον τρόπο οργάνωσης κάθε βαθμού. Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι

---

<sup>23</sup> Βενιζέλος Ευ. σε: Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ΄ [21.3.2001 (πρωί)], σελ. 6173, και Συνεδρίαση ΡΜΕ΄ [21.3.2001 (απόγευμα)], σελ. 6223.

στη νέα διατύπωση του άρθρου 102 του Συντάγματος του 2001 δε γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένους τύπους ΟΤΑ, δίνοντας έτσι στον νομοθέτη ένα ευρύ φάσμα επιλογών. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια συγκρότησης των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο είτε ανώτερο είτε κατώτερο των σημερινών νομών, καθώς και δημιουργίας συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης με δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις που περιλαμβάνουν υποσυστήματα, τα οποία διαθέτουν αντίστοιχα δικά τους όργανα και έναν ορισμένο βαθμό αυτοτέλειας (Χλέπας, 2006: 845-846).

Εξίσου σημαντική είναι η ρύθμιση σχετικά με τη δημιουργία των συνδέσμων που αποτελούν τοπικές οργανώσεις διαδημοτικής συνεργασίας. Σύμφωνα με τη νέα διατύπωση οι σύνδεσμοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα ανάληψης της εκτέλεσης έργων ή παροχής υπηρεσιών, αλλά και της άσκησης αρμοδιοτήτων, ενώ διοικούνται από αιρετά όργανα, χωρίς ωστόσο την εξασφάλιση ανάλογης προς τον πληθυσμό εκπροσώπησης. Επιπλέον, βάσει των νέων ρυθμίσεων, οι σύνδεσμοι μπορούν να αναλαμβάνουν την άσκηση κάθε είδους αρμοδιότητας της διοίκησης. Παρατηρείται λοιπόν μία προσπάθεια διεύρυνσης του αντικειμένου των συνδέσμων, οι οποίοι σταδιακά τείνουν να μετατρέπονται από μονο-θεματικοί σε πολυ-θεματικοί. Γενικότερα, βάσει των νέων συνταγματικών διατάξεων, η άσκηση αρμοδιοτήτων μπορεί να περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα ευθυνών παράλληλα με την επιστράτευση μέτρων καταναγκασμού ή την επιβολή τελών και φόρων. Σε κάθε περίπτωση, τα όρια των επιλογών του νομοθέτη διευρύνονται αισθητά. Εν κατακλείδι, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ ισχύει και έναντι των συνδέσμων<sup>24</sup> (Χλέπας, 2006: 846).

### **1.2.1. Οι Αρμοδιότητες των ΟΤΑ**

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, το αναθεωρημένο Σύνταγμα κάνει ρητή αναφορά σε τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων που καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ. Μάλιστα, ο νομοθέτης εξουσιοδοτείται από το νέο Σύνταγμα για τον καθορισμό του εύρους και των κατηγοριών των τοπικών υποθέσεων, αλλά και την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους δύο βαθμούς ΟΤΑ με την υποχρέωση τήρησης των Αρχών της ισότητας, του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αποδοτικότητας. (Χλέπας, 2006: 848-849).

---

<sup>24</sup> Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήνα 2000, σελ. 194. Στην σχετική πρόταση της Νέας Δημοκρατίας, που κατατέθηκε στην Επιτροπή Αναθεώρησης, απουσίαζε οποιαδήποτε αναφορά σε συνδέσμους ΟΤΑ.

Η πρόταση που τέθηκε για την εισαγωγή στην παράγραφο 1 του άρθρου 102 της αρχής της επικουρικότητας, ως τεκμηρίου αρμοδιότητας του επιπέδου που βρίσκεται εγγύτερα στους πολίτες, απορρίφθηκε τόσο από την πλειοψηφία όσο και από την αξιωματική αντιπολίτευση στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή. Αυτό συνέβη, καθώς η εν λόγω ρύθμιση θα προκαλούσε ερμηνευτικές αμφισβητήσεις μέχρι την παγίωση της θέσης της νομολογίας σχετικά με την έννοια και το περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας. Επιπλέον, η πρόταση αυτή απορρίφθηκε, καθώς η αρχή της επικουρικότητας έχει έντονα φιλελεύθερα χαρακτηριστικά, ενώ παράλληλα συνδέεται με τη θεωρία της αποχής του Κράτους συγκριτικά με την ικανότητα απορρύθμισης της οικονομίας<sup>25</sup> (Βενιζέλος, 2002: 380-381).

Επιπλέον, το νέο Σύνταγμα προχώρησε στην ανάθεση στους ΟΤΑ της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Αυτή η διοικητική δραστηριότητα ενδέχεται να αφορά συγκεκριμένη περιοχή της χώρας και κατ' εξοχήν μια μητροπολιτική περιοχή. Το Σύνταγμα λοιπόν εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη να ορίσει αυτές τις αρμοδιότητες που ασκούνται από τους ΟΤΑ και συνιστούν αποστολή του Κράτους επιβεβαιώνοντας τη λειτουργική ενότητα της δημόσιας διοίκησης. Ασκώντας κρατικές υποθέσεις, οι ΟΤΑ ενεργούν ως όργανα του νομικού προσώπου του κράτους (Χλέπας, 2006: 849-850). Βέβαια, η ανάθεση αυτών των αρμοδιοτήτων με πρωτοβουλία του κοινού νομοθέτη, αφορά την έκδοση σχετικών ατομικών αλλά και κανονιστικών πράξεων, στο πλαίσιο που θεσπίζει το άρθρο 43<sup>26</sup> (Βενιζέλος, 2002: 381-382).

---

<sup>25</sup> Βενιζέλος Ευ. σε: Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ' [21.3.2001 (πρωί)], σελ. 6174, και τον ίδιο σε: Πρακτικά των συνεδριάσεων και Έκθεση, οπ.π., σελ. 649.

<sup>26</sup> Η παράγραφος 1 του άρθρου 43 αναφέρει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. Η παράγραφος 2 τονίζει ότι ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Η παράγραφος 3 καταργήθηκε, ενώ στην παράγραφο 4 ορίζεται ότι με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. Στην παράγραφο 5 επισημαίνεται ότι τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.

### **1.2.2. Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ**

Σημαντικές μπορούν να χαρακτηριστούν οι αλλαγές που επήλθαν από τον συντακτικό νομοθέτη στη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ που κατοχυρώθηκαν ρητά. Αξίζει να επισημανθεί το γεγονός ότι το αμετάβλητο εδάφιο β' της παραγράφου 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει, επιτρέπει τη συμμετοχή των πολιτών άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ζουν στη Ελλάδα, βάσει των όρων του νόμου (Βενιζέλος, 2000: 83). Αρχικά, πρέπει να τονιστεί η σημασία που έχει η άμεση εφαρμογή της αρχής της αναλογίας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται και τους πόρους που μεταφέρονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Μάλιστα, αναφορικά με το γεγονός ότι το μελλοντικό ύψος των σχετικών δαπανών μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερο, το Σύνταγμα του 2001 προχώρησε στην καθιέρωση της αρχής της εξελικτικής αναλογίας των πόρων που μεταφέρονται, για κάθε μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα. Σε κάθε περίπτωση όμως η νομοθεσία οφείλει να συγκροτήσει μηχανισμούς που θα εξασφαλίζουν τη διαρκή αναπροσαρμογή του ύψους των μεταφερόμενων πόρων στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των αρμοδιοτήτων (Χλέπας, 2006: 851-853, Βενιζέλος, 2002: 382). Παράλληλα, στην παράγραφο 5 του άρθρου 102 αναγνωρίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προβλέπει την επιβολή τοπικών εσόδων από τους ΟΤΑ, αλλά και την απευθείας εισπραξή τους από τους ίδιους τους ΟΤΑ. Αυτή η νέα ρύθμιση συμβαδίζει με τη γενικότερη προσπάθεια για ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και με τα σχετικά με την επιβολή τελών ή φόρων υπέρ των ΟΤΑ (Βενιζέλος, 2000: 83). Με τη νέα αυτή ρύθμιση θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που κρίνονται απαραίτητα για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ αλλά και των πόρων που κρίνονται κρίσιμοι για την εκτέλεση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Επιπλέον, με την αναθεωρημένη διάταξη προβλέφθηκε η διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών (Χλέπας, 2006: 853-854).

### **1.2.3. Τα Όρια της Κρατικής Εποπτείας**

Βάσει της παραγράφου 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος οριοθετείται με σαφήνεια η κρατική εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτή η κρατική εποπτεία απαγορεύεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος ασκείται όπως ορίζει ο νόμος. Πιο συστηματική είναι η διατύπωση του εδαφίου γ' αναφορικά με τις προϋποθέσεις επιβολής πειθαρχικών ποινών στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, με τη

θεσμική εγγύηση της σύμφωνης γνώμης συμβουλίου, το οποίο απαρτίζεται από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει (Βενιζέλος, 2002: 382-383).

## **2. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Άρθρο 101<sup>Α</sup>)**

Προερχόμενες από την Αγγλία, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές έκαναν την εμφάνισή τους, για πρώτη φορά στην Ευρώπη, όταν συνειδητοποιήθηκε το γεγονός της διάβρωσης του κρατικού μηχανισμού από την επιρροή των κομμάτων σε αυτόν. Ο κρατικός μηχανισμός αδυνατούσε να εξασφαλίσει την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία που θα έπρεπε να διέπουν τη διοικητική δράση σε τομείς όπως η προστασία της ιδιωτικής σφαίρας από το διαδίκτυο, οι επικοινωνίες, τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης αλλά και η εν γένει λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Επομένως, υπήρχε πλέον η τάση ανάθεσης της διαχείρισης των τομέων αυτών, της διαμόρφωσης των κανόνων και της διεξαγωγής των απαραίτητων ελέγχων σε Ανεξάρτητες Αρχές. Είχε έτσι παγιωθεί η πεποίθηση ότι οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να διεκπεραιώνουν την αποστολή τους όντας απαλλαγμένες από διαφόρων ειδών επιρροές, περιβεβλημένες με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Πάντως, όσον αφορά τις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές φαίνεται ότι δεν ανταποκρίθηκαν πλήρως στις προσδοκίες των εμπνευστών τους (Αλιβιζάτος, 2001: 113-114).

Η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, ως μορφών οργάνωσης της εκτελεστικής-διοικητικής λειτουργίας (Ηλιάδου, 2001: 396), υπήρξε ένα από τα ζητήματα που μονοπώλησε το ενδιαφέρον κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Σκοπός της συνταγματικής αναγνώρισής τους ήταν η διασφάλιση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της ισορροπίας ανάμεσα σε κράτος και πολίτη, καθώς και η θωράκιση των ατομικών δικαιωμάτων (Ηλιάδου, 2001: 388-389). Η θεσμική καινοτομία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι η εισαγωγή γενικής διάταξης που καλύπτει το σύνολο αυτών στο άρθρο 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος (Βενιζέλος, 2002: 223). Η ανάγκη θεσμοθέτησής τους προέκυψε από μία πληθώρα εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων όπως η αδιαφάνεια ορισμένων πτυχών του δημόσιου βίου και η διαπλοκή των οικονομικών και πολιτικών δυνάμεων που απειλούν την συνοχή και την αξιοπιστία του ισχύοντος πολιτικο-διοικητικού σχήματος. Ακόμη, οι Ανεξάρτητες Αρχές προέκυψαν εξαιτίας της ανάγκης διαχείρισης ορισμένων νευραλγικών ζητημάτων που αφορούσαν τον σκληρό πυρήνα της πολιτικής αλλά και τις εγγυήσεις της δημοκρατικής πολυφωνίας. Με τη σύσταση επομένως των Ανεξαρτήτων Αρχών, που



αποτέλεσε μάλιστα ελληνική πρωτοτυπία<sup>27</sup> σε πανευρωπαϊκό επίπεδο (Χρυσόγονος, 2000: 1163), επιχειρήθηκε η μεταβίβαση μιας σειράς κρίσιμων πεδίων πολιτικής από το χώρο της πολιτικής ευθύνης, στο χώρο των Ανεξαρτήτων Αρχών που στελεχώνονται από πρόσωπα που πρεσβεύουν την πολιτική αμεροληψία (Βενιζέλος, 2002: 219).

Το πρόβλημα, που εν τέλει οδήγησε στη θέσπιση των Ανεξαρτήτων Αρχών, αφορούσε το γεγονός ότι οι παραδοσιακοί κατασταλτικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί αδυνατούσαν να εκπληρώσουν με επάρκεια την αποστολή τους σε σχέση με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Η συνταγματική καθιέρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών αντικατοπτρίζει το αίτημα για την εφαρμογή των Αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας στον χώρο της δημόσιας διοίκησης (Καμίνης, 2006: 813-815). Στο Σύνταγμα λοιπόν του 2001 προβλέφθηκε η σύσταση και η λειτουργία πέντε Ανεξαρτήτων Αρχών. Αυτές είναι η **Αρχή για την προστασία των προσωπικών δεδομένων** (άρθρο 9<sup>Α</sup>), η **Αρχή για τη διαφύλαξη του απορρήτου των τηλεπικοινωνιών και γενικότερα των ανταποκρίσεων** (άρθρο 19 § 2), το **Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης**, το οποίο είναι αρμόδιο για την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης (άρθρο 15 § 2), το **Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού** το οποίο είναι υπεύθυνο για την εποπτεία των προσλήψεων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθρο 103 § 7) και ο **Συνήγορος του Πολίτη** (άρθρο 103 § 9) (Βενιζέλος, 2002: 222-223).

## 2.1. Η Συνταγματική Όψη του Ζητήματος

Το ζήτημα της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις και διαφωνίες. Αρχικά, τόσο στο Σύνταγμα του 1975 όσο και σε αυτό του 1986 δεν υπήρχε καμία σχετική ρύθμιση. Βέβαια, το γεγονός της ανυπαρξίας συνταγματικής διάταξης για τις Ανεξάρτητες Αρχές δεν καθιστούσε αντισυνταγματική την όποια προσπάθεια του νομοθέτη. Το πρόβλημα που υπήρχε αφορούσε την ανυπαρξία πολιτικής ευθύνης και κατ' επέκταση κοινοβουλευτικού ελέγχου των μελών της Κυβέρνησης με βάση τα όσα προβλέπει το άρθρο 85 του Συντάγματος. Ο διοικητικός σε συνδυασμό με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας είναι αυτοί που διασφαλίζουν τον πολιτικό έλεγχο και κυρίως την πολιτική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης. Επιπλέον, συμβάλλουν στη νομιμοποίηση αυτών που διαχειρίζονται την κρατική εξουσία, καθώς τους συνδέουν με τη Βουλή. Έτσι, η πρόβλεψη σύστασης οργάνων πέραν των ήδη υπαρχόντων

---

<sup>27</sup> Ας σημειωθεί ότι η νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας, στην οποία ο θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών βρήκε τη μεγαλύτερη απήχηση από όλες τις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, αντιμετωπίζει με επιφυλακτικότητα τις Ανεξάρτητες Αρχές επισημαίνοντας τον διοικητικούς χαρακτήρα και οριοθετώντας τις αρμοδιότητές τους με βάση τις συνταγματικές διατάξεις.

συνέχιζε να δημιουργεί προβληματισμό, καθώς καθιστούσε αβέβαιη τη δυνατότητα πραγματοποίησης πολιτικού ελέγχου. Για πρώτη φορά, το ζήτημα της σύστασης Ανεξαρτήτων διοικητικών Αρχών συμπεριλήφθηκε στην πρόταση του ΠΑΣΟΚ στα πλαίσια της Β΄ Επιτροπής Αναθεώρησης και της Ολομέλειας της Βουλής. Για τα μέλη τους προβλεπόταν καθεστώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (Χρυσανθάκης, 2002: 115-117).

## **2.2. Η Πρόταση της Κυβέρνησης**

Αρχικά, το ΠΑΣΟΚ ενέμεινε στην θέση του για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των Ανεξαρτήτων Αρχών. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι οι φορείς αυτοί εκπροσωπούσαν κατά κάποιο τρόπο την Βουλή κατά τον έλεγχο της διοικητικής δραστηριότητας και γι' αυτό τον λόγο έπρεπε να υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Όσον αφορά την επιλογή των μελών που θα στελέχωναν της Ανεξάρτητες Αρχές προτάθηκαν δύο εναλλακτικές. Πρώτον, η υποβολή σχετικής πρότασης από τον Πρόεδρο της Βουλής και εν συνεχεία η λήψη απόφασης από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της ή σε περίπτωση μη επίτευξης αυτής, πλειοψηφία των τριών πέμπτων προσωρινά και μέχρι έξι μήνες. Δεύτερον, η υποβολή σχετικής πρότασης από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και η λήψη απόφασης από την αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών αυτής ή σε έκτακτες περιπτώσεις με απόλυτη πλειοψηφία για διάστημα έξι μηνών (Χρυσανθάκης, 2002: 119).

## **2.3. Οι Προτάσεις των Κομμάτων της Αντιπολίτευσης**

Τόσο η Νέα Δημοκρατία όσο και τα υπόλοιπα κόμματα της αντιπολίτευσης τήρησαν μία κατ' αρχήν συναινετική στάση απέναντι στην πρόταση του πλειοψηφούντος κόμματος προτείνοντας ορισμένες διορθώσεις. Πιο συγκεκριμένα, η Νέα Δημοκρατία πρότεινε η επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις αρχές να γίνεται με απόφαση των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων. Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας τόνισε την εξάρτηση των Ανεξαρτήτων Αρχών από την Κυβέρνηση, ενώ ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου επεσήμανε την ανάγκη αξιοποίησης με φειδώ της δυνατότητας σύστασης Ανεξαρτήτων Αρχών που να εκπληρώνουν πραγματικά τον σκοπό σύστασής τους, καθώς επίσης την ανάγκη σύνδεσής τους με τη Βουλή κυρίως μέσω της επιλογής των μελών τους με αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων. Ειδικότερα, όσον αφορά το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης υπογράμμισε την ανάγκη

άμεσης ισχύος των αποφάσεών του, χωρίς την πρόβλεψη δυνατότητας ελέγχου νομιμότητας από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό (Χρυσανθάκης, 2002: 119-121).

## **2.4. Η Τελική Ρύθμιση**

Το σπουδαιότερο επίτευγμα αυτής της αναθεωρητικής προσπάθειας ήταν η κατοχύρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών για πρώτη φορά στο κείμενο του Συντάγματος (Χρυσανθάκης, 2002: 123). Όσον αφορά τον τρόπο ανάδειξης των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προέβλεπε τελικά τα μέλη των Αρχών να προτείνονται και να διορίζονται από την Κυβέρνηση, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, διατυπωμένη με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων των παρόντων μελών της. Από την άλλη η Επιτροπή Αναθεώρησης πρότεινε η επιλογή των μελών να γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων με την προϋπόθεση ομοφωνίας ή τουλάχιστον της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 123). Το τελικό σχέδιο που προτάθηκε εκ νέου από το ΠΑΣΟΚ και υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια πρότεινε την διατήρηση της αρμοδιότητας από την Διάσκεψη των Προέδρων, η οποία θα αποφάσιζε με επιδίωξη ομοφωνίας ή τουλάχιστον με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης. Το βασικό πλεονέκτημα της Διάσκεψης των Προέδρων ως αρμόδιου οργάνου για την ανάδειξη των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών ήταν το γεγονός ότι διευκόλυνε την επίτευξη ευρέων συναινέσεων μεταξύ των κοινοβουλευτικών ομάδων. Ακόμη, στην πλειοψηφία της απαρτίζεται από πρόσωπα που διαθέτουν αυξημένο κοινοβουλευτικό κύρος λόγω του αξιώματος που κατέχουν στην Βουλή. Ουσιαστικά, το πλεονέκτημα της Διάσκεψης των Προέδρων έγκειται στον «συζητητικό χαρακτήρα» του οργάνου, που διευκολύνεται από το γεγονός ότι τα μέλη του μετέχουν σε αυτό λόγω των ιδιοτήτων που φέρουν κατά τον Κανονισμό της Βουλής (Βενιζέλος, 2002: 224). Μάλιστα, ο τρόπος εισαγωγής και συζήτησης των θεμάτων στη Διάσκεψη των Προέδρων σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι προτάσεις για συγκεκριμένα πρόσωπα θα προέρχονται μέσα από το διάλογο επιτρέπει την επιλογή προσώπων υψηλού κύρους, τα οποία σε καμία περίπτωση δε θα αποδέχονταν μια κομματική ή κυβερνητική παρέμβαση (Βενιζέλος, 2002: 224). Η ανάθεση της αρμοδιότητας επιλογής των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών στη Διάσκεψη των Προέδρων διαχωρίζει την όλη διαδικασία από τον συσχετισμό δυνάμεων των κοινοβουλευτικών ομάδων, επιτρέποντας ταυτόχρονα την προσωπική συμμετοχή των προέδρων τους στη διαδικασία επιλογής και ωθώντας προς τη συναίνεση (Βενιζέλος, 2002: 225). Βέβαια, στη Διάσκεψη των Προέδρων, όπως σε όλες τις επιτροπές της Βουλής, η κυβερνητική πλειοψηφία έχει σημαίνοντα ρόλο. Επιπρόσθετα, η Διάσκεψη αδυνατεί να εγγυηθεί διαχρονικά την επιλογή προσώπων που χρήζουν ευρείας

αποδοχής, καθώς αυτή δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, αλλά στον Κανονισμό της Βουλής (Χρυσόγονος, 2000: 1169-1170). Εν κατακλείδι, η πρόβλεψη ομοφωνίας ή και αυξημένης πλειοψηφίας συνέβαλε στη διασφάλιση της διευρυμένης νομιμοποίησης της εκλογής. Πάντως, πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 101<sup>A</sup> του Συντάγματος αφήνουν ανοιχτό το ενδεχόμενο η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων να μην συγκεντρωθεί. Στο ενδεχόμενο μη επίτευξης της απαραίτητης πλειοψηφίας, παρατείνεται η θητεία των υπηρετούντων μελών της ήδη συγκροτημένης και λειτουργούσας αρχής (Βενιζέλος, 2002: 225-226).

Περαιτέρω, στο τελικό κείμενο της αναθεώρησης ο συντακτικός νομοθέτης συμπεριέλαβε τις εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας για τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών. Η λειτουργική τους ανεξαρτησία όμως είναι ιδιόμορφη, καθώς η σχέση της Βουλής με τις Ανεξάρτητες Αρχές, που απορρέει από την εκλογή των μελών τους από την Διάσκεψη των Προέδρων, αποδυναμώνει την ανεξαρτησία των Αρχών έναντι της Βουλής. Βέβαια, σε καμία περίπτωση η σχέση αυτή δε θίγει τον πυρήνα της ανεξαρτησίας των Αρχών. Η Βουλή επομένως δε μπορεί με κανέναν τρόπο να επηρεάσει τις ενέργειες των Ανεξαρτήτων Αρχών. Αναφορικά με την προσωπική τους ανεξαρτησία, τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 101<sup>A</sup> του Συντάγματος διορίζονται με ορισμένη θητεία. Είναι αυτονόητο ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την ανεξαρτησία των Αρχών θεωρείται η παροχή των αναγκαίων για τη λειτουργία τους οικονομικών μέσων και υποδομών. Ωστόσο, οι Ανεξάρτητες Αρχές δε θα μπορέσουν να χαρακτηριστούν ως πλήρως ανεξάρτητες όσο παραμένουν οικονομικά εξαρτημένες από την εκτελεστική εξουσία, την οποία όμως ελέγχουν (Χρυσανθάκης, 2002: 125, Καμίνης, 2006: 824-828).

Όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, η άσκησή του δε συνεπάγεται κάποιο είδος ιεραρχικής υποταγής των Ανεξαρτήτων Αρχών έναντι της Βουλής. Με την καθιέρωση της κοινοβουλευτικής ευθύνης των Αρχών, καθίστανται αυτές αυτομάτως εξαρτημένες από την εμπιστοσύνη της Βουλής, χωρίς όμως να υπάγονται σε αυτήν. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Ανεξαρτήτων Αρχών ανατίθεται στην ειδική μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας βάσει του Κανονισμού της Βουλής. Ο έλεγχος αυτός αφορά κατά κύριο λόγο το έργο των Ανεξαρτήτων Αρχών όπως αυτό καταγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις τους. Εν συνεχεία τα πορίσματα των συζητήσεων της επιτροπής επί του έργου των Ανεξαρτήτων Αρχών υποβάλλονται στον Πρόεδρο και ύστερα αποστέλλονται στον αρμόδιο Υπουργό αλλά και την αρχή που βρίσκεται υπό έλεγχο. Ο έλεγχος επί των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι τακτικός και αφορά το ετήσιο έργο της εκάστοτε ελεγχόμενης αρχής. Ωστόσο, η ίδια η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου παραπέμπει στον καταλογισμό ευθύνης που προσλαμβάνει τη μορφή δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης. Όμως, στην περίπτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών δε μπορεί να υπάρξει τέτοιου είδους ευθύνη, καθώς τα μέλη τους έχουν ορισμένη θητεία βάσει

της παραγράφου 1 του άρθρου 101<sup>Α</sup>. Παράλληλα η Βουλή, όντας ένα κατεξοχήν πολιτικό όργανο, δε μπορεί να διενεργεί έλεγχο νομιμότητας. Έτσι στην συγκεκριμένη περίπτωση, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος θα μπορούσε να προσλάβει τη μορφή παροχής εξηγήσεων προς την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Υπάρχει επομένως αναντιστοιχία μεταξύ των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος (Χρυσόγονος, 2000: 1169-1171). Αναφορικά με την κοινοβουλευτική ευθύνη του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος οφείλει να διενεργεί την εποπτεία του στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου διαθέτοντας την αναγκαία πληροφόρηση, αυτή έγκειται αποκλειστικά στην άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας που του έχει δοθεί σχετικά με την ανεξάρτητη αρχή για την οποία είναι υπεύθυνος ή ως προς την άσκηση ενδίκου βοηθήματος κατά της απόφασης ανεξάρτητης αρχής. Προκειμένου, να μην περιορίζεται η ανεξαρτησία των Αρχών, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει διαμορφωθεί με τρόπο διακριτικό. Συγκεκριμένα, ο έλεγχος αυτός είναι αποσπασματικός, τακτικός και διενεργείται από κοινοβουλευτική επιτροπή. Μπορεί όμως να είναι και έκτακτος από τη Διάσκεψη των Προέδρων όταν κρίνει ότι είναι αναγκαίο (Χρυσανθάκης, 2002: 831-838, Βενιζέλος, 2002: 225-226).

Σε κάθε περίπτωση η απόφαση της συνταγματικής κατοχύρωσης των Ανεξαρτήτων Αρχών συνέβαλε στην επίλυση πληθώρας προβλημάτων. Επιπλέον, επιβεβαιώθηκε ο συναινετικός χαρακτήρας του αναθεωρητικού διαβήματος του 2001, καθώς αναφορικά με τον τρόπο επιλογής των μελών τους τόσο η κυβέρνηση όσο και η αντιπολίτευση μοιράζονται την πολιτική ευθύνη για τη μη συγκρότηση μιας ανεξάρτητης αρχής σε περίπτωση αδυναμίας συγκέντρωσης της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, λαμβανομένων υπόψη των αρμοδιοτήτων και των πεδίων δράσης τους, δε πρέπει να λειτουργούν ως αντίβαρο σε σχέση με τα πολιτικά όργανα του Κράτους, αλλά ως εγγυήτριες του δημοκρατικού κράτους δικαίου (Βενιζέλος, 2002: 226-227). Ωστόσο, οι προσδοκίες των εμπνευστών τους ήταν πολύ μεγαλύτερες. Η αδυναμία ανταπόκρισης σε αυτές τις προσδοκίες αποδίδεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη πόρων και προσωπικού και στην ελλιπή κατάρτιση αυτού. Το κυριότερο όμως πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές υστερούν σε υλικοτεχνική υποδομή, ενώ παράλληλα τα μέλη τους έχουν άλλη κύρια απασχόληση μη μπορώντας να διαθέσουν το χρόνο που απαιτείται σε αυτές (Χρυσόγονος, 2000: 1169). Ταυτόχρονα, τα κόμματα αρνούνται να αποδεχθούν μία, έστω μερική, μείωση της ισχύος τους, καθώς είναι διατεθειμένα να προβούν σε κάθε δυνατή ενέργεια που θα επιφέρει την υποβάθμιση των Αρχών και της ανεξάρτητης λειτουργίας τους (Αλιβιζάτος, 2001: 115-116).

### 3. Το Προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης (Άρθρο 103)

Διαχρονικά, ο χώρος της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε έναν από τους προσφορότερους χώρους για την επίτευξη επαγγελματικής αποκατάστασης. Μάλιστα, αυτή η νοοτροπία εντάθηκε ύστερα από την συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των υπαλλήλων του Δημοσίου. Ωστόσο, η μονιμοποίηση αποτέλεσε μια λανθασμένη κοινωνική πολιτική μέσω της οποίας έγινε προσπάθεια να καταπολεμηθεί η ανεργία. Ειδικότερα, η στελέχωση του Δημοσίου γινόταν κατά κύριο λόγο με την πρόσληψη συμβασιούχων για την κάλυψη πρόσκαιρων, επειγουσών, απρόβλεπτων αναγκών βάσει ανορθολογικών κριτηρίων και χωρίς την εξακρίβωση ύπαρξης των απαραίτητων προσόντων (Μηναΐδης, 2006: 879-880).

Παρά την πληθώρα κανόνων οι οποίοι είναι σαφείς ως προς την εφαρμογή τους, τα περιστατικά «ρουσφετολογικών» προσλήψεων, καθώς και έκτακτων μονιμοποιήσεων μέσω της σύστασης προσωποπαγών θέσεων αποτέλεσαν και συνεχίζουν να αποτελούν συνήθη φαινόμενα της πολιτικής πρακτικής. Στην δεκαετία του 1990 έγιναν φιλότιμες προσπάθειες προκειμένου να εξαιρεθούν αυτά τα φαινόμενα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο Νόμος 2190/1994 συμπεριλαμβάνεται σε αυτές τις προσπάθειες. Πιο συγκεκριμένα, σκοπός αυτού του νόμου ήταν η δημιουργία τέτοιων θεσμών, οι οποίοι θα συνέβαλλαν στην διακοπή των σχέσεων μεταξύ κυβερνώντος κόμματος και δημόσιας διοίκησης. Στόχος δηλαδή ήταν η γενικότερη απεξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από κομματικές παρεμβάσεις και πρακτικές. Ένα από τα μέτρα που πάρθηκαν προς αυτή την κατεύθυνση ήταν η σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Το ΑΣΕΠ ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή θα διαχειριζόταν το σύστημα των προσλήψεων αναλαμβάνοντας την διεξαγωγή των διαδικασιών μέχρι και τον καθορισμό των διοριστέων. Σκοπός ήταν να διασφαλιστεί η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και η αξιοκρατία στον χώρο των προσλήψεων. Το νομοσχέδιο αυτό έγινε δεκτό με ενθουσιασμό από τον πολιτικό κόσμο, καθώς θεωρήθηκε ότι θα απαλλασσόταν το κράτος από την κομματική καταδυνάστευση και θα συνέβαλλε στην δημιουργία ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων (Παπαδοπούλου, 2002: 96-97).

Κατά τη συζήτηση για την αναθεώρηση τόσο το ΠΑΣΟΚ όσο και η Νέα Δημοκρατία συμφωνούσαν στην ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 103. Πιο συγκεκριμένα, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων για την πρόσληψη στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και την επιβολή περιορισμών ώστε να αποτραπούν οι ενδεχόμενες μονιμοποιήσεις του προσωπικού που προσλαμβάνεται με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Ουσιαστικά, η πρόταση του ΠΑΣΟΚ περιέβαλλε με κύρος τη φιλοσοφία και τις βασικές διατάξεις του νόμου 2190/1994 τόσο ως προς τα κριτήρια και τις διαδικασίες πρόσληψης του προσωπικού στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα όσο και ως προς

τους περιορισμούς πρόσληψης και μονιμοποίησης έκτακτων υπαλλήλων (Παπαδοπούλου, 2002: 97)

Η πρόταση της Νέας Δημοκρατίας ήταν πιο εκτενής και ανέφερε ότι ο διορισμός των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να γίνεται ύστερα από πανελλήνιο διαγωνισμό. Μάλιστα, νόμος πρέπει να ορίζει τα προσόντα και τον τρόπο διορισμού προκειμένου να διασφαλίζεται η αξιοκρατική πρόσληψη και η αξιολόγηση των διοριζομένων. Επιπλέον, πρότεινε την ανάθεση της τήρησης της αρχής της αξιοκρατίας στο Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης «το οποίο αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, έχοντας ως κυρία αρμοδιότητα την εποπτεία και τη διενέργεια διαγωνισμών, την αξιολόγηση για διορισμούς και προσλήψεις, αλλά και την επιλογή για την προαγωγή σε θέσεις γενικών διευθυντών και ειδικών κατηγοριών δημοσίων λειτουργών ή συνεργατών της διοίκησης ή Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, όπως νόμος ορίζει». Όσον αφορά τον νόμο 2190/1994, η Νέα Δημοκρατία υποστήριξε την ανάγκη να αποκτήσει συνταγματική ισχύ, ενώ παράλληλα τόνισε ότι η αξιοκρατία πρέπει να αφορά την επιλογή του προσωπικού αλλά και την υπηρεσιακή του εξέλιξη εξίσου (Παπαδοπούλου, 2002: 97-98).

Έτσι, ευρύτατη συναίνεση επήλθε όσον αφορά την αντικειμενικότητα στις προσλήψεις προσωπικού στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, την αναγόρευση του ΑΣΕΠ σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή και την απαγόρευση μονιμοποίησης των εκτάκτων. Το σχέδιο λοιπόν που διαμορφώθηκε από την Επιτροπή Αναθεώρησης προέβλεπε ότι οι προσλήψεις στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα θα γίνονται ή με διαγωνισμό ή με επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ. Επιπλέον, προέβλεπε ότι η ανώτατη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα για την κάλυψη επείγουσών, πρόσκαιρων και απρόβλεπτων αναγκών καθορίζεται με νόμο, ενώ απαγορεύεται η μονιμοποίηση αυτού του προσωπικού, καθώς και η μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου (Παπαδοπούλου, 2002: 100).

Συμπερασματικά, πολλές από τις ρυθμίσεις που προωθήθηκαν μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 αφορούσαν σε μεγάλο βαθμό την αρχή της μονιμότητας. Σαφέστατα, το ζήτημα της μονιμότητας δεν τέθηκε ξεκάθαρα επί τάπητος κατά τη διάρκεια των συζητήσεων για την αναθεώρηση, αλλά οι ρυθμίσεις που προωθήθηκαν είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα αποδυνάμωναν την ισχύ της αρχής αυτής. Όπως υποστήριξαν μάλιστα αρκετές πολιτικές προσωπικότητες εκείνη την περίοδο «ο δημόσιος τομέας έχει πολύ περισσότερους δημόσιους υπαλλήλους και πολύ περισσότερους δημόσιους λειτουργούς από όσους είναι απαραίτητοι» με αποτέλεσμα να επηρεάζεται αρνητικά η απόδοση της Διοίκησης και να αυξάνονται επικίνδυνα οι δημοσιονομικές δαπάνες (Παπαδοπούλου, 2002: 108).

### **3.1. Διαδικασίες Πρόσληψης**

Έτσι, στο άρθρο 103 § 7 εδάφιο α' του Συντάγματος, βάσει της αναθεώρησης του 2001, καθιερώθηκε η γενική διαδικασία πρόσληψης στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή αλλά βάσει αντικειμενικών και καθορισμένων εκ των προτέρων κριτηρίων, υπό την εποπτεία της καθ' ύλην αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού οφείλει απλώς να ασκεί τον έλεγχο, χωρίς να απαιτείται η διενέργεια του διαγωνισμού ή της επιλογής από αυτό. Ο νόμος είναι αυτός που θα προβλέψει τους ενδεχόμενους τρόπους άσκησης του ελέγχου. Εξαιρέσεις προβλέπονται στην παράγραφο 5 του άρθρου 103 του Συντάγματος αναφορικά με τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλους που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, τους διοριζόμενους απ' ευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, τους υπαλλήλους της Προεδρίας της Δημοκρατίας αλλά και τους υπαλλήλους των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών (Μηναΐδης, 2006: 884-886). Επιπλέον, προβλέπονται ειδικές διαδικασίες επιλογής που βασίζονται στις αρχές της διαφάνειας και της αξιοκρατίας αλλά και ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού που αφορούν θέσεις, το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις (Βενιζέλος, 2002: 370-371).

Οι ρυθμίσεις αυτές, οι οποίες αποτελούν συνιστώσες της αρχής της διαφάνειας, διασφαλίζουν το κύρος, καθώς και την αξιοπιστία των λειτουργιών του Δημοσίου αλλά και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ακόμη, συμβάλλουν στην ενίσχυση της αρχής της αξιοκρατίας. Η αρχή αυτή παίζει νευραλγικό ρόλο στη θέσπιση διαδικασιών επιλογής, οι οποίες εδραιώνονται σε αντικειμενικά κριτήρια ώστε να ελαχιστοποιείται η υπόνοια μεροληψίας, αλλά και να αναδεικνύεται η αξία καθενός με τις ίδιες προϋποθέσεις. Στόχος λοιπόν των συγκεκριμένων αναθεωρημένων διατάξεων είναι η υιοθέτηση της αρχής της εμπιστοσύνης του πολίτη στη δημόσια διοίκηση, καθώς και η διαμόρφωση των προϋποθέσεων που θα συμβάλουν στην πραγμάτωση της αρχής της χρηστής διοίκησης (Μηναΐδης, 2006: 887-889).

### **3.2. Συνταγματική Απαγόρευση των Μονιμοποιήσεων**

Αρχικά, η μονιμότητα θεσπίζεται υπέρ των φορέων της διοικητικής λειτουργίας, καθώς η διασφάλιση των θέσεων εργασίας τους αποτελεί δομικό παράγοντα του δικαιώματος εργασίας. Παράλληλα, σκοπός της είναι η διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας, αλλά και της συνέχειας της διοίκησης. Επίσης, ασκείται έτσι επιρροή στην εξυγίανση του κοινοβουλευτικού βίου, καθώς απουσιάζει ένα πεδίο έκνομων συναλλαγών μεταξύ των βουλευτών και της κυβέρνησης, αλλά και στην εξυγίανση του κοινωνικού βίου με την



αποτροπή της προσφυγής σε πρακτικές θεσιθηρίας. Βέβαια, η μονιμότητα δεν ισχύει για τους υπαλλήλους του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι οποίοι διέπονται από τα εξής ειδικά καθεστάτα (Μηναΐδης, 2006: 903-904):

- 1) των σχέσεων εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου για την κάλυψη τόσο οργανικών θέσεων και πέραν αυτών που προβλέπονται στο άρθρο 103 § 3 εδάφιο α' του Συντάγματος όσο και πρόσκαιρων, απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών σύμφωνα με το άρθρο 103 παράγραφος 2 εδάφιο β' του Συντάγματος όταν δεν υφίστανται οργανικές θέσεις.
- 2) της σύμβασης έργου.

Βάσει της παραγράφου 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής των μορφών απασχόλησης με συμβάσεις Ιδιωτικού Δικαίου και στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ακόμη, σύμφωνα με την εν λόγω παράγραφο επεκτείνονται οι ανάγκες που εξυπηρετούν αυτές οι συμβάσεις τόσο στην κάλυψη οργανικών θέσεων όσο και απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών (Μηναΐδης, 2006: 904-905).

Μέσα από την αναθεώρηση του άρθρου 103 έγινε προσπάθεια να τερματιστεί η πρακτική της κάλυψης πάγιων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα με προσωπικό, το οποίο προσλαμβάνονταν είτε με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων και επείγουσών αναγκών είτε με σύμβαση έργου. Η πλέον σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία αναγνωρίζει τη δυνατότητα μονιμοποίησης του προσωπικού που προσελήφθη με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου αορίστου χρόνου για την κάλυψη οργανικών θέσεων και πέραν αυτών που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 103 (Μηναΐδης, 2006: 905-907). Ο νόμος έχει τη δυνατότητα καθορισμού των καθηκόντων που δύναται να ασκεί το προσωπικό που συνδέεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Μεταξύ αυτών των καθηκόντων είναι και η σύμπραξη στην έκδοση διοικητικών πράξεων (Βενιζέλος, 2002: 372-373).

Συμπερασματικά, οι διαδικασίες πρόσληψης και μονιμοποίησης προσωπικού στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποτελούν αξιολογικές διαδικασίες για την ικανότητα της θεσμικής συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της διοικητικής λειτουργίας, καθώς και αλληλοεξαρτώμενα πεδία εφαρμογής της δημοκρατίας στην πράξη. Κεντρικό ρόλο στα συστήματα πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο τομέα διαδραματίζει η βαθμιαία βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, το σύστημα πρόσληψης υπεράριθμων συμβασιούχων ορισμένου χρόνου με ελεύθερη επιλογή στη δημόσια διοίκηση, αλλά κατά στρεβλή εφαρμογή της παραγράφου 2 άρθρο 103 του Συντάγματος, δημιούργησε την προσδοκία νομιμοποίησης όλων των έκτακτων δημόσιων υπαλλήλων με σκοπό την ικανοποίηση κομματικών συμφερόντων. Μάλιστα, η ανυπαρξία καταγραφής, αξιολόγησης

και ιεράρχησης των διοικητικο-κοινωνικών αναγκών κατέστησε τη δημόσια διοίκηση αντιπαραγωγική και αναξιόπιστη απέναντι στον πολίτη. Με την αναθεώρηση του 2001 οι προοπτικές μονιμοποίησης όλων των συμβασιούχων δημόσιων υπαλλήλων περιορίστηκαν αισθητά. Τέλος, η καθιέρωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού ως θεσμικού εγγυητή της ορθολογικής και αξιοκρατικής επιλογής των υποψήφιων στελεχών της δημόσιας διοίκησης συνετέλεσε στην ενίσχυση του κύρους και της αξιοπιστίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και της αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων διαδικασιών (Μηναΐδης, 2006: 931-937).

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

## Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2008

Στις 22 Δεκεμβρίου 2005, ο τότε Πρωθυπουργός της Ελλάδας Κωνσταντίνος Αλ. Καραμανλής γνωστοποίησε κατά την διάρκεια της συζήτησης στην Βουλή για τον κρατικό προϋπολογισμό την πρόθεσή του να προτείνει την αναθεώρηση του τότε ισχύοντος Συντάγματος. Εν συνεχεία, στην συνεδρίαση της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας παρουσιάστηκαν τα βασικά σημεία της πρωτοβουλίας του Καραμανλή. Παράλληλα, η κοινοβουλευτική ομάδα του ΠΑΣΟΚ με Πρόεδρο τον Γιώργο Παπανδρέου γνωστοποίησε ότι θα υπέβαλλε και εκείνη την δική της πρόταση. Το μόνο που έμενε ήταν να συμπληρωθεί η πενταετία που προβλέπει το άρθρο 110 παρ. 6 Συντ. Οι δύο αρχηγοί παρουσίασαν τις προτάσεις τους, οι οποίες και κατατέθηκαν στην Βουλή, στις 26 Ιουνίου 2006 (Παπαδημητρίου, 2006: 11).

Στις 27 Ιουνίου 2006, κατά την συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής τα κόμματα αποσαφήνισαν τα βασικά σημεία των προτάσεών τους όσον αφορά την συνταγματική αναθεώρηση. Ταυτόχρονα, η αρμόδια Επιτροπή άρχισε τις εργασίες της, ενώ η Σύνοδος της Βουλής συνεχίστηκε καθ' όλη τη διάρκεια της καλοκαιρινής περιόδου. Ωστόσο, συγκριτικά με ανάλογες πρωτοβουλίες του παρελθόντος όπως εκείνη του 1997, η συγκεκριμένη αναθεώρηση υπολειπόταν τόσο σε εύρος όσο και σε σπουδαιότητα αναφορικά με τα ζητήματα που επρόκειτο να τεθούν σε συζήτηση. Οι δύο προτάσεις που τέθηκαν από την Νέα Δημοκρατία και το ΠΑΣΟΚ αντίστοιχα, περιορίζονταν στην επισήμανση των θεμάτων που θα απασχολούσαν την Αναθεωρητική Βουλή (Παπαδημητρίου, 2006: 12).

### 1. Η Πρόταση της Κυβέρνησης

Η πρόταση της Νέας Δημοκρατίας, η οποία ήταν υπογεγραμμένη από όλα τα μέλη της κοινοβουλευτικής της ομάδας κατατέθηκε στη Βουλή στις 26 Ιουνίου 2006. Στο κομμάτι της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης προτάθηκαν ειδικότερα τα εξής (Παπαδημητρίου, 2006: 41-43, 68-70):

1. Η αναθεώρηση του άρθρου 101 του Συντάγματος στοχεύοντας στην περαιτέρω αναβάθμιση των νησιωτικών περιοχών της Χώρας. Πιο συγκεκριμένα, προτάθηκε η προσάρτηση της ερμηνευτικής δήλωσης ως αυτοτελούς παραγράφου στο άρθρο 101 αλλά με την πρόβλεψη ότι ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση κατά την κανονιστική

τους δράση θα συνυπολογίζουν τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών με την ταυτόχρονη καθιέρωση ειδικής μέριμνας για την βιώσιμη οικονομική τους ανάπτυξη.

2. Η αναθεώρηση του δ' εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος με στόχο την άρση των αμφισβητήσεων που είχαν διατυπωθεί αναφορικά με την έκταση, την διαδικασία και τον τύπο της άσκησης αρμοδιοτήτων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που τους ανατέθηκαν και που αποτελούσαν αποστολή του Κράτους. Υπήρχε ωστόσο κώλυμα σχετικά με την έγκριση, την τροποποίηση και την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων από τους ΟΤΑ, που εξαιτίας της υπάρχουσας διατύπωσης και σε συνδυασμό με το άρθρο 43 παράγραφος 2 του Συντάγματος οδήγησε την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στο συμπέρασμα ότι οι σχετικές ρυθμίσεις ήταν εφικτό να πραγματοποιηθούν μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Μάλιστα, η Νέα Δημοκρατία με την συγκεκριμένη πρόταση στόχευε στον προσδιορισμό του τύπου της πράξης, με την οποία οι ΟΤΑ θα ασκούσαν τις παραπάνω ανατιθέμενες αρμοδιότητες στον οικείο νόμο. Θα διευκολυνόταν δε η αποκέντρωση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.
3. Η αναθεώρηση των παραγράφων 2, 3, 5 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Γνωρίζουμε ότι στη δημόσια διοίκηση διαχρονικά υπηρετεί μία πλειάδα υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Ενώ το προσωπικό αυτό διαθέτει σημαντικά προσόντα και έχει την ικανότητα να προσφέρει σε νευραλγικές δημόσιες υπηρεσίες, δεν δύναται να εξελιχθεί στη διοικητική ιεραρχία. Το ενδεχόμενο εξομοίωσης της συγκεκριμένης κατηγορίας υπαλλήλων με τους μόνιμους υπαλλήλους διαμέσου της νομοθεσίας προκαλούσε αβεβαιότητα αναφορικά με την σταθερότητα των εννόμων σχέσεων στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου λοιπόν να διευθετηθούν όλα αυτά τα ζητήματα προτάθηκε από την Νέα Δημοκρατία η αναθεώρηση των παραγράφων 2, 3, 5 και 8 του άρθρου 103 προκειμένου να διασαφηνιστεί με νόμο εκτελεστικό της διάταξης, πότε και με ποιους όρους επιτρέπεται να καλύπτονται οργανικές θέσεις του Δημοσίου αλλά και του ευρύτερου δημόσιου τομέα από υπαλλήλους με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.
4. Η αναδιατύπωση του άρθρου 104 του Συντάγματος. Στην Νέα Δημοκρατία υπήρχε η αντίληψη ότι η ανάγκη παροχής υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους πολίτες με ταυτόχρονη επίδειξη σεβασμού απέναντι στο δημόσιο χρήμα επέβαλλε την εισαγωγή

μιας ρύθμισης που θα κατοχύρωνε την αντίστοιχη υποχρέωση τόσο των δημόσιων υπαλλήλων όσο και τον υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Έτσι προτάθηκε η αναθεώρηση του συγκεκριμένου άρθρου ώστε να υπάρξει ρητή πρόβλεψη που να υποχρεώνει τους υπαλλήλους να εξυπηρετούν αποτελεσματικά τους πολίτες, υπέχοντας όμως προσωπική ευθύνη για παράνομη υπαίτια συμπεριφορά, η οποία και συνεπάγεται βλάβη στην περιουσία του Δημοσίου.

Αναφορικά με την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας σχετικά με το καθεστώς απασχόλησης στο Δημόσιο (άρθρο 103), τίθεται το ερώτημα αν η συγκεκριμένη ρύθμιση αφορά τη διακεκριμένη πλήρωση και σταδιοδρομία του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε αντίστοιχες θέσεις ή αν προτάσσει τη δυνατότητα κατάληψης και θέσεων τακτικού-μόνιμου προσωπικού. Σε κάθε περίπτωση, η κάλυψη θέσεων μόνιμων δημόσιων υπαλλήλων από προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου απαιτεί συνταγματική ρύθμιση, καθώς έρχεται σε αντίθεση με τον κανόνα περί στελέχωσης του διοικητικού μηχανισμού του Κράτους με μόνιμους-τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους. Η πρόταση αυτή να μεν επιτρέπει την επίτευξη μεγαλύτερης ευελιξίας, αλλά ταυτόχρονα προκαλεί σύγχυση διακεκριμένων κατηγοριών προσωπικού με καθορισμένα όρια αρμοδιοτήτων (Χρυσανθάκης, 2009: 149-150).

## **2. Η Πρόταση του ΠΑΣΟΚ**

Στόχος της πρότασης του ΠΑΣΟΚ αναφορικά με την συνταγματική αναθεώρηση του 2008 ήταν η διασφάλιση των συνταγματικών ελευθεριών. Έτσι προτάθηκε η συνταγματική ενθάρρυνση της κοινωνίας των πολιτών για την ενίσχυση και την εξύψωση της προσωπικής ελευθερίας, της κοινωνικής αλληλεγγύης αλλά και της εναλλακτικής πολιτικής συμμετοχής. Επιπλέον, το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης εισηγήθηκε την πραγματοποίηση παρεμβάσεων που απέβλεπαν στην ενδυνάμωση της κοινωνικής δημοκρατίας, μέσω της διασφάλισης ενός εγγυημένου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, αλλά και την ενίσχυση συγκεκριμένων ευαίσθητων ατομικών δικαιωμάτων (Παπαδημητρίου, 2006: 71).

Μέσα από αυτή την πρόταση, το ΠΑΣΟΚ απέβλεπε στην αναβάθμιση του κύρους και της αξιοπιστίας των αντιπροσωπευτικών θεσμών της Χώρας τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο, στοχεύοντας τόσο στη διεύρυνση της νομιμοποιητικής τους βάσης, μέσω της επισήμανσης της σπουδαιότητας της άμεσης συμμετοχής του πολίτη και του κοινωνικού ελέγχου, αλλά και στην ενίσχυση του ρόλου τους ως κεντρικών στηριγμάτων του δημοκρατικού πολιτεύματος με την ταυτόχρονη κατοχύρωση μηχανισμών διαφάνειας,

διαβούλευσης και λογοδοσίας που να διατρέχουν όλα τα επίπεδα του κράτους. Έτσι, το ΠΑΣΟΚ θέλησε να χαλυβδώσει ελευθερίες, να κατοχυρώσει δικαιώματα και να ενισχύσει το κράτος δικαίου, να αποκεντρώσει τις εξουσίες, να συμβάλει στην λογοδοσία των θεσμών και των λειτουργιών της διοίκησης, αλλά και να διαμορφώσει ευρύτερες συναινέσεις μέσα από την διαβούλευση, την διαφάνεια και την συμμετοχή. Εν κατακλείδι, το επίκεντρο της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας του ΠΑΣΟΚ ήταν η διασφάλιση και η διεύρυνση των δικαιωμάτων του πολίτη (Παπαδημητρίου, 2006: 71-72).

Όπως η Νέα Δημοκρατία έτσι και η πρόταση του ΠΑΣΟΚ υπογεγραμμένη από όλη την Κοινοβουλευτική του Ομάδα κατατέθηκε στη Βουλή στις 26 Ιουνίου 2006. Όσον αφορά το διοικητικό και αυτοδιοικητικό σύστημα της Χώρας, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την αναδιατύπωση του άρθρου 102 με αντικείμενο την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε πρώτη φάση προτάθηκε από το ΠΑΣΟΚ η αποτύπωση στο άρθρο 102 της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο ως συμμετοχικού θεσμού και έκφρασης της τοπικής αυτονομίας αλλά και ως αναπόσπαστου τμήματος του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της Χώρας. Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης ανέκλυταν οι αρμοδιότητές της σχετικά με την διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν περιορίζονταν απλώς στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, για τις οποίες κατοχυρώνεται το τεκμήριο αρμοδιότητας, αλλά εκτεινόταν και στο σύνολο των δημόσιων υποθέσεων που αναθέτει ο νομοθέτης στους ΟΤΑ θεωρώντας ότι συγκλίνουν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και στα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα όπως είναι η αμεσότητα της σχέσης με τους πολίτες σε συνδυασμό μάλιστα με την ισχυρή τους δημοκρατική νομιμοποίηση. Παράλληλα, προτάθηκε η προσθήκη μιας ερμηνευτικής δήλωσης βάσει της οποίας στις δημόσιες υποθέσεις για τις οποίες είναι υπεύθυνοι οι ΟΤΑ μπορούσαν να συμπεριληφθούν και ρυθμιστικές αρμοδιότητες αναφορικά με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά και μία πλειάδα δημόσιων πολιτικών τόσο τοπικής όσο και περιφερειακής κλίμακας (Παπαδημητρίου, 2006: 84).

Επιπλέον, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε να αποτυπωθεί με την μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια στο Σύνταγμα μια ανανεωμένη οργανωτική δομή που θα περιλαμβάνει την καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως δεύτερου βαθμού με ξεκάθαρη διευκρίνιση για το ότι θα συμπεριλαμβάνει και τις υφιστάμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Ακόμη, όσον αφορά την οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την περάτωση της αποστολής τους και την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την λήψη των απαραίτητων νομοθετικών, κανονιστικών, αλλά και δημοσιονομικών μέτρων. Όμως, διευκρινίστηκε ότι η ανάθεση ή μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δε νοείται χωρίς τη διασφάλιση των απαραίτητων πόρων. Μία ακόμη σπουδαία καινοτομία που προτάθηκε αφορούσε την φορολογική

αποκέντρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στοχεύοντας στην πραγματική διασφάλιση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Συγκεκριμένα, το ΠΑΣΟΚ εισηγήθηκε μια ρύθμιση σύμφωνα με την οποία οι ΟΤΑ θα μπορούσαν να καθορίζουν και να εισπράττουν τοπικά έσοδα από φόρους και τέλη (πλην των ανταποδοτικών) με εξαίρεση τα οριζόμενα στο άρθρο 78 § 4 του Συντάγματος<sup>28</sup> (Παπαδημητρίου, 2006: 85). Η συναφής ρύθμιση θα έπρεπε να συνοδεύεται από έναν νόμο-πλαίσιο προκειμένου να οριοθετηθεί η διακριτική ευχέρεια των ΟΤΑ σε σχέση με την άσκηση φορολογικής πολιτικής. Ο νόμος αυτός στόχευε στην οργάνωση ενός πλέγματος εξισορροπητικών μηχανισμών με επιδίωξη την άμβλυνση των διαφόρων ανισοτήτων για το σύνολο των πόρων που διατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Παπαδημητρίου, 2006: 85).

### 3. Κριτική Επισκόπηση

Η αναθεώρηση του 2008 διενεργήθηκε σε έντονη πολιτική αντιπαράθεση προκαλώντας ποικίλες αντιδράσεις ιδιαίτερα με την πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 16 αναφορικά με τη δυνατότητα ίδρυσης μη κρατικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, αλλά και του άρθρου 24 σχετικά με τη δυνατότητα αποχαρακτηρισμού ορισμένων εκτάσεων ως δασικών.

Έτσι, το Σύνταγμα του 1975 αναθεωρήθηκε για τρίτη φορά το 2008 σε περιορισμένο αριθμό διατάξεών του και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 27 Ιουνίου του 2008. Οι προτάσεις των δύο κομμάτων αφορούσαν παντελώς διαφορετικά ζητήματα, καθώς οι επιδιώξεις τους διέφεραν ουσιωδώς αποτυπώνοντας μία άλλη αντίληψη για την ανανέωση των θεσμών (Παπαδημητρίου, 2006: 12-13). Εμείς επικεντρωθήκαμε στο κομμάτι της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά τη συγκρότηση και την αποστολή της Κυβέρνησης, οι σχετικές διατάξεις παρέμειναν άθικτες, καθώς δεν επήλθε καμία μεταβολή από τον συντακτικό νομοθέτη. Αναφορικά με την οργάνωση της διοίκησης, με την συνταγματική αναθεώρηση του 2008 προστέθηκε στο άρθρο 101 η παράγραφος 4, η οποία αναφέρει ότι ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να

---

<sup>28</sup> Η συγκεκριμένη παράγραφος αναφέρει ότι το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης. Επιπλέον, τονίζεται ότι δεν είναι αντίθετος προς την απαγόρευση αυτή ο καθορισμός με νόμο του τρόπου που βεβαιώνεται η συμμετοχή του Κράτους και των δημόσιων γενικά οργανισμών στην αυτόματη υπερτίμηση, που προκαλείται αποκλειστικά από την εκτέλεση δημόσιων έργων στην παρακείμενη ιδιωτική ακίνητη περιουσία.

λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους<sup>29</sup>.

Κατά τη διάρκεια της τέταρτης αναθεώρησης το πολιτικό και διοικητικό σύστημα της Ελλάδας παρέμενε εγκλωβισμένο σε παρωχημένες λογικές και αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του που αφορούσαν την εξυπηρέτηση του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος. Προφανώς, οι όποιες μεταρρυθμίσεις έλαβαν χώρα τα τελευταία είκοσι έτη στην τοπική αυτοδιοίκηση, δεν κατόρθωσαν να συμβάλουν στην αναβάθμιση της διοίκησης ώστε αυτή να μπορέσει να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της εποχής. Ένα από τα πλέον φλέγοντα ζητήματα αφορούσε την περάτωση της αποκέντρωσης και την ενίσχυση των ΟΤΑ. Ωστόσο, σε αυτό το αίτημα οι προτάσεις τόσο της Νέας Δημοκρατίας όσο και του ΠΑΣΟΚ, στα πλαίσια της τέταρτης συνταγματικής αναθεώρησης, δεν έδωσαν ικανοποιητικές απαντήσεις (Παπαδημητρίου, 2006: 34).

Ως προς τη Νέα Δημοκρατία, πρότεινε την αποσαφήνιση της πολιτειακής πράξης, βάσει της οποίας οι ΟΤΑ ασκούν τις αρμοδιότητες που τους μεταβιβάζει το κράτος. Ακόμη, σύμφωνα με την εισήγησή της προτάθηκε η διασφάλιση της δυνατότητας οι υπάλληλοι που υπηρετούν στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου να καλύπτουν οργανικές θέσεις, αλλά και η καθιέρωση προσωπικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων για ενδεχόμενη υπαιτιότητά τους αναφορικά με παραλείψεις που ζημιώνουν το δημόσιο. Επιπλέον, η σχετική πρόταση απέβλεπε στην αναβάθμιση των ελληνικών νησιωτικών περιοχών (Παπαδημητρίου, 2006: 34-35).

Στον αντίποδα, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την ανάθεση στους ΟΤΑ ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων τόσο χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα, αλλά και για «κάθε άλλη δημόσια πολιτική τοπικού ή περιφερειακού ενδιαφέροντος». Ακόμη, εισηγούνταν την καθιέρωση της περιφέρειας ως β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Και υποστήριζε την ικανότητα των ΟΤΑ «να καθορίζουν και να εισπράττουν τοπικά έσοδα από φόρους και τέλη». Επίσης, πρότεινε την υιοθέτηση της εγγύτητας, της διαφάνειας, της διαβούλευσης και της λογοδοσίας ως Αρχών που διαπερνούν τη δομή του διοικητικού συστήματος και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα, επισημάνθηκε η ανάγκη λήψης μέριμνας για τις απομονωμένες ορεινές περιοχές.

Διαβάζοντας κανείς τις προτάσεις των δύο κομμάτων συμπεραίνει ότι το ΠΑΣΟΚ επικεντρωνόταν κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση ενώ η Νέα Δημοκρατία στο κομμάτι της διοίκησης (Παπαδημητρίου, 2006: 35). Το ζήτημα της κατάληψης οργανικών θέσεων από υπαλλήλους με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου προκάλεσε έντονες αντιδράσεις,

---

<sup>29</sup> Το κείμενο της νέας παραγράφου του άρθρου 101 είχε προστεθεί ως ερμηνευτική δήλωση με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (βλ. και σελ. 26-27).



καθώς ήταν ορατός ο κίνδυνος επικράτησης του κομματισμού σε περίπτωση εφαρμογής της σχετικής ρύθμισης. Όσον αφορά την προσωπική ευθύνη των υπαλλήλων για βλάβη που προκαλεί παράνομη συμπεριφορά τους στο δημόσιο, θα μπορούσε να θεσπιστεί άμεσα από τον νομοθέτη, ενώ η πρόνοια για τις νησιωτικές περιοχές δεν εμπλουτίζει ουσιαδώς την ισχύουσα ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 101. Όσον αφορά την πρόταση του ΠΑΣΟΚ για το κομμάτι της διοίκησης, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω αφορούσε την εδραίωση των Αρχών της εγγύτητας, της διαφάνειας, της διαβούλευσης και της λογοδοσίας. Ήταν σαφές ότι η ενσωμάτωσή τους στο Σύνταγμα θα προσέδιδε μία ανανεωτική πνοή στην λειτουργία του διοικητικού συστήματος της Χώρας (Παπαδημητρίου, 2006: 35-36).

Τόσο το ΠΑΣΟΚ όσο και η Νέα Δημοκρατία πρότειναν από κοινού την αναθεώρηση του άρθρου 102, το οποίο μιλά για την αυτοδιοίκηση αλλά υπό διαφορετικό πρίσμα. Συγκεκριμένα, το ΠΑΣΟΚ στόχευε στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και ακολούθως στην αναβάθμιση του ρόλου της εντός του διοικητικού συστήματος. Παράλληλα, η επιβολή φόρων και τελών θα διευκόλυνε την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Από την άλλη μεριά, η Νέα Δημοκρατία είχε επικεντρωθεί στο ζήτημα των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων και συγκεκριμένα στην επίλυση του προβλήματος που ανέκυψε μετά την απόφαση 3661/2005<sup>30</sup> της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ προωθούσε μία διαφορετική φιλοσοφία, η οποία βασιζόταν στην εφαρμογή των τεσσάρων Αρχών που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Ωστόσο, η επικράτηση και εδραίωση αυτών των Αρχών απαιτούσε χρόνο και αλλαγή αντιλήψεων. Ενώ η προώθηση της περιφέρειας ως β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης με συνταγματική διάταξη θα συνέβαλλε στην παγίωση του προτύπου για την οργάνωση και λειτουργία της (Παπαδημητρίου, 2006: 36-37). Καταλήγοντας, οι συγκεκριμένες προτάσεις ήταν εφικτό να συνεισφέρουν στον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ναι μεν δεν προωθούσαν σημαντικές καινοτομίες, όμως διαφαινόταν μία

---

<sup>30</sup> Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων πολεοδόμησης, δε μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα βάσει της παραγράφου 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Επομένως, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνο με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος. Ο κανόνας αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις (απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως, χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως), διότι σύμφωνα με το Σύνταγμα ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω της εσωτερικής συνοχής του, άρρηκτα αυτές τις κατηγορίες πράξεων με τέτοιο τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρυθμίσεως να επιδρά στο κανονιστικό μέρος αυτής, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Έτσι δεν ασκεί επιρροή η κατά το άρθρο 102 § 1 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, παροχή της δυνατότητας ανάθεσης στους ΟΤΑ της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, καθώς η δυνατότητα αυτή οριοθετείται από την τήρηση των προϋποθέσεων της παραγράφου 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος.

κινητικότητα που στόχευε στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη κατά την επαφή του με την διοίκηση και την αυτοδιοίκηση.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

## Προτάσεις για μια νέα Αναθεώρηση του Συντάγματος

Καθώς τα αποτελέσματα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2008 δεν ήταν τα αναμενόμενα, ξεκίνησαν νέες συζητήσεις σχετικά με την ανάγκη μιας ακόμη αναθεώρησης του Συντάγματος με στόχο την αναβάθμιση και τον επιπλέον εκσυγχρονισμό του. Είναι προφανές ότι ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης δεν περιορίζεται στην υλοποίηση απλώς της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά ταυτόχρονα αυτή συμβάλλει στη διαμόρφωση των σχετικών αποφάσεων και την κατάρτιση προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής.

### 1. Η Θεωρητική Συζήτηση

#### 1.1. Ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου (Άρθρο 81 § 1)

Όσον αφορά το ρόλο και τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης, βάσει του ισχύοντος Συντάγματος το Υπουργικό Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για τη λήψη των αποφάσεων που σχετίζονται με το κυβερνητικό έργο. Ωστόσο, εξαιτίας ορισμένων παραγόντων όπως ο διευρυμένος αριθμός των μελών του, μέχρι και σήμερα αδυνατεί να επιτελέσει τον συνταγματικά κατοχυρωμένο ρόλο του. Η χάραξη της γενικής πολιτικής της Χώρας φαίνεται ως επί το πλείστον να πραγματοποιείται είτε ατομικά από τον ίδιο τον Πρωθυπουργό, είτε από εκείνον σε συνεννόηση με τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό, είτε από ορισμένα όργανα όπως η Κυβερνητική Επιτροπή (Πραβίτα, 2014: 439). Οι διμερείς συναντήσεις ανάμεσα στον Πρωθυπουργό και τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό ή οι άτυπες συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ναι μεν δεν αποκλείονται αλλά με αυτόν τον τρόπο υπάρχει κίνδυνος να παραμεριστούν οι συνταγματικά κατοχυρωμένες διαδικασίες σχετικά με τη διαμόρφωση των κυβερνητικών επιλογών. Επιπλέον, η συνήθης τακτική της σύγκλησης της Κυβερνητικής Επιτροπής (πλέον, Κυβερνητικό Συμβούλιο) αντί του Υπουργικού Συμβουλίου προκαλεί τη δυσαρέσκεια των κυβερνητικών στελεχών θέτοντας σε κίνδυνο την ενότητα της Κυβέρνησης. Αποτέλεσμα όλων αυτών των αραιών και μη προγραμματισμένων συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου είναι η διοικητική αναποτελεσματικότητα και η αδυναμία συλλογικής λήψης των αποφάσεων. Προτείνεται επομένως να συνεδριάζει το Υπουργικό Συμβούλιο σε τακτά και προγραμματισμένα χρονικά διαστήματα αλλά με την παρουσία όλων των απαραίτητων μελών. Επιπλέον, νευραλγική για την βελτίωση της λειτουργικότητας του συλλογικού οργάνου θα ήταν η συμμετοχή μόνο των επικεφαλής των υπουργείων στις συνεδριάσεις του (Πραβίτα, 2010: 881-882). Προκειμένου λοιπόν να αποκατασταθεί και να

ενισχυθεί η αποτελεσματική λειτουργία του σπουδαιότερου συνταγματικά κατοχυρωμένου συλλογικού κυβερνητικού οργάνου, είναι σκόπιμο να διατυπωθεί το άρθρο 81 παράγραφος 1 εδάφιο β΄ ως εξής: *«Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, οι συνεδριάσεις του οποίου πραγματοποιούνται σε τακτική βάση»* (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 114-116).

## **1.2. Ο Θεσμός του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης (Άρθρο 81 § 1)**

Όσον αφορά το θεσμό του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, τίθεται το ερώτημα αν όποτε διορίζεται τέτοιος πρέπει απαραίτητα να φέρει ταυτόχρονα την ιδιότητα του Υπουργού. Η αποσύνδεση του συγκεκριμένου αξιώματος από την παράλληλη διεύθυνση ενός Υπουργείου θα ενισχύσει τον συντονιστικό ρόλο του Αντιπροέδρου στα επιμέρους πεδία δημόσιας πολιτικής για τα οποία είναι υπεύθυνος. Παράλληλα, θα διευκολυνθεί η αποδοχή της συντονιστικής του αρμοδιότητας από τους υπόλοιπους Υπουργούς, καθώς αυτό θεωρείται ιδιαίτερα δύσκολο όταν τέτοια καθήκοντα καθορίζονται για κάποιον εκ των συναδέλφων τους Υπουργό. Σε κάθε περίπτωση, μία σειρά παραδειγμάτων από την πρόσφατη κυβερνητική ιστορία αποδεικνύουν ότι προτιμάται η αποσύνδεση του αξιώματος του Αντιπροέδρου από εκείνο του Υπουργού, προκειμένου να μπορεί ο Αντιπρόεδρος να ασκεί απερίσπαστος τα συντονιστικά του καθήκοντα. Έτσι, η συνταγματική διάταξη σχετικά με τον θεσμό του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης θα μπορούσε να πάρει την παρακάτω μορφή: *«Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρωθυπουργός μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, οι οποίοι αποτελούν επίσης μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου»* (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 116-118).

## **1.3. Ο Μόνιμος Υπηρεσιακός Υφυπουργός (Άρθρο 81 § 1)**

Άξιο συζήτησης σε ενδεχόμενη συνταγματική αναθεώρηση θα ήταν το ζήτημα της διατήρησης ή όχι της πρόβλεψης, στην παράγραφο 1 του άρθρου 81, περί μόνιμου υπηρεσιακού Υφυπουργού, ο οποίος θα διοριζόταν αντί του γενικού γραμματέα Υπουργείου. Η υιοθέτηση του θεσμού θα συνέβαλλε στην αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, αλλά το γεγονός ότι μέχρι σήμερα ο συγκεκριμένος θεσμός δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή καθιστά την αντίστοιχη ρύθμιση κενή περιεχομένου. Κατά την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας, όπως αυτή διατυπώθηκε από τον τότε πρωθυπουργό Αντώνη Σαμαρά, είναι σκόπιμη η

θεσμοθέτηση ενός μόνο Γενικού Γραμματέα σε κάθε υπουργείο αλλά και η αναβάθμιση του ρόλου των Γενικών Διευθυντών. Ο αριθμός των Γενικών Γραμματέων θα πρέπει να συμβαδίζει με το εύρος της δράσης των υπουργικών δομών, αυτοί θα επιλέγονται δε από ένα αξιόπιστο όργανο και θα διορίζονται με αξιοκρατικά κριτήρια (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 118-120).

#### **1.4. Η Σταθερότητα του Κυβερνητικού Μηχανισμού (Άρθρο 82 § 2)**

Επιπλέον, σκόπιμη θεωρείται μια προσθήκη σχετικά με το ζήτημα της διατήρησης μιας στοιχειώδους σταθερότητας στην οργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού, καθώς οι συνεχείς συγχωνεύσεις και μετονομασίες Υπουργείων ταλανίζουν τον διοικητικό μηχανισμό. Για τη βελτίωση της αποδοτικότητας του κυβερνητικού μηχανισμού, προτείνεται η διαβούλευση και συνεννόηση ανάμεσα στα κυβερνητικά μέλη κατά τη χάραξη της γενικής πολιτικής της Χώρας. Κρίνεται δηλαδή σκόπιμο να προηγείται διεξοδική συζήτηση επί των διαφόρων ζητημάτων προτού παρθεί η όποια απόφαση από το αρμόδιο συλλογικό όργανο (Πραβίτα, 2010: 881). Σκόπιμη κρίνεται η θεσμοθέτηση σε συνταγματικό επίπεδο ενός εύλογου περιορισμού των πρωτοβουλιών του Πρωθυπουργού αναφορικά με την οργάνωση της κυβέρνησης ως προς τις υπουργικές δομές. Θα μπορούσε λοιπόν να γίνει η εξής προσθήκη στην παράγραφο 2 του άρθρου 82 του Συντάγματος: *«Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στα πλαίσια των νόμων. Η μεταβολή στην οργανωτική διάρθρωση των Υπουργείων και η μετονομασία τους επιτρέπεται μόνο μετά την πάροδο διετίας από την τελευταία αναδιοργάνωσή της»* (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 121-122).

#### **1.5. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Άρθρο 101 § 3)**

Όσον αφορά την Οργάνωση της Διοίκησης σκόπιμη θεωρείται η μετονομασία των «*περιφερειακών οργάνων*» (άρθρο 101 § 3) σε «*αποκεντρωμένα*» προκειμένου να αποφευχθεί ενδεχόμενη σύγχυση με τα όργανα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης του άρθρου 102 του Συντάγματος (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 122).

## 1.6. Ο Θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών (Άρθρο 101<sup>Α</sup>)

Αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές (άρθρο 101<sup>Α</sup>), παρά τα αναθεωρητικά εγχειρήματα που έχουν λάβει χώρα, δεν κατορθώθηκε να διευθετηθούν κρίσιμα ζητήματα όπως οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες των Ανεξαρτήτων Αρχών, το θέμα της οικονομικής τους αυτοτέλειας, καθώς και η ρύθμιση του καθεστώτος των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών που έχουν ήδη συγκροτηθεί (Ηλιάδου, 2001: 402-404). Στην ομιλία του για τη συνταγματική αναθεώρηση, στα πλαίσια εκδήλωσης που διοργανώθηκε από το Ινστιτούτο Δημοκρατίας στις 7 Μαΐου του 2014, ο τότε Πρωθυπουργός της Χώρας Αντώνης Σαμαράς πρότεινε τον εξορθολογισμό των διατάξεων που αφορούν τις Ανεξάρτητες Αρχές, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητά τους και ακολούθως η προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη. Σκοπός είναι, σύμφωνα με τα λεγόμενά του, αυτές να λειτουργούν με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και να είναι ανεξάρτητες, αλλά όχι ανεξέλεγκτες. Αντικείμενο αντιπαραθέσεων, παρά τις αναθεωρητικές προσπάθειες που έχουν γίνει, συνεχίζει να αποτελεί το ζήτημα της αναθεώρησης της παραγράφου 2 εδάφιο γ' του άρθρου 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος, αναφορικά με τον τρόπο ανάδειξης των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, τα οποία διορίζονται με ορισμένη θητεία (εξαετή, μη ανανεώσιμη). Η εν λόγω παράγραφος προβλέπει ομοφωνία ή αυξημένη πλειοψηφία 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής για τον διορισμό των προσώπων που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές. Επειδή όμως η ομοφωνία ή η πλειοψηφία δεν επιτυγχάνονται, η θητεία των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών παρατείνεται στο διηνεκές με νόμο, πρακτική που έχει κριθεί παράνομη (Τσακυράκης, 2014). Πιο συγκεκριμένα, για την επίτευξη της πλειοψηφίας των 4/5 δεν επαρκούν μόνο οι ψήφοι της αντιπολίτευσης αλλά είναι απαραίτητοι ακόμη δύο έως πέντε ψήφοι προερχόμενοι προφανώς από την αντιπολίτευση (Γεωργοπούλου, 2016: 112), ενώ η αύξηση των κοινοβουλευτικών ομάδων δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο την επίτευξη της εν λόγω πλειοψηφίας (Γεωργοπούλου, 2016: 118). Μάλιστα τίθεται ζήτημα σχετικά με τη διαφάνεια κατά τη διαδικασία ανάδειξής τους, διότι δεν απαιτείται προκήρυξη, ούτε υποβολή υποψηφιοτήτων. Επιπλέον, εξαιτίας της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων σημειώνονται υπερβολικές καθυστερήσεις αναφορικά με την ανάδειξη των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών. Συνοψίζοντας, οι μέχρι πρότινος προσπάθειες αντιμετώπισης του ζητήματος δε συνέβαλαν ουσιαδώς στην εξάλειψη των φαινομένων κακοδιοίκησης, ούτε στην προαγωγή της διαφανούς διοίκησης. Διάφορες προτάσεις που έχουν διατυπωθεί αναφορικά με την αντιμετώπιση του προβλήματος προτείνουν την ανάδειξη της ηγεσίας των Ανεξαρτήτων Αρχών είτε από τη Διάσκεψη των Προέδρων με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων, είτε από την ειδική επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας (Μαυρομούστακου, 2013: 189), είτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Αλιβιζάτος, 2014). Πάντως η σχετική διάταξη του άρθρου 101<sup>Α</sup> θα μπορούσε να αναδιατυπωθεί ως εξής: «*Η επιλογή τους γίνεται με*

απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Αν δε συγκεντρωθεί η πλειοψηφία αυτή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από επτά μέρες, οπότε η Διάσκεψη των Προέδρων επιλέγει τους επικεφαλής και τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών με πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των μελών της. Αν δεν επιτευχθεί ούτε στη δεύτερη ψηφοφορία η οριζόμενη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ακόμη μία φορά ύστερα από επτά ημέρες, οπότε επιλέγονται εκείνοι που συγκέντρωσαν την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων. Αν δεν επιτευχθεί ούτε στην τρίτη ψηφοφορία η αυξημένη αυτή πλειοψηφία, επιλέγονται εκείνοι που συγκέντρωσαν την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της» (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 122-127).

## 1.7. Μια Πρόταση για ένα Αναδιαμορφωμένο Σύνταγμα

Στις 5 Ιουνίου του 2016 οι Νίκος Αλιβιζάτος, Παναγής Βουρλούμης, Γιώργος Γεραπετρίτης, Γιάννης Κτιστάκης, Στέφανος Μάνος και Φίλιππος Σπυρόπουλος παρουσίασαν την πρότασή τους για ένα καινοτόμο Σύνταγμα. Όσον αφορά το κομμάτι της συγκρότησης και της αποστολής της Κυβέρνησης πρότειναν την αναδιαμόρφωση των αντίστοιχων διατάξεων ως εξής<sup>31</sup>:

### Άρθρο 68(81)

1. Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρωθυπουργός μπορεί να διοριστεί Αντιπρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου.
2. Οι Υφυπουργοί είναι αποκλειστικώς υπηρεσιακοί επιλέγονται από ειδική επιτροπή επιλογής ύστερα από προκήρυξη θέσης, διορίζονται για ορισμένη θητεία και δεν μπορούν να παυθούν παρά μόνο για σοβαρό λόγο.
3. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί μέλος της Κυβέρνησης αν δεν συγκεντρώνει τα προσόντα που ορίζει το άρθρο 49 για τον βουλευτή.

---

<sup>31</sup> Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Προτεινόμενο Σύνταγμα των: Ν. Αλιβιζάτου, Π. Βουρλούμη, Γ. Γεραπετρίτη, Γ. Κτιστάκι, Στ. Μάνου, Φ. Σπυρόπουλου (5 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 29 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19898>

4. Το αξίωμα του μέλους της Κυβέρνησης είναι ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του βουλευτή καθώς και με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα, θέση ή έργο. Ο Πρωθυπουργός, όμως, μπορεί να είναι βουλευτής.
5. Αν δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, ο Πρωθυπουργός ορίζει έναν από τους Υπουργούς προσωρινό αναπληρωτή του, όταν παρουσιάζεται ανάγκη.

#### **Άρθρο 69(82)**

1. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων.
2. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.

Αναφορικά με την οργάνωση της διοίκησης προτείνονται οι παρακάτω αλλαγές:

#### **Άρθρο 82(101)**

1. Η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει την κρατική διοίκηση, τις Ανεξάρτητες Αρχές και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.
2. Σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι να παρέχει άριστης ποιότητας και αποτελεσματικές υπηρεσίες προς τους πολίτες για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, να δημιουργεί έναντι αυτών συνθήκες διαφάνειας, αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης και να προωθεί την κοινωνία των πολιτών και τη διαβουλευτική δημοκρατία.

#### **Άρθρο 83(101<sup>Α</sup>)**

1. Οι Ανεξάρτητες Αρχές που προβλέπονται από το Σύνταγμα και από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδρύονται με νόμο, υπάγονται στην κρατική διοίκηση, υπόκεινται δε στον προβλεπόμενο από τον νόμο και τον Κανονισμό της Βουλής κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ο νόμος μπορεί να τους προσδώσει ξεχωριστή νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου.
2. Τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών διορίζονται για ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή του Προέδρου



των Ανεξαρτήτων Αρχών γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο τουλάχιστον τριών προσώπων εγνωσμένου κύρους, που προτείνονται από τη Βουλή. Τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών επιλέγονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από το ανώτατο δημοσιούπαλληλικό σώμα και κατάλογο προσώπων εγνωσμένου κύρους και πείρας, ύστερα από εισήγηση του προέδρου κάθε αρχής, η οποία περιλαμβάνει διπλάσιο των κενών θέσεων αριθμό προτεινόμενων.

3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές επιλέγουν το προσωπικό τους, σύμφωνα με τον κανονισμό τους, όπως νόμος ορίζει, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη πράξη.

### **Άρθρο 85(102)**

1. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν τις Περιφέρειες και τους Δήμους, σε δεύτερο και πρώτο βαθμό αντιστοιχώς. Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι οργανώνονται με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.
2. Οι Περιφέρειες έχουν τις υπερτοπικές αρμοδιότητες που αφορούν την περιφέρεια, στη βάση της αρχής της επικουρικότητας, και κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους απονέμει ο νόμος. Στις περιφερειακές υποθέσεις ανήκουν, ιδίως, ο σχεδιασμός, η έγκριση και η παρακολούθηση των σχεδίων των ενδοπεριφερειακών συγκοινωνιών, η εκτέλεση έργων και μελετών υπερτοπικού ενδιαφέροντος, η μέριμνα και η διαχείριση του ορυκτού πλούτου, η παροχή πρωτοβάθμιων υπηρεσιών υγείας, η μέριμνα των υποδομών και η συμπλήρωση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Περιφέρεια. Οι Περιφέρειες έχουν ίδιους πόρους, που συνίστανται σε ανταποδοτικά τέλη, τα οποία αντιστοιχούν στις προσφερόμενες υπηρεσίες, και ίδιο εύλογο φόρο εντός των ορίων του νόμου (ιδίως τέλος επιτηδεύματος και τέλος κυκλοφορίας οχημάτων). Το ύψος των τελών και φόρων και η διαδικασία είσπραξης καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα των Περιφερειών εντός του πλαισίου του νόμου.
3. Οι Δήμοι έχουν τις αρμοδιότητες που αφορούν σε τοπικές υποθέσεις και κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους απονέμει ο νόμος. Στις τοπικές υποθέσεις ανήκουν ιδίως η προστασία, αξιοποίηση και εκμετάλλευση τοπικών φυσικών πόρων, η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση τοπικών υποδομών (οδοποιίας, αφαλάτωσης, άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειωβελτιωτικών έργων, ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων, αγορών), η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η καθαριότητα τοπικών κοινόχρηστων χώρων και η διαχείριση των αποβλήτων, η λειτουργία και η διαχείριση κοιμητηρίων, η τοπική δημόσια συγκοινωνία, η άσκηση

αστυνομικών καθηκόντων που προσιδιάζουν στις αρμοδιότητές τους, ο καθορισμός όρων αδειοδότησης καταστημάτων και η πολιτική προστασία. Οι Δήμοι έχουν ίδιους πόρους που συνίστανται σε ανταποδοτικά τέλη, τα οποία αντιστοιχούν στις προσφερόμενες υπηρεσίες, και ίδιο εύλογο φόρο (ιδίως τέλος καταστημάτων, τέλος καθαριότητας και φωτισμού, τέλος κοινόχρηστων χώρων και φόρος ακίνητης περιουσίας). Το ύψος των τελών και φόρων και η διαδικασία είσπραξης καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα των Δήμων εντός του πλαισίου του νόμου.

4. Κάθε όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης καταρτίζει τον προϋπολογισμό του έως το τέλος Σεπτεμβρίου κάθε έτους, περιοδικές τριμηνιαίες οικονομικές καταστάσεις εντός των μηνών Απριλίου, Ιουλίου, Οκτωβρίου και Ιανουαρίου για το προηγούμενο τρίμηνο και απολογισμό εντός του πρώτου εξαμήνου κάθε έτους για το προηγούμενο έτος. Ο έλεγχος των οικονομικών καταστάσεων του προηγούμενου εδαφίου γίνεται από την Ελεγκτική Αρχή εντός ενός μηνός από την υποβολή κάθε οικονομικής κατάστασης. Οι οικονομικές καταστάσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δημοσιεύονται σε ειδικό τεύχος του Φύλλου Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και αναρτώνται σε διαδικτυακό τόπο της Ελεγκτικής Αρχής. Οι προϋπολογισμοί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καταρτίζονται μετά από επαρκή δημόσια διαβούλευση με τους κατοίκους των οικείων περιοχών. Οι προϋπολογισμοί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλουν να διασφαλίζουν τη δημοσιονομική ισορροπία μεταξύ εσόδων και εξόδων και τη βιώσιμη δημοσιονομική λειτουργία τους. Από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος δεν επιτρέπεται ο δανεισμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την κάλυψη ελλειμματικών προϋπολογισμών, οι δε γνησίως απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες τους από γεγονότα ανωτέρας βίας καλύπτονται από τον τακτικό προϋπολογισμό.
5. Η παραβίαση από τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των διατάξεων της προηγούμενης παραγράφου επάγεται, εκτός από την ποινική και αστική ευθύνη, την άσκηση των προβλεπόμενων πειθαρχικών κυρώσεων από τα αρμόδια όργανα της κρατικής διοίκησης σύμφωνα με τον νόμο, ύστερα από σύμφωνη γνώμη Συμβουλίου, που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία.

#### **Άρθρο 86(103)**

1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, στους οποίους περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι της κρατικής διοίκησης, των Ανεξαρτήτων Αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα και ασκούν τα καθήκοντά

τους με βάση τις αξίες της ακεραιότητας, της εντιμότητας, της αντικειμενικότητας και της ουδετερότητας.

2. Η πλήρωση των θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το οποίο είναι ανεξάρτητη αρχή, και διέπεται από τις αρχές της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της διαφάνειας. Ο διορισμός υπαλλήλων γίνεται σε νομοθετημένες οργανικές θέσεις, εκτός από τις περιπτώσεις προσλήψεων για γνησίως απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες που προβλέπονται σε ειδικό νόμο.
3. Οι δημόσιοι υπάλληλοι αξιολογούνται κατ' έτος με βάση τις αρχές της αμεροληψίας, της ουδετερότητας, της επαγγελματικής ικανότητας και της αποδοτικότητας. Το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων κάθε διοικητικής ενότητας ή υπηρεσιακού επιπέδου που αξιολογούνται με τον ανώτατο βαθμό δεν επιτρέπεται να ξεπερνά το 10%.
4. Στο ανώτατο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα εξελίσσονται ή εντάσσονται απευθείας δημόσιοι υπάλληλοι, έως του αριθμού των 750, κατόπιν επιλογής μεταξύ των υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στον νόμο. Στο ανώτατο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα διορίζονται μέλη που δεν έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, έως και του αριθμού των 250, έτσι ώστε ο συνολικός αριθμός των μελών του σώματος να μην υπερβαίνει τους 1.000. Τα μέλη του ανώτατου δημοσιοϋπαλληλικού σώματος απολαύουν ειδικής μισθολογικής μεταχείρισης, μπορούν κατ' επιλογήν τους να παραμείνουν στη δημόσια διοίκηση έως πέντε επιπλέον έτη του κοινώς προβλεπόμενου χρόνου αποχώρησης και μπορούν να μετακινούνται για λόγους υπηρεσιακών αναγκών οπουδήποτε εντός της χώρας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στον νόμο. Ο κατάλογος των υπαλλήλων της παρούσας παραγράφου αναρτάται στον ιστότοπο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.
5. Οι δημόσιοι υπάλληλοι υπόκεινται στη διοικητική εποπτεία υπηρεσιακού Υφυπουργού, προερχόμενου από το σώμα, με εξαετή θητεία μη ανανεώσιμη, ο οποίος επιλέγεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο τουλάχιστον πέντε υποψηφίων που υποβάλλεται σε αυτόν από τη Βουλή και αποχωρεί υποχρεωτικά από το σώμα μετά το τέλος της θητείας του.

Συνοψίζοντας, οι σημαντικότερες εκ των καινοτομιών που διατυπώνονται στην ως άνω συνολική πρόταση συνίστανται στην υιοθέτηση αποκλειστικώς του θεσμού του υπηρεσιακού Υφυπουργού για όλα τα υπουργεία, στη ρητή αναγνώριση της αρχής της επικουρικότητας της δράσης της Διοίκησης στα διαφορετικά επίπεδα, στην επιλογή των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, καθώς επίσης στην πρόβλεψη για ένα ανώτατο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα.

## **2. Οι Προτάσεις των Πολιτικών Κομμάτων**

### **2.1. Οι προτάσεις της Νέας Δημοκρατίας για τη Συνταγματική Αναθεώρηση**

Στις 2 Δεκεμβρίου του 2014, οι βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας κατέθεσαν στην Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση πρόταση για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος. Όσον αφορά τη συγκρότηση και την αποστολή της Κυβέρνησης και συγκεκριμένα το άρθρο 81 § 1 η Νέα Δημοκρατία πρότεινε την υιοθέτηση ρυθμίσεων με στόχο την ενίσχυση της σταθερότητας της δομής του κυβερνητικού σχήματος, ώστε να μην επηρεάζεται από τις εναλλαγές του κυβερνητικού σχήματος. Πιο συγκεκριμένα, πρότεινε τη θεσμοθέτηση συγκεκριμένου κυβερνητικού σχήματος και κυβερνητικού οργανογράμματος με εκτελεστικό νόμο, ο οποίος θα θέσπιζε με αυξημένη πλειοψηφία. Με τον ίδιο νόμο προβλεπόταν η ίδρυση μέχρι δύο θέσεων επί θητεία υπηρεσιακών Υφυπουργών, Εξωτερικών και επί του Προϋπολογισμού. Επιπλέον, προβλεπόταν ότι η διάρκεια της θητείας αυτής θα έπρεπε να υπερβαίνει τη διάρκεια της τετραετούς βουλευτικής περιόδου, ενώ η επιλογή των προσώπων που θα καταλάμβαναν αυτές τις θέσεις θα γινόταν από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία. Ακόμη, οι βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας πρότειναν την αναθεώρηση των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 81 ώστε να καθιερωθεί ασυμβίβαστο μεταξύ μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού και Βουλευτή, με εξαίρεση φυσικά του Πρωθυπουργού και του ή των Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης. Σκοπός ήταν η απαλλαγή των μελών της Κυβέρνησης, στα πλαίσια του κυβερνητικού τους έργου, από πολιτικά διλήμματα κατά τη λήψη αποφάσεων.

Όσον αφορά την οργάνωση της Διοίκησης, οι βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας πρότειναν την προσθήκη νέας παραγράφου 4 στο άρθρο 101, με αντίστοιχη μετατροπή τη ισχύουσας παραγράφου 4 σε 5, βάσει της οποίας καταργείται ο θεσμός των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, αναβαθμίζονται οι επικεφαλής των αντίστοιχων επιμέρους δημόσιων υπηρεσιών. Ακόμη προτάθηκε η προσθήκη νέας διάταξης στην παράγραφο 1 του άρθρου 102 σύμφωνα με την οποία τα μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού μπορούν να εκλεγούν με μέγιστο όριο τις δύο θητείες. Όσον αφορά τον τρόπο επιλογής των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών (άρθρο 102 § 2), η Νέα Δημοκρατία εισηγήθηκε την καθιέρωση των αναγκαίων εκείνων

εγγυήσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί η έγκαιρη και αξιοκρατική επιλογή των μελών τους, καθώς και η ομαλή λειτουργία τους<sup>32</sup>.

Στις 28 Μαρτίου του 2016 η Νέα Δημοκρατία υπό τον νέο Πρόεδρό της, Κυριάκο Μητσοτάκη, παρουσίασε σε εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου την πρότασή της για τη Συνταγματική Αναθεώρηση. Βάσει της συγκεκριμένης πρότασης, πρωταρχικός στόχος του νέου Συντάγματος θα πρέπει να είναι ο ‘καταστατικός’ εκσυγχρονισμός της Ελλάδας προκειμένου για την αναβάθμιση των θεσμών και την ενίσχυση της συνεισφοράς τους στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Αναλυτικότερα, οι κύριοι άξονες της εν λόγω πρότασης αφορούν την διασφάλιση της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα θητείας της Βουλής με κατάργηση της δυνατότητας προσχηματικών πολιτικών ελιγμών που κατατείνουν στην πρόωγη διάλυσή της με επίκληση εθνικού θέματος ή λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας. Επιπλέον, προτείνεται περαιτέρω ενίσχυση της κυβερνητικής σταθερότητας, μέσω της καθιέρωσης πενταετούς θητείας της Βουλής. Ακόμη, προτείνεται η αναβάθμιση του Κοινοβουλίου με εκσυγχρονισμό των νομοθετικών και ελεγκτικών διαδικασιών του και ενίσχυση του ρόλου των κοινοβουλευτικών μειοψηφιών, αλλά και περιορισμός της δικαστικής προστασίας πολιτικών προσώπων με την αφαίρεση δικαστικών αρμοδιοτήτων από τη Βουλή και την κατάργηση του άρθρου 86 περί ευθύνης Υπουργών. Μάλιστα, η βουλευτική ασυλία καλύπτει μόνο πολιτική δραστηριότητα των βουλευτών. Επιπρόσθετα, η ως άνω πρόταση προωθεί την επέκταση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, χωρίς όμως να λαμβάνουν χώρα αλλαγές αναφορικά με τον τρόπο εκλογής του και χωρίς αυτή να μπορεί να επιφέρει τη διάλυση της Βουλής, ενώ ταυτόχρονα προτείνεται η αναπτυξιακή ώθηση με κίνητρα για την προσέλκυση επενδύσεων με ασφαλές φορολογικό και ασφαλιστικό περιβάλλον αλλά και προστασία της ιδιοκτησίας. Ακόμη, η πρόταση περιλαμβάνει την ενίσχυση της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστών, την κατάργηση του μονοπωλίου της Ανώτατης Δημόσιας Εκπαίδευσης, την απλούστευση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος, καθώς και την κατάργηση γραφειοκρατικών διατάξεων που δε συμβάλλουν στην ανθεκτικότητα και την ευκρίνεια ενός σύγχρονου Συντάγματος<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Πρόταση των Βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση Διατάξεων του Συντάγματος (2 Δεκεμβρίου 2014) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19876>

<sup>33</sup> Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, 9 προτάσεις της Νέας Δημοκρατίας για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (02 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=20084>

## **2.2. Η Πρόταση της Κυβέρνησης για τη Συνταγματική Αναθεώρηση**

### **2.2.1. Πρόταση για μια Προοδευτική Αναθεώρηση των Χρ. Βερναρδάκη, Αν. Δημητρόπουλου, Κ. Ζώρα, Γ. Κατρούγκαλου (Συντονισμός), Ηλ. Νικολόπουλου, Κ. Χρυσόγονου**

Στις 27 Μαρτίου του 2017 μία ομάδα εργασίας νομικών και πολιτικών επιστημόνων που συγκροτήθηκε ύστερα από πρόσκληση του Γιώργου Κατρούγκαλου, διαμόρφωσε μια πρόταση για μια προοδευτική συνταγματική αναθεώρηση. Αρχικά, όσον αφορά την οργάνωση της Διοίκησης, πρότειναν την αναθεώρηση των άρθρων 101, 101<sup>A</sup> και 102. Πιο συγκεκριμένα, πρότειναν την αναθεώρηση της παραγράφου 3 του άρθρου 101 ως εξής: *«Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους και κυρίως σε θέματα παιδείας, υγείας και πολεοδομίας. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».*

Όσον αφορά το άρθρο 101<sup>A</sup> σχετικά με τον θεσμό των Ανεξαρτήτων Αρχών, η ομάδα αυτή πρότεινε την αναδιαμόρφωση της παραγράφου 2 του άρθρου 101<sup>A</sup> ως εξής: *«Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Εάν δεν επιτευχθεί η ως άνω πλειοψηφία, ο ορισμός των μελών γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής».* Παράλληλα προτάθηκε και η αναθεώρηση της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου: *«Η ετήσια έκθεση κάθε ανεξάρτητης αρχής συζητείται υποχρεωτικά από την Ολομέλεια της Βουλής. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των Ανεξαρτήτων Αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, στο πλαίσιο του οποίου ο Πρόεδρος κάθε Αρχής οφείλει να εμφανίζεται ενώπιόν της για να παράσχει τις απαιτούμενες εξηγήσεις. Με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου του αριθμού των βουλευτών, μετά από πρόταση των δύο πέμπτων, μπορεί να παύεται μέλος της Αρχής για λόγους που ανάγονται στην άσκηση των καθηκόντων του».*

Αναφορικά με το άρθρο 102, η ομάδα αυτή πρότεινε την αναθεώρηση της παραγράφου 1 του άρθρου 102 ως εξής: «*Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με τη συναίνεση των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ νόμος μπορεί να τους αναθέσει δοτές αρμοδιότητες που αποτελούν αποστολή του Κράτους με ταυτόχρονη χορήγηση αντίστοιχων οικονομικών πόρων. Η δημοτική λαϊκή πρωτοβουλία στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού ασκείται όπως νόμος ορίζει και ολοκληρώνεται με τοπικό δημοψήφισμα*». Όσον αφορά την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προτάθηκε η αναδιαμόρφωσή της ως εξής: «*Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία με το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής, όπως νόμος ορίζει*». Τέλος, η ομάδα εργασίας πρότεινε την προσθήκη ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 102 η οποία αναφέρει *ότι η διάταξη της παραγράφου 2 δεν εμποδίζει την ανάθεση με νόμο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στο σώμα των δημοτών, μέσω συνέλευσης ή τοπικού δημοψηφίσματος, ούτε την αναγνώριση με νόμο του εκλογικού δικαιώματος σε αλλοδαπούς που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην περιφέρεια του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης*<sup>34</sup>.

### 2.2.2. Τα Πορίσματα της Επιτροπής Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση

Τα πρώτα συμπεράσματα από το δημόσιο διάλογο για την αναθεώρηση του Συντάγματος μαρτυρούν μια ικανοποιητική, σε γενικές γραμμές, συμμετοχή των πολιτών τόσο σε ποσοτικό όσο και σε ποιοτικό επίπεδο. Ωστόσο, έντονο προβληματισμό προκαλούν τα εξαιρετικά χαμηλά ποσοστά συμμετοχής των νέων σε αυτόν. Πιο συγκεκριμένα, ο πρόεδρος της Επιτροπής Μιχάλης Σπυρδαλάκης επεσήμανε, με βάση τα ευρήματα του πρώτου κύκλου του διαλόγου, την απουσία των οργανώσεων του κόσμου της εργασίας, αλλά και το έντονο ενδιαφέρον για συμμετοχή στο διάλογο που εκδηλώθηκε από συλλογικότητες της Κοινωνίας των Πολιτών, οι οποίες δεν είχαν προσκληθεί από την αρχή. Λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικότερες προτάσεις που έχουν διατυπωθεί μέχρι στιγμής παρατηρείται μια τάση

---

<sup>34</sup> Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Πρόταση για μια Προοδευτική Συνταγματική Αναθεώρηση των Χρ. Βερναρδάκη, Αν. Δημητρόπουλου, Κ. Ζώρα, Γ. Κατρούγκαλου (συντονισμός), Ηλ. Νικολόπουλου, Κ. Χρυσόγονου (27 Μαρτίου 2017) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=20308>

υποστήριξης του δημόσιου χαρακτήρα και της ελεύθερης και καθολικής πρόσβασης στα κοινά και δημόσια αγαθά, ενώ παράλληλα η επιστημονική κοινότητα εκφράζει την δυσπιστία της για την ενίσχυση των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας, την εισαγωγή νέων θεσμών δημοψηφίσματος, αλλά και την ίδρυση συνταγματικού δικαστηρίου. Ακόμη, οι αρμόδιοι της Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξαιτίας των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν, υποστηρίζουν την ανάγκη αναβάθμισης της θέσης και της λειτουργίας τους, αλλά και ενίσχυσης των κανονιστικών της αρμοδιοτήτων και της δημοσιονομικής αυτοτέλειας<sup>35</sup>.

### **2.3. Οι Προτάσεις των υπόλοιπων Κομμάτων για τη Συνταγματική Αναθεώρηση**

Στις 28 Μαρτίου του 2016, σε εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, η Πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Φώφη Γεννηματά τάχθηκε υπέρ μιας νέας αναθεώρησης του Συντάγματος. Αρχικά υποστήριξε την ανάγκη διατήρησης της πρωτοκαθεδρίας της κυβέρνησης στη χάραξη και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, ενώ ταυτόχρονα πρότεινε τη θέσπιση της ουσιαστικής εμπλοκής του Προέδρου της Δημοκρατίας στην διαδικασία επιλογής των επικεφαλής των Ανεξαρτήτων Αρχών. Ακόμη, εξαιτίας των προβλημάτων που δημιουργεί η αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων για την ανάδειξη των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, πρότεινε τη μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας στα τρία πέμπτα, ενώ παράλληλα υποστήριξε την αντικατάσταση της Διάσκεψης των Προέδρων από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, όπου η συμπολίτευση δεν διαθέτει ποτέ τα τρία πέμπτα<sup>36</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, το Ποτάμι τάσσεται υπέρ της αναθεώρησης του άρθρου 101<sup>A</sup> αναφορικά με την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς θεωρείται ότι η επίτευξη της πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής είναι σχεδόν ανέφικτη<sup>37</sup>. Τέλος, και οι Ανεξάρτητοι Έλληνες, στην ολοκληρωμένη πρόταση που κατέθεσαν στην Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική

---

<sup>35</sup> «Τα πρώτα Συμπεράσματα από το Δημόσιο Διάλογο για την αναθεώρηση του Συντάγματος», *Η Αυγή*, 17 Ιουνίου 2017 [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.avgi.gr/article/10842/8239797/ta-prota-symperasmata-apo-to-demosio-dialogo-gia-ten-anatheorese-tou-syntagmatos->

<sup>36</sup> «Οι προτάσεις Μητσοτάκη – Γεννηματά για το νέο Σύνταγμα», *iefimerida*, 28 Μαρτίου 2016 [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/news/259032/oi-protaseis-mitsotaki-gennimata-gia-neo-syntagma>

<sup>37</sup> Το Ποτάμι, Αναθεώρηση Συντάγματος [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://topotami.gr/theseis/syntagma/>



Αναθεώρηση, προτείνουν την αναθεώρηση της οργάνωσης και λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Προτάσεις των Ανεξαρτήτων Ελλήνων για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (21 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19887>

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κάνοντας μια γενικότερη αποτίμηση, οι ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση κρίνονται σε μεγάλο βαθμό ανεπαρκείς. Όπως έχει διαπιστωθεί στη θεωρία, η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικές δομές και έλλειψη συντονισμού. Επιπλέον, δε δομείται και δε λειτουργεί σύμφωνα με τις οικείες επιστημονικές αρχές, ενώ ταυτόχρονα δεν υπάρχουν αξιόπιστα όργανα ικανά να ελέγχουν τις βασικές παραμέτρους της λειτουργίας της (Παπαδημητρίου, 2009: 243). Η κυριαρχία του πελατειακού συστήματος συνιστά την κυριότερη αιτία για την κρίση στον χώρο της δημόσιας διοίκησης. Προαπαιτούμενο λοιπόν για την εξυγίανσή της είναι η αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία της. Ωστόσο, τα ισχύοντα χαρακτηριστικά της επιβεβαιώνουν το ακριβώς αντίθετο.

Στο πλαίσιο των συνταγματικών αναθεωρήσεων που πραγματοποιήθηκαν στην πορεία των ετών δεν σημειώθηκαν ριζικές αλλαγές σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης του κράτους. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, αυτές αποτελούν βασικούς θεσμούς του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της Ελλάδας. Στη διάρκεια της ύπαρξης και λειτουργίας του ελληνικού κράτους υπέστησαν ποικίλες μεταρρυθμίσεις με τις πιο πρόσφατες από αυτές να οδηγούν στη σημερινή τους μορφή. Το αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας συγκροτείται, βάσει της υφιστάμενης μορφής του, στο επίπεδο των αποκεντρωμένων διοικήσεων του κράτους, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση στο επίπεδο των δήμων και των περιφερειών. Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε διαπιστώνει κανείς την κρίση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας που μαστίζει συνολικά τη δημόσια διοίκηση. Η πολλαπλότητα των φορέων, η συσσώρευση πολλών οργάνων σε συναφή χωρικά επίπεδα, η ασάφεια της κατανομής των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων, η δυσαναλογία μεταξύ του πολιτικού και διοικητικού σκέλους τόσο στις αποκεντρωμένες διοικήσεις όσο και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η κακοδιαχείριση αλλά και η αδιαφάνεια είναι μερικά από τα αίτια της κακοδαιμονίας στην περιφερειακή οργάνωση του κράτους. Σκοπός λοιπόν είναι η άμεση αντιμετώπιση, τόσο σε συνταγματικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, των συναφών προβλημάτων της περιφερειακής οργάνωσης του κράτους μέσω εύρεσης λύσεων που θα επιτρέψουν την ποιοτική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης της χώρας. Ένας βασικότατος στόχος είναι η δραστική μείωση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων στο σύστημα της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, ώστε να κατανέμονται καλύτερα οι αρμοδιότητες στα επίπεδα διοίκησης. Βέβαια, η απλούστευση και η βελτιστοποίηση της οργάνωσης θα πρέπει να συνοδεύεται από την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων. Ακόμη, μία βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη προϋποθέτει μεταξύ άλλων

τον προσδιορισμό των κατάλληλων πλαισίων της κρατικής εποπτείας και του ελέγχου νομιμότητας αλλά και την αξιοκρατική στελέχωση του διοικητικού προσωπικού.

Αναφορικά με το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, επισημαίνεται η αδικαιολόγητη κατάτμηση των υπαλλήλων, ανάλογα με την ειδικότητά τους, σε μεγάλο αριθμό διαφορετικών κλάδων, κάτι το οποίο δημιουργεί έντονα προβλήματα, όπως είναι η ασυνεννοησία μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου, η ύπαρξη πολλών και ενδεχομένως περιττών Υπηρεσιακών Συμβουλίων αλλά και η απουσία δομών οριζόντιας επικοινωνίας ανάμεσα στις υπηρεσίες. Ένα ακόμη εξίσου σημαντικό πρόβλημα αφορά τις διαρκείς αλλαγές στο βαθμολόγιο, το οποίο αποτελεί τον σκληρό οργανωτικό πυρήνα μιας ιεραρχικής οργάνωσης. Περαιτέρω, έντονη ανησυχία προκαλεί η απουσία ενός αξιόπιστου συστήματος μέτρησης και αξιολόγησης της απόδοσης τόσο των υπηρεσιών όσο και του προσωπικού (Παπαδημητρίου, 2009: 243-246). Άλλη μία συνέπεια της αδυναμίας εφαρμογής των επιστημονικών Αρχών έγκειται στην έλλειψη ορθολογικής κατανομής των καθηκόντων. Η ισχύουσα νομοθεσία δεν κατοχυρώνει την εξειδίκευση που συνιστά κρίσιμο χαρακτηριστικό των οργανώσεων. Επιπλέον, τόσο τα επαγγελματικά στελέχη, όπως οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και οι υπάλληλοι με ειδικές γνώσεις, όπως οι ειδικοί επιστήμονες, αδυνατούν να αναδείξουν τα προσόντα τους, καθώς η ίδια η δημόσια διοίκηση δεν είναι σε θέση να τα αξιοποιήσει. Μία ακόμη παθογένεια αφορά την απαξίωση των υπευθύνων για θέματα προσωπικού διοικητικών οργάνων (ΥΣ και διευθύνσεις προσωπικού), εξαιτίας των έντονων επιρροών που ασκούνται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Όσον αφορά τον χώρο των δικαιωμάτων, στις μέρες μας δε δίνονται οι ίδιες ευκαιρίες επαγγελματικής ανάδειξης στους υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης. Καθημερινά, καταγράφονται φαινόμενα συμμετοχής μόνο «αρεστών» υπαλλήλων σε υψηλά ιστάμενες θέσεις, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη η ειδικότητα ή η αρμοδιότητα (Παπαδημητρίου, 2009: 246-250). Προκειμένου, λοιπόν, να αντιμετωπιστούν προβλήματα όπως η αναξιοκρατία, η καταστρατήγηση της νομιμότητας, η διασφάλιση των δικαιωμάτων των υπαλλήλων και η βαθμολογική εξέλιξη απαιτείται η λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής. Μία τέτοια ανεξάρτητη αρχή θα μπορούσε να είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού αλλά με την κατάλληλη διεύρυνση και ενίσχυσή του, προκειμένου να καταστεί αρμόδιο εκτός από την επιλογή του προσωπικού και για την εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας, αλλά και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των υπαλλήλων (Παπαδημητρίου, 2009: 252-253).

Με την αναθεώρηση του 2001 εντάχθηκε στο Σύνταγμα το άρθρο 101<sup>A</sup> το οποίο αναφέρεται στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν νεοπαγή θεσμό για τα ελληνικά δεδομένα. Το κράτος τις καθιστά υπεύθυνες για την αντιμετώπιση ζητημάτων που προκύπτουν από τις συνεχώς αυξανόμενες προκλήσεις της σύγχρονης ζωής, κυρίως με

την ανάπτυξη της τεχνολογίας, σε ευαίσθητες περιοχές της πολιτικής ζωής, σε τομείς όπου είναι εμφανής η ανεπάρκεια της κλασσικής διοίκησης. Προκειμένου λοιπόν να μπορούν οι Ανεξάρτητες Αρχές να διεκπεραιώνουν την αποστολή τους κατοχυρώνεται συνταγματικά η ανεξαρτησία τους αλλά και η στελέχωσή τους από εξειδικευμένο προσωπικό. Επιπλέον, τα μέλη τους ορίζονται για ορισμένη θητεία από όργανο μη κομματικό. Σε κάθε περίπτωση, οι Ανεξάρτητες Αρχές πραγματοποιούν ένα ουσιώδες έργο, καθώς αναλαμβάνουν την διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών ζητημάτων διασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων. Ωστόσο, κεντρικό ζήτημα διαφωνιών το οποίο υφίσταται μέχρι και σήμερα, αφορά την δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Συγκεκριμένα, το πρόβλημα έγκειται στην έμμεση εκλογή των προσώπων που τις στελεχώνουν από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αλλά και στην απαιτούμενη πλειοψηφία των 4/5 για την ανάδειξή τους. Επιπλέον, η συχνή επικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους από αυτές της κλασσικής διοίκησης προκαλεί γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, ενώ η ανεπαρκής στελέχωσή τους επιβραδύνει σημαντικά την αποστολή τους. Μέχρι σήμερα έχουν τεθεί επί τάπητος διάφορες προτάσεις, σε συνταγματικό επίπεδο, προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών και να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα κατά την πραγμάτωση της αποστολής τους.

Καταλήγοντας, η πραγματοποίηση συνταγματικών αναθεωρήσεων ανά τακτά χρονικά διαστήματα (Γεραπετρίτης, 2013), στο πλαίσιο πάντοτε των περιορισμών που θέτει το Σύνταγμα σχετικά με την αναθεωρητική διαδικασία, παρέχει τη δυνατότητα επαναπροσδιορισμού του τρόπου αντιμετώπισης διαφόρων κρίσιμων ζητημάτων. Σκοπός, επομένως, είναι η διαμόρφωση ενός συνταγματικού πλαισίου το οποίο θα ευνοεί την επίλυση κρίσιμων ζητημάτων τόσο του πολιτικού όσο και του κοινωνικού γίνεσθαι, με τον ανάλογο σεβασμό στη Δημοκρατία και τις αρχές του Κράτους Δικαίου (Τζέμος - Πραβίτα, 2014: 129). Οι όποιες μεταρρυθμίσεις στο χώρο της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να εκφράζουν ένα πνεύμα εγγύτητας, ευελιξίας και προσαρμογής στις ανάγκες του πολίτη και της κοινωνίας.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αλιβιζάτος Ν. (1981), *Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Αλιβιζάτος Ν. (2001), *Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός και η Θολή Συνταγματική Αναθεώρηση*, Αθήνα: Πόλις.
- Αλιβιζάτος Ν. (2011), *Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010*, Αθήνα: Πόλις.
- Αλιβιζάτος Ν. (2014), «Μια Αναθεώρηση για τα Στοιχειώδη», *Η Καθημερινή*, 21 Σεπτεμβρίου.
- Βενιζέλος Ε. (2000), *Το Σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος. Η Γενική Εισήγηση της Πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ε. (2001), *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Το Κείμενο του Αναθεωρημένου Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ε. (2002), *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> Αιώνα και η Εισφορά της Αναθεώρησης του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ε. (2006), *Συνταγματική Αυτοσυνειδησία ή Αναθεωρητικός Οίστρος; Μετά και πριν από μία Αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Γεραπετρίτης Γ. (2013), «Όχι άλλη Άσκοπη Αναθεώρηση», *Ελευθεροτυπία*, 5 Φεβρουαρίου.
- Γεωργοπούλου Β. (2016), «Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο αλλά σημαντικό όργανό της», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 1, 110-123.
- Ηλιάδου Αικ. (2001), «Η σημασία και οι Συνέπειες της Κατοχύρωσης των Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα», στο Τσάτσος Δ., Βενιζέλος Ε. και Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το Αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001 (Αθήνα 14 και 15 Ιουνίου 2001)*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 387-404.
- Καμίνης Γ. (2006), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος», στο Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση*, τόμ. Β', Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα

- Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 813-838.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (2002), *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος. Ι. Μεθοδολογικά Εργαλεία. Συμβολή στη Συνταγματική Θεωρία της Πλουραλιστικής Δημοκρατίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
  - Μηναΐδης Σ. (2006), «Προσλήψεις και Απαγόρευση Μονιμοποιήσεων στο Δημόσιο Τομέα σύμφωνα με το Άρθρο 103 παρ. 7, 8 του αναθεωρημένου Συντάγματος», στο Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση*, τόμ. Β΄, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 879-940.
  - Παπαδημητρίου Γ. (2006), *Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
  - Παπαδημητρίου Κ. (2009), «Σύνταγμα και Δημόσια Διοίκηση-Αντιστοιχία Ρυθμίσεων και Αναγκών», στο *Πολιτειακοί Θεσμοί και Σύνταγμα: Το αναγκαίο Μεταναθεωρητικό Πεδίο. Εκτιμήσεις – Προσδοκίες*. 18-20 Δεκεμβρίου 2006. Εισηγήσεις Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 243-253.
  - Παπαδοπούλου Ολ. (2002), «Η δημόσια Υπαλληλία: Η Τροποποίηση του Άρθρου 103 στην Αναθεώρηση του Συντάγματος», στο Μακροδημήτρης Αντ. και Ζύγουρα Ολ. (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και η Εκτελεστική Εξουσία*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 93-108.
  - Παυλόπουλος Πρ. (2010), *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Υπό το Πρίσμα της Κοινοβουλευτικής Εμπειρίας*, Αθήνα: Λιβάνης.
  - Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2010), «Η Οργάνωση και ο Συντονισμός της Κυβέρνησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6, 872-882.
  - Τζέμος Β. Γ., Πραβίτα Μ.-Ηλ., επιμ., (2014), *Συνταγματική αναθεώρηση, Επιστημονικό Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*, Διοίκηση και Κοινωνία 10, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
  - Τσακυράκης Στ. (2014), «Αναθεώρηση Τώρα», *Η Καθημερινή*, 27 Ιουλίου.
  - Χλέπας Ν.-Κ. (2000), «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση», στο Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και Εκσυγχρονισμός των Θεσμών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 277-294.
  - Χλέπας Ν.-Κ. (2002), «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα» στο Μακροδημήτρης Αντ. και Ζύγουρα Ολ. (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η*

- Αναθεώρηση του Συντάγματος και η Εκτελεστική Εξουσία*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 41-82.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2006), «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση», στο Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση*, τόμ. Β', Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 839-878.
  - Χρυσανθάκης Χ. (2002), «Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές», στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Ζύγουρα Ολ. (επιμ), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και η Εκτελεστική Εξουσία*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 111-126.
  - Χρυσανθάκης Χ. (2009), «Η Υπηρεσιακή Κατάσταση του Προσωπικού του Δημοσίου υπό το Φως της Επικείμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης», στο *Πολιτειακοί Θεσμοί και Σύνταγμα: Το αναγκαίο Μεταναθεωρητικό Πεδίο. Εκτιμήσεις – Προσδοκίες*. 18-20 Δεκεμβρίου 2006. Εισηγήσεις Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 145-152.
  - Χρυσόγονος Κ. Χ. (2000), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης», *Το Σύνταγμα*, 26(6), 1163-1176.
  - Βουλή των Ελλήνων, Συνταγματική Ιστορία [online] [πρόσβαση στις 2 Σεπτεμβρίου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>
  - Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, 9 προτάσεις της Νέας Δημοκρατίας για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (02 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=20084>
  - Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Προτάσεις των Ανεξαρτήτων Ελλήνων για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (21 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19887>
  - Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Πρόταση για μια Προοδευτική Συνταγματική Αναθεώρηση των Χρ. Βερναρδάκη, Αν. Δημητρόπουλου, Κ. Ζώρα, Γ. Κατρούγκαλου (συντονισμός), Ηλ. Νικολόπουλου, Κ.

- Χρυσόγονου (27 Μαρτίου 2017) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=20308>
- Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Πρόταση των Βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση Διατάξεων του Συντάγματος (2 Δεκεμβρίου 2014) [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19876>
  - Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, Προτεινόμενο Σύνταγμα των: Ν. Αλιβιζάτου, Π. Βουρλούμη, Γ. Γεραπετρίτη, Γ. Κτιστάκι, Στ. Μάνου, Φ. Σπυρόπουλου (5 Ιουνίου 2016) [online] [πρόσβαση στις 29 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/?p=19898>
  - «Οι προτάσεις Μητσοτάκη – Γεννηματά για το νέο Σύνταγμα», *iefimerida*, 28 Μαρτίου 2016 [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/news/259032/oi-protaseis-mitsotaki-gennimata-gia-neo-syntagma>
  - «Τα πρώτα Συμπεράσματα από το Δημόσιο Διάλογο για την αναθεώρηση του Συντάγματος», *Η Αυγή*, 17 Ιουνίου 2017 [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://www.avgi.gr/article/10842/8239797/ta-protasymperasmata-apo-to-demosio-dialogo-gia-ten-anatheorese-tou-syntagmatos->
  - Το Ποτάμι, Αναθεώρηση Συντάγματος [online] [πρόσβαση στις 30 Αυγούστου 2017]. Διαθέσιμο στο: <http://topotami.gr/theseis/syntagma/>