



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

---

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

ΤΗΣ

**ΚΟΠΑΝΑΚΗ ΒΑΡΒΑΡΑΣ**

ΑΜ. 26 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2004

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Ανεξάρτητες Αρχές: Η «δύσκολη» πορεία  
ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη*

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ

**ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ**

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2006

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ
2. ΑΡΗΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ
3. ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

## Ευχαριστίες – Αφιέρωση

Θέλω να ευχαριστήσω κατ' αρχήν από βάθη καρδιάς την επιβλέπουσα Καθηγήτρια κ. Έβη Μαυρομούστακου για την πολύτιμη βοήθεια και συμπαράσταση καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα αλλά κυρίως στη συγγραφή της εργασίας αυτής. Οι υποδείξεις της καθώς και τα στοιχεία που άντλησα από πρόσφατες δημοσιεύσεις της στάθηκαν πολύτιμα για τη συγγραφή της εργασίας.

Επίσης να ευχαριστήσω τα μέλη της εξεταστικής επιτροπής κ. Νίκο Παπαδάκη και κ. Άρη Αλεξόπουλο για την συνεχή στήριξή τους, καθώς και τον κ. Ηλία Γεωργαντά για την βοήθειά του.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω το Πανεπιστήμιο Κρήτης για τη δυνατότητα που μου έδωσε να διευρύνω τους ορίζοντες μου στην πολιτική έρευνα και ανάλυση.

Η παρούσα εργασία αφιερώνεται σε όλους όσους μου συμπαράστηκαν και με βοήθησαν με οποιοδήποτε τρόπο στην προσπάθεια αυτή. Ιδιαίτερος όμως την αφιερώνω στον αδελφό μου Ηλία.

Ρέθυμνο

Γενάρης 2006

Εάν λαλώ τας γλώσσας των ανθρώπων και των αγγέλων,  
αγάπην δε μη έχω, έγεινα χαλκός ηχών ή κύμβαλον  
αλαλάζον. Και εάν έχω προφητείαν και εξεύρω πάντα τα  
μυστήρια και πάσαν την γνώσιν, αγάπην δε μη έχω, είμαι  
ουδέν.

(Προς Κορινθίους Α, κεφ. ΙΓ)

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	6
<b>Μέρος Πρώτο:</b>	
<b>Η ελληνική απάντηση στο θεσμό των ανεξάρτητων αρχών: Η δεκαετία του 1990</b>	
<b>Κεφάλαιο I: Η τυποποίηση των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών και τα χαρακτηριστικά τους.....</b>	<b>8</b>
1. Δύο «ομάδες» ανεξάρτητων αρχών.....	11
2. Εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αρμοδιότητες.....	14
2 α Οργανική ανεξαρτησία.....	14
2 β Λειτουργική ανεξαρτησία.....	15
2 γ Αρμοδιότητες.....	16
<b>Κεφάλαιο II: Τα αλλοδαπά πρότυπα. Παρατηρήσεις σχετικά με το αγγλοσαξωνικό και το γαλλικό πρότυπο.....</b>	<b>18</b>
1. ΗΠΑ και Βρετανία.....	19
2. Γαλλία.....	22
2.α Ανεξάρτητες αρχές και οικονομικές δραστηριότητες.....	23
2.β Ανεξάρτητες αρχές και δικαιώματα πολιτών.....	24
3. Συμπεράσματα.....	26
<b>Κεφάλαιο III: Λόγοι σύστασης: Οι «έριδες» της θεωρίας.....</b>	<b>26</b>
1. Ανησυχία και επιβεβαίωση.....	27
2. Συμπεράσματα.....	32

## **Μέρος Δεύτερο:**

### **Η συζήτηση στη νομική θεωρία και το Σύνταγμα**

<b>Κεφάλαιο I: Ο προβληματισμός.....</b>	<b>33</b>
<b>Κεφάλαιο II: Συνταγματικές λύσεις.....</b>	<b>40</b>
<b>1. Τα κατά το Σύνταγμα χαρακτηριστικά.....</b>	<b>43</b>
<b>2. Οι «συνταγματοποιημένες» αρχές.....</b>	<b>50</b>
<b>3. Οι θέσεις για τη νομική φύση των αρχών.....</b>	<b>52</b>
<b>4. Η «προοπτική» των αρχών.....</b>	<b>53</b>

## **Μέρος Τρίτο:**

<b>Οι «νέες» ανεξάρτητες αρχές.....</b>	<b>55</b>
<b>1. Η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών.....</b>	<b>55</b>
<b>2. Ο Συνήγορος του Παιδιού.....</b>	<b>57</b>
<b>3. Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών.....</b>	<b>59</b>
<b>4. Ο Συνήγορος της Υγείας.....</b>	<b>61</b>
<b>5. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή.....</b>	<b>63</b>
<b>6. Η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής.....</b>	<b>65</b>
<b>Συμπεράσματα.....</b>	<b>67</b>
<b>Επιλογικές Παρατηρήσεις.....</b>	<b>68</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>73</b>

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές είναι οι μορφές ρύθμισης που αναδύθηκαν στο τέλος της δεκαετίας του 1980 στην Ελλάδα και «φιλοδόξησαν» να λειτουργήσουν κατά τα αλλοδαπά πρότυπα. Στην παρούσα εργασία θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε τη δύσκολη πορεία ενσωμάτωσης των ανεξάρτητων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη. Θα αναζητήσουμε τους λόγους σύστασης των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα, θα τις εξετάσουμε σε σχέση με άλλα υποδείγματα της αλλοδαπής, θα τις ομαδοποιήσουμε και θα περιγράψουμε την συζήτηση και τον προβληματισμό για την ανάπτυξη των αρχών στην χώρα. Στη συνέχεια θα αναφερθούμε στις συνταγματικές λύσεις που δόθηκαν και στα χαρακτηριστικά που καθορίστηκαν για ένα μέρος των αρχών μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Στο τελευταίο μέρος της εργασίας θα απαριθμήσουμε και θα περιγράψουμε τις «νέες» ανεξάρτητες αρχές, τις αρχές δηλαδή που συστάθηκαν μετά τη συνταγματική αναθεώρηση. Στο τέλος του κειμένου παρατίθενται βασικά συμπεράσματα και τέλος οι πηγές από τις οποίες αντλήθηκαν οι πληροφορίες μας.

## **ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

Γεννήθηκε στο Ρέθυμνο. Το 1991 αποφοίτησε από το 2<sup>ο</sup> Γενικό Λύκειο Ρεθύμνου. Το ακ. έτος 1991-1992 εισήχθη στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών όπου αποφοίτησε το 1995. Από το Μάρτιο του 1999 έως και σήμερα εργάζεται στην Γραμματεία της Επιτροπή Ερευνών του Πανεπιστημίου Κρήτης στο Ρέθυμνο και παράλληλα από το 2004 παρακολουθεί το Π.Μ.Σ. του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης με τίτλο: «Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία». Επίσης συμμετέχει στα Έργα του ΕΠΕΑΕΚ II –ΠΥΘΑΓΟΡΑΣ I και II –«Ενίσχυση ερευνητικών ομάδων στα Πανεπιστήμια».

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και μετά η ελληνική έννομη τάξη άρχισε να εμπλουτίζεται με καινοφανείς μηχανισμούς ρυθμιστικής παρέμβασης του Κράτους στην κοινωνία, τις «Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές». Είναι η εποχή που χαρακτηρίζεται από την έντονη συζήτηση περί διαφάνειας στο χώρο της πολιτικής. Οι ελληνικές αρχές φιλοδόξησαν να συσταθούν και να λειτουργήσουν κατά τα πρότυπα των γαλλικών «Autorites (Administratives) Independantes, των βρετανικών «Quangos» και των αμερικανικών «Independent (Regulatory) Agencies». Στους ιδρυτικούς νόμους<sup>1</sup> των αρχών προβάλλονται δύο βασικοί λόγοι σύστασής τους: ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης για τις ανάγκες του σύγχρονου κράτους και η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, μέσω της διασφάλισης «ζωτικών» δικαιωμάτων. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι οι αρχές συστήνονται την εποχή ακριβώς που γίνεται φανερή η διαπλοκή της σχέσης οικονομικής και πολιτικής εξουσίας.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας που ακολουθεί γίνεται περιληπτική αναφορά στις αρχές κατά χρονολογική σειρά σύστασης, στα οργανικά και λειτουργικά στοιχεία τους και στις αρμοδιότητες τους. Στη συνέχεια «ομαδοποιούνται» οι αρχές βάσει των

---

<sup>1</sup> Η εισηγητική έκθεση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, της πρώτης ανεξάρτητης αρχής στην Ελλάδα αναφέρει: «Η πρόβλεψη ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών αποτελεί αναγνώριση της ανάγκης αποκεντρώσεως της πληροφοριακής εξουσίας που επιτάσσεται από το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου και είναι ουσιώδης όρος της αντικειμενικότητας και πληρότητας της ενημερώσεως σε μια σύγχρονη κοινωνία...». Βλ. Π.Δ. Δαγτόγου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 490 επ. Στην εισηγητική έκθεση του Ν. 2190/1994 διαφαίνεται η πρόθεση της σύστασης του ΑΣΕΠ για να αντιμετωπίσει διοικητικές δυσλειτουργίες του σύγχρονου κράτους και να διασφαλίσει τη διαφάνεια. Χαρακτηριστικά αναφέρει: «Το ΑΣΕΠ συστήνεται για να για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και τις αδιάβλητες προσλήψεις: «...Η από τα παρελθόν διαμορφωμένη και συνεχιζόμενη εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από κομματικές και άλλες παρεμβάσεις δίνει καθαρά την εικόνα του αναχρονιστικού προτύπου...Τις δυσμενείς συνέπειες αυτού του αναχρονιστικού συμπτώματος τις δέχεται η δημόσια διοίκηση, οι υπάλληλοι και το κοινωνικό σύνολο και μάλιστα πολλαπλώς»

δικαιωμάτων που ρυθμίζουν και προστατεύουν αλλά και βάσει της παρέμβασής τους στη λειτουργία της αγοράς. Σε χωριστό κεφάλαιο γίνεται παρουσίαση του αγγλοσαξωνικού και του γαλλικού προτύπου και γίνεται αναφορά σε μερικές πρώτες σκέψεις. Στο τέλος του πρώτου μέρους αναζητούνται οι λόγοι σύστασης και αναδεικνύεται η αισιόδοξη και η απαισιόδοξη πλευρά που προβλήθηκε για τις αρχές.

Στο δεύτερο μέρος καταγράφεται η συζήτηση στη νομική θεωρία και προβάλλεται το γεγονός της ενσωμάτωσης μέρους από τις αρχές στο Σύνταγμα. Καταγράφονται τα ερωτήματα που τέθηκαν σχετικά με τη νομική βάση των αρχών πριν την αναθεώρηση και τις απαντήσεις που έδωσε το Σύνταγμα μετά την αναθεώρησή του. Γίνεται εκτεταμένη αναφορά στα χαρακτηριστικά των αρχών που τους προσέδωσε το συνταγματικό κείμενο και στις «συνταγματοποιημένες» αρχές. Προβάλλονται οι θέσεις που διατυπώθηκαν για τη νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και την ένταξη τους στο Σύνταγμα και τίθεται το ερώτημα της προοπτικής του συνόλου των αρχών μετά την αναθεώρηση.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος παρατίθενται οι «νέες αρχές», δηλαδή αυτές που θεσπίστηκαν μετά τη συνταγματική αναθεώρηση και τα χαρακτηριστικά που τους προσέδωσε ο νομοθέτης.

Με την εργασία αυτή επιχειρείται η διερεύνηση της συζήτησης των τελευταίων ετών για την αναγκαιότητα της ύπαρξης των ανεξάρτητων αρχών, για τα θέματα των εγγυήσεων που χαίρουν και των αρμοδιοτήτων που ασκούν, τις διάφορες απόψεις που διατυπώθηκαν για την φύση και τη θέση των αρχών, αλλά περισσότερο η διερεύνηση της εξέλιξής τους. Πώς διαμορφώθηκαν; Έχουν όλες «συνταγματικά στοιχεία» ή επηρεάζονται από αλλού; Και εν τέλει ποιο είναι το μέλλον τους;

## **1. ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

**Η ελληνική απάντηση στο θεσμό των ανεξάρτητων αρχών: Η δεκαετία του 1990.**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: Η τυποποίηση των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών και τα χαρακτηριστικά τους**

Οι Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές<sup>2</sup>, αποτελούν ένα νεοπαγές φαινόμενο για την ελληνική πραγματικότητα. Στην Ελλάδα πρωτοεμφανίζονται στα τέλη της δεκαετίας του 1980 αλλά στην πράξη αρχίζουν να λειτουργούν ουσιαστικά, και παράλληλα να πληθαίνουν, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά. Τα κύρια χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων αρχών, που εμπέδωσε κυρίως η διεθνής εμπειρία<sup>3</sup>, είναι η ιδιότητά

---

<sup>2</sup> Στο εξής θα χρησιμοποιούμε τον όρο Ανεξάρτητες Αρχές όπως τον αναφέρει το Σύνταγμα στην αναθεωρημένη μορφή του 2001 (άρθρο 101Α). Στο παρελθόν οι ίδιοι οι ιδρυτικοί νόμοι των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών - οι οποίοι άλλοτε τις περιέγραφαν ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, άλλοτε ως ανεξάρτητες δημόσιες αρχές, κι άλλοτε ως ανεξάρτητες κρατικές αρχές. Έτσι χρησιμοποιούσαν τον όρο «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» για τον Συνήγορο του Πολίτη, «ανεξάρτητη δημόσια αρχή» για την αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα», «ανεξάρτητη αρχή» για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και την Επιτροπή Ανταγωνισμού, «ανεξάρτητο όργανο» για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Η εμφανιζόμενη αυτή ασυνέπεια αντανακλούσε και την αμηχανία του νομοθέτη σε ό,τι αφορά τον προσδιορισμό της νομικής φύσης του θεσμού των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.

<sup>3</sup> Με βάση την διεθνή πρακτική, υπάρχουν διοικητικές μονάδες που συνδυάζουν νομοθετικές (κανονιστικές-εισηγητικές), δικαστικές – ελεγκτικές, εκτελεστικές λειτουργίες (Rule making, adjudication, enforcement σύμφωνα με την ορολογία του US administration Law) και μπορούν να σχεδιασθούν με διάφορους τρόπους: με περισσότερη ή λιγότερη αυτονομία στις αποφάσεις τους από τους πλειοψηφικούς θεσμούς (κυβέρνηση, κοινοβούλιο), με μονομελή ή πολυμελή σύνθεση, με θητεία που ξεπερνάει ή όχι την θητεία της Βουλής, με αυστηρά προσδιορισμένες διαδικασίες λειτουργίας, αντίστοιχες με αυτές της διεξαγωγής μιας δίκης ή περισσότερο άτυπη λειτουργία, με λεπτομερώς εξειδικευμένες ή περισσότερο γενικές αρμοδιότητες, Βλ. Άρης Αλεξόπουλος – Ήβη Μαυρομούστακου, «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού



τους ως κρατικών οργάνων, που εκφεύγουν του ιεραρχικού ελέγχου ή της εποπτείας της κεντρικής Διοίκησης, υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας, αλλά μπορούν να ελέγχονται όμως από το Κοινοβούλιο, και στερούνται νομικής προσωπικότητας. Πρόκειται συνήθως για ολιγομελή συλλογικά όργανα, τα μέλη των οποίων απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά τα πρότυπα των δικαστών (δικαστικοφανές καθεστώς) και έχουν ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες (κανονιστικές, κυρωτικές, αδειοδοτικές, ελεγκτικές, διαιτητικές) τις οποίες μάλιστα ασκούν και σωρευτικά με αντικείμενο τη ρύθμιση ζωτικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Εκτός από διοικητική έχουν και δημοσιονομική αυτοτέλεια.

Παρακάτω ακολουθεί μία καταγραφή των ανεξάρτητων αρχών<sup>4</sup>, κατά χρονολογική σειρά σύστασης, όπως αυτές είχαν θεσμοθετηθεί στη χώρα μας πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001: «Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς»,<sup>5</sup> «Επιτροπή (Προστασίας) Ανταγωνισμού» (ΕΠΑ),<sup>6</sup> «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης» (ΕΣΡ),<sup>7</sup> «Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων» (ΕΕΤΤ)<sup>8</sup>, «Επιτροπή Καζίνων» (ΕΚΑ),<sup>9</sup> «Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων

---

(Α.Σ.Ε.Π.), Στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στ δημόσια διοίκηση και την Πολιτική, Αθήνα, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο , σελ 727 επ.

<sup>4</sup> Οι πληροφορίες είναι από τον Ν. Δ. Κουλούρη, «Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε Επιμέλεια Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη, σε Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 104-105.

<sup>5</sup> Συστήθηκε με τον Α.Ν. 148/67 , όπως τροποποιήθηκε με το ν. 1806/88 , και επανασυστήθηκε ως Ν.Π.Δ.Δ. με το ν. 1969/91 και το ν. 2166/93

<sup>6</sup> Συστήθηκε με το ν. 703/77 όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 1934/91 και επανασυστήθηκε ως «Επιτροπή Ανταγωνισμού» με το ν. 2296/95 , όπως τροποποιήθηκε με το ν. 2837/2000 , και το ν. 3373/2005

<sup>7</sup> Συστήθηκε με το ν. 1866/89 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους ν. 2173/93, ν. 2328/95, ν. 2644/98, και ν. 2863/2000, ν. 3052/2002

<sup>8</sup> Συστήθηκε με το ν. 2075/92 και ουσιαστικά καταργήθηκε και επανασυστήθηκε με το ν. 2246/94, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 2668/98 , και τον ν. 2840/2000

Επικοινωνίας» (ΕΕΗΜΕ)<sup>10</sup>, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού» (ΑΣΕΠ)<sup>11</sup>, «Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων Οργάνων Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (ΕΕΠΟΝΑ)<sup>12</sup>, «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα» (ΑΠΔΕΠΧ)<sup>13</sup>, «Συνήγορος του Πολίτη» (ΣΥΝΗΠ)<sup>14</sup> και «Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας» (ΡΑΕ)<sup>15</sup>.

Τα παραπάνω κρατικά όργανα μπορούν να χαρακτηριστούν ως ανεξάρτητες αρχές είτε λόγω ρητής σχετικής πρόβλεψης του ιδρυτικού τους νόμου είτε λόγω των «ιδιαίτερων» τους ιδιοτήτων.

Στην πορεία κάποιες από τις ανεξάρτητες αρχές μετεξελίχθηκαν ενώ άλλες καταργήθηκαν. Έτσι για παράδειγμα η «Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς»<sup>16</sup> δεν θεωρείται πλέον ανεξάρτητη αρχή λόγω της μεταγενέστερης μετατροπής της σε Ν.Π.Δ.Δ. Ακόμα η «Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων Οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», δεν θεωρείται γνήσια ανεξάρτητη αρχή (παρά τη σχετική ρητή νομοθετική πρόβλεψη), λόγω και του περιορισμένου κατά τόπο (σε επίπεδο Νομού) αλλά και της φύσης (ακυρωτικός έλεγχος) των αρμοδιοτήτων της. Περαιτέρω, η «Επιτροπή Καζίνων», η «Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας» ήδη έχουν καταργηθεί, δίχως ποτέ να λειτουργήσουν ουσιαστικά.

---

<sup>9</sup> Συστήθηκε με το ν. 2129/93, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 2206/94

<sup>10</sup> Συστήθηκε με το ν. 2173/93

<sup>11</sup> Συστήθηκε με το ν. 2190/94, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 2738/99, και το ν. 3051/2002

<sup>12</sup> Συστήθηκε με το ν. 2218/94, όπως κωδικοποιήθηκε με το ΠΔ 30/96

<sup>13</sup> Συστήθηκε με το ν. 2472/97,

<sup>14</sup> Συστήθηκε με το ν. 2477/97

<sup>15</sup> Συστήθηκε με το ν. 2773/99

<sup>16</sup> Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή δεδομένου ότι έχει συσταθεί ως ΝΠΔΔ, ωστόσο, από άποψη σύστασης, λειτουργίας και αρμοδιοτήτων ικανοποιεί όλα τα κριτήρια συμπερίληψής της στον κατάλογο των ανεξάρτητων αρχών, Βλ. Ν. Δ. Κουλούρης, «Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε Επιμέλεια Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακροδημήτρη, σε Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 106

Ως εκ τούτου ο κατάλογος των γνήσιων<sup>17</sup> Ελληνικών ανεξάρτητων αρχών λίγο πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αποτελούνταν από την «Επιτροπή Ανταγωνισμού» (ΕΠΑ), το «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης» (ΕΣΡ), την «Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων» (ΕΕΤΤ), το «Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού» (ΑΣΕΠ), την «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα» (ΑΠΔΕΠΧ), τον «Συνήγορο του Πολίτη» (ΣΥΝΠ) και την «Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας» (ΡΑΕ).

### **1. Δύο «ομάδες» ανεξάρτητων αρχών**

Μια πρώτη ανάγνωση του παραπάνω πίνακα οδηγεί εύλογα στο συμπέρασμα ότι η δεκαετία του 1990 ήταν περίοδος εξαιρετικά σημαντική, τόσο από άποψη μεγέθους όσο και δυναμικής, για την ανάπτυξη των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα. Παρακάτω θα επιχειρηθεί μια πρώτη ομαδοποίηση των ελληνικών αρχών. Ουσιαστικά, τόσο οι εγχώριες όσο και οι αλλοδαπές αρχές, μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις ανεξάρτητες αρχές που ρυθμίζουν δικαιώματα. Οι ανεξάρτητες αυτές αρχές λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων. Η κατηγορία αυτή αφορά κυρίως την Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων (το άρθρο 9 Α) και την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών (το άρθρο 19 του Συντάγματος) δηλαδή έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση δικαιωμάτων.<sup>18</sup> Στην παραπάνω κατηγορία

---

<sup>17</sup> Βλ. σχετικά με τον όρο σε Ν. Δ. Κουλούρη, ό.π., σελ. 107

<sup>18</sup> «Στην Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων και την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών πλέον, έχει εμπιστευθεί ο συνταγματικός νομοθέτης τη συστηματική διασφάλιση ατομικών δικαιωμάτων τόσο κρίσιμων, όσο το ατομικό δικαίωμα προστασίας απέναντι στη συλλογή, αποθήκευση και επεξεργασία προσωπικών πληροφοριών και δεδομένων, καθώς επίσης και το απόρρητο των τηλεπικοινωνιών και γενικά, των ανταποκρίσεων, αντίστοιχα», Βλ. Αικατερίνη Α. Παπανικολάου, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων*, σε

κατατάσσουμε και τις αρχές που ασκούν εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση. Πρόκειται για το Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παράγραφος 9) και για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) όπου δεν αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα αλλά παραπέμπει εκεί το άρθρο 103 παράγραφος 7. Το ΑΣΕΠ έχει χαρακτηριστεί «ως η πλέον ιθαγενής ανεξάρτητη αρχή με όλα τα χαρακτηριστικά πρωτοτυπίας, αφού διασφαλίζει την απαιτούμενη δημοσιότητα και διαφάνεια – προϋποθέσεις για την ουσιαστική και αποτελεσματική άσκηση άλλων δικαιωμάτων του ευρύτερου πλέγματος σχέσεων μεταξύ κράτους-πολίτη»<sup>19</sup>. Από άλλους συγγραφείς έχει αμφισβητηθεί η συμπερίληψη του Συνηγόρου του Πολίτη στην «επίσημη λίστα» των ανεξάρτητων αρχών αφού ως χαρακτηριστική του ιδιότητα<sup>20</sup> του χρεώνεται το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές<sup>21</sup>.

Από την άλλη πλευρά, έχουμε τις αρχές ενός άλλου τύπου οι οποίες ρυθμίζουν την λειτουργία της αγοράς.<sup>22</sup> Οι ανεξάρτητες αρχές αυτού του τύπου

---

*Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Έτος ΙΖ' 2004- Ειδικό Τεύχος: Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 51 υπ. 14*

<sup>19</sup> Βλ. Ηλία Γεωργαντά, «Η πόρρω εξουσία: οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης», σε *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, 9<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 2004, σελ. 250 υπ. 19

<sup>20</sup> Βλ. άρθρο 1§1 του ν. 2477/97, που ορίζει ότι ο «Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών...»

<sup>21</sup> Ηλίας Γεωργαντάς, *ό.π.*, σελ. 250 υπ. 17. Μια άλλη άποψη υποστηρίζει ότι ο Συνήγορος «παρακωλύεται από την διοίκηση»: «Ο Συνήγορος του Πολίτη, επιφορτισμένος με τον έλεγχο της κακοδιοίκησης, καλείται να ασκήσει διαμεσολαβητική δράση προκειμένου να διασφαλίσει ατομικά δικαιώματα των οποίων η πραγματική άσκηση παρακωλύεται από μη σύννομες πρακτικές της διοίκησης»

<sup>22</sup> Ένδιαφέρον εδώ παρουσιάζει η παρακάτω διαπίστωση ότι: «η πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος συνταγματοποίησε κυρίως ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα. Η εξέλιξη αυτή δεν πρέπει να προξενεί έκπληξη· ούτε σημαίνει ότι οι ΑΔΑ που ρυθμίζουν οικονομική δραστηριότητα είναι κατά κάποιον τρόπο υποδεέστερες των ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα. Αντιθέτως, το γεγονός αυτό μπορεί να ερμηνευθεί ως ένσκηπη επιδίωξη προστασίας συγκεκριμένων ομάδων οικονομικών συμφερόντων οι οποίες ως ρυθμιζόμενες δεν θεώρησαν «σκόπιμη» τη συνταγματοποίηση των ρυθμιστών τους. Για να

διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο όχι μόνο στη ρύθμιση επιμέρους πλευρών της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. προστασία των ανταγωνιστικών πρακτικών) αλλά και στον τρόπο που συγκροτούνται και συμπεριφέρονται ολόκληρες τομειακές αγορές (π.χ. ενέργεια, τηλεπικοινωνίες). Οι ανεξάρτητες αρχές αυτής της κατηγορίας διασφαλίζουν την οικονομική ελευθερία, προστατεύουν την ελευθερία των καταναλωτών, ρυθμίζουν την λειτουργία του Χρηματιστηρίου, προστατεύουν τον ανταγωνισμό από μονοπωλιακές πρακτικές και γενικά ασκούν εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς. Πρόκειται για αρχές όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Επίσης στην κατηγορία αυτή κατατάσσουμε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παράγραφος 2 του Συντάγματος) το οποίο ασκεί καίρια δραστηριότητα στον τομέα των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής επικοινωνίας όπου διακινούνται τεράστια οικονομικά συμφέροντα. Το ΕΣΡ βέβαια εκτός του ότι εποπτεύει τη λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς προστατεύει και το συνταγματικό δικαίωμα στην πληροφόρηση. Έτσι το ΕΣΡ άλλοτε παρεμβαίνει για να ρυθμίσει ζητήματα τηλεοπτικού περιεχομένου και δεοντολογίας (δικαιώματα στην πληροφόρηση) κι άλλοτε προκειμένου να ρυθμίσει ζητήματα της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς (αδειοδότηση, ιδιοκτησιακό καθεστώς). Από άλλους συγγραφείς<sup>23</sup> το ΕΣΡ

---

το πούμε διαφορετικά, στο βαθμό που η ρύθμιση οικονομικής δραστηριότητας είναι κατ' ανάγκην και ρύθμιση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, στη φάση αυτή αποφεύχθηκε (ίσως και απετράπη) η συνταματοποίηση αυτού του τύπου ρύθμισης». Βλ. Ηλία Γεωργαντά, «Η πόρρω εξουσία: οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης», σε Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001), 9<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα, 2004, σελ. 249 επ.

<sup>23</sup>Βλ. Ηλίας Γεωργαντάς ο οποίος αναφέρει το εξής: «Γεγονός είναι ότι το ΕΣΡ ενσωματώνει στοιχεία και από τις δύο κατηγορίες δεδομένου ότι άλλοτε παρεμβαίνει για να ρυθμίσει ζητήματα τηλεοπτικού περιεχομένου και δεοντολογίας (δικαιώματα στην πληροφόρηση) κι άλλοτε προκειμένου να ρυθμίσει ζητήματα της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς (αδειοδότηση, ιδιοκτησιακό καθεστώς). Υπό την έννοια αυτή το ΕΣΡ έχει διττό χαρακτήρα και θα μπορούσε να τοποθετηθεί και στις δύο κατηγορίες ΑΔΑ. Ωστόσο,

κατατάσσεται στις ανεξάρτητες αρχές που ρυθμίζουν δικαιώματα, λόγω της αδυναμίας του να παρέμβει αποτελεσματικά στον τομέα της οικονομικής ρύθμισης, ενώ από άλλους κατατάσσεται σε χωριστή κατηγορία, που περιλαμβάνει μικτής φύσης ανεξάρτητες αρχές.<sup>24</sup>

## **2. Εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αρμοδιότητες:**

### **2 α Οργανική ανεξαρτησία**

Παρά το γεγονός πάντως ότι ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών έχει μια ιστορία πέραν των εκατό ετών στην αμερικάνικη ήπειρο και πάνω από μισό αιώνα στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία, οι ανεξάρτητες αρχές λειτουργούν χωρίς να υπάρχει συμφωνία στην επιστήμη και στην κοινωνία. Παρόλη την εμφάνιση και επέκταση του θεσμού, τόσο οι στόχοι όσο και η δομή της Ανεξάρτητης Αρχής γεννούν ερωτηματικά. Δύο είναι οι σημαντικές πτυχές αυτού του προβληματισμού και αναφέρονται αντίστοιχα στην ανεξαρτησία των αρχών και στις αρμοδιότητές τους.

Για τη θεωρία η οργανική ανεξαρτησία αφορά την περιορισμένη διάρκεια της εντολής, το μη ανανεώσιμό της, την ύπαρξη ασυμβιβάστων και ασυλιών για τα μέλη, τη σύνθεση του οργάνου και τον τρόπο διορισμού.

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτέλεσαν συλλογικά όργανα, με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη ο οποίος επικουρούνταν από τέσσερις βοηθούς Συνηγόρου που

---

η μέχρι σήμερα αδυναμία του να παρέμβει αποτελεσματικά στον τομέα της οικονομικής ρύθμισης (συγκριτικά με άλλες αρχές όπως η ΕΕΤΤ και η ΠΑΕ) θεωρώ ότι δικαιολογεί την ταξινόμησή του στην πρώτη κατηγορία – με την επιφύλαξη βέβαια της τρέχουσας διαπίστωσης». ο.π. σελ. 250 υπ.18

<sup>24</sup> Βλ. Ευάγγελος Βενιζέλος Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, σε *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Τόμος VI, Νο 22/200, σελ. 366

απολάμβαναν αυτοτελή προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Ο αριθμός των μελών των αρχών δεν ήταν πάντοτε ο ίδιος<sup>25</sup>.

Ο τρόπος συγκρότησης των περισσότερων αρχών δεν παρείχε πάντοτε ασφαλείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας ως προς τον τρόπο επιλογής των μελών τους. Τα μέλη επιλέγονταν είτε από τον αρμόδιο υπουργό, είτε από το Υπουργικό Συμβούλιο, είτε από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Μοναδική περίπτωση που είχε προβλεφθεί διαδικασία επιλογής από φορείς εκτός κυβερνητικής πλειοψηφίας ήταν η Επιτροπή Ανταγωνισμού.

Η θητεία των μελών ήταν μη ανακλητή και δεν μπορούσε να ανανεωθεί. Η διάρκεια της θητείας των μελών των αρχών διαρκούσε από τρία έως και έξι χρόνια. Στο ΕΣΡ μάλιστα είχε προβλεφθεί μηχανισμός μειωμένης θητείας ορισμένων μελών, ώστε να προκύπτει σταδιακή ανανέωση μέρους της σύνθεσης του οργάνου.

Για ορισμένες ανεξάρτητες αρχές (ΕΕΤΤ και ΡΑΕ) είχε προβλεφθεί η δυνατότητα ακρόασης των υποψηφίων μελών τους πριν το διορισμό τους ενώπιον της αρμόδιας Διαρκούς Επιτροπής της Βουλής<sup>26</sup>.

## **2 β Λειτουργική ανεξαρτησία**

Η λειτουργική ανεξαρτησία κατά τη θεωρία συνίσταται στο γεγονός ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών δεν δέχονται ιεραρχικό ή οιοδήποτε διοικητικό έλεγχο επί των μελών τους<sup>27</sup>. Έχουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Με νομοθετική πρόβλεψη τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών απολαμβάνουν εν γένει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

---

<sup>25</sup> Βλ. Ν. Δ. Κουλούρη, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*, σελ. 107 επ.

<sup>26</sup> Βλ. Ν. Δ. Κουλούρης, *ό.π.*, σελ. 108 επ.

<sup>27</sup> Βλ. Ν. Κουλούρης, σελ. 109, υπ. 13 για το Συνήγορο του Πολίτη

Προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία είχαν θεσπιστεί ασυμβίβαστα με την ιδιότητα του μέλους της αρχής. Κυρίως στην άσκηση δημόσιου λειτουργήματος και στην ανάληψη επαγγελματικής δραστηριότητας. Για τα μέλη μάλιστα κάποιων αρχών προβλεπόταν υποχρέωση υποβολής «πόθεν έσχες».

Επίσης προβλεπόταν έκπτωση από την ιδιότητα του μέλους σε ορισμένες αρχές στην περίπτωση συνδρομής ασυμβιβάστων ιδιοτήτων ή έργων για τα μέλη ή έκδοσης αμετάκλητης δικαστικής απόφασης.

## **2 γ Αρμοδιότητες**

Η αποστολή των αρχών δεν σταματά στην προειδοποίηση για την «κύρωση» σε περίπτωση παραβάσεων, αλλά και στην επιβολή κυρώσεων στους «παραβάτες». Η αρμοδιότητα τους δεν είναι να παρέχουν απλή γνώμη, όπως οι «Επιτροπές Σοφών» που έχουν αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο και προηγήθηκαν των αρχών. Ο έλληνας νομοθέτης, φρόντισε να εξοπλίσει όλες τις ανεξάρτητες αρχές, με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη<sup>28</sup>, με ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες αυτές διακρίνονται σε κανονιστικές αρμοδιότητες, σε αδειοδοτικές αρμοδιότητες, σε κυρωτικές αρμοδιότητες, σε ελεγκτικές αρμοδιότητες, σε διαιτητικές αρμοδιότητες<sup>29</sup>, αλλά και σε αρμοδιότητες γνωμοδοτικές ή αρμοδιότητες εισήγησης.

---

<sup>28</sup> Κριτική για την απονομή κυρωτικής αρμοδιότητας και κατασταλτικής λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη βλ. αναλυτικά: Αικατερίνη Α. Παπανικολάου, Οι ανεξάρτητες αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Έτος ΙΖ' 2004, Ειδικό Τεύχος, Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 57 επ. Επίσης βλ. Γ. Καμίνη, «Ο θεσμός της διαμεσολάβησης και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου- Μερικές σκέψεις με την ευκαιρία της ολοκλήρωσης της πρώτης θητείας του Συνηγόρου του Πολίτη», σε *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2004, νο 21, σελ. 143 επ. υπ. 27

<sup>29</sup> Η παραπάνω διάκριση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών ανήκει στον Ν. Δ. Κουλούρη, ό.π. σελ. 110 επ.



Κανονιστικές αρμοδιότητες έχουν αρχές όπως η ΕΠΑ, το Ε.Σ. Ρ., η ΕΕΤΤ, το ΑΣΕΠ, η ΑΠΔΕΠΧ και η ΡΑΕ. Οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να ασκούνται υπό τον τύπο της διατύπωσης σύμφωνης ή απλής γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση της κανονιστικής πράξης.<sup>30</sup>

Ορισμένες ανεξάρτητες αρχές έχουν ευρεία αδειοδοτική αρμοδιότητα. Ως προς την αδειοδότηση, σε ορισμένες περιπτώσεις<sup>31</sup> η σχετική αρμοδιότητα ασκείται υπό τον τύπο της διατύπωσης σύμφωνης γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση της πράξης αδειοδότησης. Αδειοδοτικές αρμοδιότητες, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι αρμοδιότητες ανανέωσης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας έχουν το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ.

Οι κυρωτικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών αφορούν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας. Ανάλογα με τη βαρύτητα της παράβασης μπορεί να κλιμακώνονται, καταρχήν σε απεύθυνση σύστασης ή προειδοποίησης, σε επιβολή χρηματικών προστίμων και τέλος σε αναστολή ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας του παραβάτη.

Κυρωτικές αρμοδιότητες έχουν όλες οι ανεξάρτητες αρχές, με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη και το ΑΣΕΠ. Σύσταση ή προειδοποίηση απευθύνουν η ΕΠΑ, το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ και η ΑΠΔΕΠΧ, χρηματικό πρόστιμο επιβάλλουν η ΕΠΑ, το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ, η ΑΠΔΕΠΧ και η ΡΑΕ και σε αναστολή ή ανάκληση άδειας λειτουργίας προβαίνουν το ΕΣΡ και η ΑΠΔΕΠΧ.

Ως ελεγκτικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών νοούνται αφενός η δυνατότητα τους να προβαίνουν σε παντός είδους διοικητικούς ελέγχους των υποκείμενων φορέων, με την υποχρεωτική μάλιστα συνδρομή των αρμοδίων

---

<sup>30</sup> Π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, Βλ. αναλυτικά για αρμοδιότητες Ν. Κουλούρης, ό.π., σελ. 110 επ.

<sup>31</sup> Π.χ. ΕΣΡ και ΡΑΕ

διοικητικών και δικαστικών αρχών, και αφετέρου στην υποχρέωσή τους να υποβάλλουν κατ' έτος, στη Βουλή κυρίως, Έκθεση Πεπραγμένων, στην οποία αποτυπώνουν την κατάσταση από πλευράς νομιμότητας στον τομέα που ελέγχουν.

Ο ΣΥΠ και δευτερευόντως το ΑΣΕΠ, είναι οι ανεξάρτητες αρχές με τις κατεξοχήν ελεγκτικές αρμοδιότητες. Οι αρχές αυτές αν και στερούνται κυρωτικών αρμοδιοτήτων έχουν καταξιωθεί ως αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου.

Διαιτητικές αρμοδιότητες έχουν απονεμηθεί αφενός στην ΕΠΑ, υπό τον τύπο της λήψης ασφαλιστικών μέτρων ενόψει υφιστάμενης διαφοράς και αφετέρου στην ΕΕΤΤ υπό τον τύπο της συνδρομής της στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών, που αναφέρονται και στις δύο περιπτώσεις μεταξύ φορέων της εποπτευόμενης από αυτές αγοράς.

Παρατηρείται έτσι μία συγκέντρωση αρμοδιοτήτων διαφορετικής φύσεως. Συνήθως απαντώνται αρμοδιότητες σχετικά με την υποβολή προστίμων και άλλων διοικητικών κυρώσεων, τη χορήγηση αδειών ή πιστοποιήσεων, διαιτητικές και σπανιότερα αρμοδιότητες κανονιστικής φύσεως.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: Τα αλλοδαπά πρότυπα. Παρατηρήσεις σχετικά με το αγγλοσαξωνικό και το γαλλικό πρότυπο**

Αν εξετασθεί η ελληνική περίπτωση μέσα στο διεθνές περιβάλλον θα διαπιστωθεί ότι και σε άλλες χώρες έχουν καταγραφεί και κυρίως προηγηθεί παρόμοιες εμπειρίες. Η Ελλάδα βέβαια έχει πολύ μικρότερη εμπειρία ανεξάρτητων αρχών σε σχέση με την μεγάλη αμερικάνικη εμπειρία και την ακόμη μικρότερη ευρωπαϊκή εμπειρία.

Γενικότερα πάντως, αν και το γαλλικό πρότυπο επηρέασε τη δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα λόγω και της συνύπαρξης των δύο κρατών στον

ευρωπαϊκό χώρο, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν διαπιστώνουμε και μια σύνδεση με το αγγλοσαξωνικό και το αμερικάνικο πρότυπο.

Τίθεται ωστόσο το εξής ερώτημα: θα μπορούσαν στην Ελλάδα να δημιουργηθούν πρωτότυπες νέου τύπου ανεξάρτητες αρχές που να μην έχουν καμία σχέση με τις αντίστοιχες άλλων δυτικών κρατών; Η απάντηση είναι αρνητική και οφείλεται στο ότι σε όλες αυτές τις χώρες κάνουν την εμφάνισή τους ίδιου τύπου εμπειρίες και κοινά κοινωνικοοικονομικά στοιχεία.

### **1. ΗΠΑ και Βρετανία:**

Όσον αφορά τον «δυτικό κόσμο» η δεκαετία του 1980 είναι η περίοδος που συντελείται το λεγόμενο «πρώτο κύμα» της απορρύθμισης από τις νεοφιλελεύθερες κυρίως κυβερνήσεις σε Η.Π.Α. και Βρετανία<sup>32</sup>. Στη Βρετανία οι διαδικασίες απορρύθμισης των κρατικών μονοπωλίων συντελέστηκαν μέσα από τη σύσταση αντίστοιχων ανεξάρτητων αρχών που πήραν κυρίως τη μορφή ανεξάρτητων γραφείων σε σημαντικούς τομείς, όπως είναι οι τηλεπικοινωνίες, το φυσικό αέριο, η ύδρευση, η ηλεκτρική ενέργεια. Επίσης της ίδια περίοδο συστήνονται ανεξάρτητες αρχές που έχουν σχέση με την κεφαλαιαγορά και την τηλεόραση. Παράλληλα εξακολουθούν να λειτουργούν ανεξάρτητες αρχές που είχαν ιδρυθεί παλαιότερα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επιτροπή για τα μονοπώλια.

---

<sup>32</sup> Βλ. Ηλίας Γεωργαντάς, ό.π., σελ. 252, υπ.22: «Την ίδια περίπου περίοδο έχουμε απορρυθμιστικά πειράματα, όπως είθισται να αποκαλούνται, στη Γαλλία, στο Σκανδιναβικό χώρο (Σουηδία, Νορβηγία) αλλά και ένα πολύ σημαντικό πρόγραμμα στη Χιλή. Με μικρή σχετικά χρονική καθυστέρηση παρόμοιες διαδικασίες τίθενται σε κίνηση και στη Γαλλία, περίπτωση που θα την εξετάσουμε αναλυτικά στη συνέχεια.

Οι ανεξάρτητες αρχές στις Η.Π.Α. κάνουν την εμφάνιση τους πολύ νωρίς, ήδη από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα<sup>33</sup> και το φαινόμενο γενικεύεται με το new deal προκειμένου να συνυπάρξει η παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης αγοράς. Ονομάζονται Independent Administrative Agencies και μπορούμε να πούμε ότι η ιστορία των αμερικάνικων ανεξάρτητων αρχών χωρίζεται σε τρεις περιόδους τις οποίες αναφέρουμε παρακάτω.

Αρχικά κύριος στόχος κυρίως μετά τον εμφύλιο πόλεμο ήταν ο συντονισμός και η ενοποίηση του αμερικανικού οικονομικού χώρου και των επιμέρους αγορών βάσει ενιαίων ρυθμίσεων, στόχος ο οποίος έγινε άμεση προτεραιότητα με τον εμφύλιο πόλεμο. Επίσης ένας δεύτερος στόχος ήταν η αντιμετώπιση ασύδοτων μονοπωλίων που προέκυψαν από την ραγδαία γεωγραφική επέκταση των Η.Π.Α.

Η πρώτη περίοδος ξεκινά στα τέλη της δεκαετίας του 1880 μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1930. Η πρώτη ανεξάρτητη αρχή ιδρύεται το 1887 προκειμένου να διασφαλιστεί η ελεύθερη διεξαγωγή του εμπορίου μεταξύ των πόλεων. Η ίδρυση νέων αρχών συνεχίστηκε με γοργούς ρυθμούς και τα επόμενα είκοσι χρόνια οπότε, δημιουργήθηκαν επιτροπές<sup>34</sup> με πεδίο δράσης τον τομέα της ενέργειας, τον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων και τις εργασιακές σχέσεις. Η δεύτερη περίοδος που ορίζεται με το πέρας του Β΄ παγκοσμίου πολέμου οι αμερικανικές ανεξάρτητες αρχές έχουν ωριμάσει.

Η δεκαετία του 1960 σηματοδοτεί την τρίτη και τελευταία, προς το παρόν, φάση δημιουργίας νέων ανεξάρτητων αρχών. Την περίοδο αυτή μεταξύ άλλων δημιουργούνται ανεξάρτητες αρχές με αντικείμενο την ισότητα ευκαιριών στην

---

<sup>33</sup> Μανόλης Γ. Αντωνόπουλος, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ διοικητικές ΑΡΧΕΣ, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1995, σελ. 20 υπ. 3 όπου αναφέρει αναλυτικά τις 57 ανεξάρτητες αρχές που αναγνώρισε Η Αμερικάνικη Κυβέρνηση σε μία ευρεία λίστα καταχωρημένες στο The United States Government Manual, 1985-1986.

<sup>34</sup> Βλ. Ηλίας Γεωργαντάς, ό.π., σελ.252 επ..

απασχόληση, την ασφάλεια αερομεταφορών, την οδική ασφάλεια, την προστασία περιβάλλοντος, τις συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία και την ασφάλεια των καταναλωτικών προϊόντων<sup>35</sup>.

Το αμερικανικό πολιτικό σύστημα από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 οριστικοποίησε τα θέματα των ανεξάρτητων αρχών και επηρεάζει πλέον και άλλες χώρες του προηγμένου καπιταλισμού. Τέλος, σημειώνουμε ότι το αμερικάνικο πολιτικό και νομικό σύστημα κατανοώντας πολύ νωρίς, φοβούμενο ίσως την ανησυχία που προξένησε η εξάπλωση και ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών, επέλυσε από το 1946 το «νομικό πρόβλημα» θεσπίζοντας το Νόμο για τη Διοικητική Διαδικασία (Administrative Procedure Act). Έτσι νομικά θέματα που απασχολούν χώρες όπως η Ελλάδα επιλύθηκαν πολύ νωρίς στις ΗΠΑ<sup>36</sup>.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι στο πεδίο της οικονομικής ρύθμισης οι αμερικάνικες ανεξάρτητες αρχές υπήρξαν το πρότυπο άλλων χωρών όσον αφορά τον τομέα της οικονομίας.

Μια ενδιαφέρουσα παρατήρηση σε σχέση με το αμερικανικό πρότυπο αφορά στην ισορροπία ανάμεσα στις ανεξάρτητες αρχές που αντικείμενο έχουν την οικονομική ρύθμιση και στις ανεξάρτητες αρχές που ρυθμίζουν δικαιώματα. Ένα άλλο συμπέρασμα είναι, σε σχέση με άλλες χώρες, και χαρακτηριστικά τη Γαλλία, ότι το αμερικανικό πρότυπο έχει περισσότερες ανεξάρτητες αρχές που ρυθμίζουν τομείς της αγοράς και λιγότερο δικαιώματα. Το ίδιο σε κάποιο βαθμό ισχύει και για τη Βρετανία. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι οι Η.Π.Α. υστερούν σε αρχές που ρυθμίζουν δικαιώματα. Πολλές είναι οι περιπτώσεις που παρεμβαίνει ρυθμιστικά με πολύ

---

<sup>35</sup> Για αναλυτική καταγραφή των αμερικάνικων ανεξάρτητων αρχών βλ. Ηλίας Γεωργαντάς, ό.π., σελ. 252 επ.

<sup>36</sup> Βλ. και Μ. Αντωνόπουλο, ό.π. σελ. 20 υπ. 3: «Στις ΗΠΑ οι ΑΔΑ από ένα μέρος της αμερικάνικης θεωρίας θεωρούνται ως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και από μια πλειάδα νομικών ως τέταρτη εξουσία.....»

ουσιαστικό τρόπο όσον αφορά για παράδειγμα την ασφάλεια στους χώρους εργασίας ή την ισότητα ευκαιριών απασχόλησης ανάμεσα στα φύλα και στις φυλές<sup>37</sup>. Ωστόσο, είναι φανερό ότι στην αγγλοσαξωνική παράδοση ο φόβος του γαλλικού προτύπου υποχωρεί στο βαθμό που τα δικαιώματα συνδέονται με την αγορά και τους θεσμούς της στα πλαίσια μιας παράδοσης πολιτικής οικονομίας που δεν μπορεί να δει χωριστά την ελευθερία και τα δικαιώματα από τον τρόπο που αυτά εκφράζονται εμπράγματα μέσω της αγοράς.

## **2. Γαλλία:**

Οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίσθηκαν στη Γαλλία κυρίως από το 1950. Η εμφάνιση τους είναι και δηλωτική της προόδου της γαλλικής διοίκησης τα τελευταία χρόνια<sup>38</sup>. Η γαλλική δημόσια διοίκηση γνώρισε κατά το τελευταίο τρίτο του 20ου αιώνα, μια σημαντική εξέλιξη με την εμφάνιση και την ανάπτυξη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, οι οποίες θυμίζουν τα αντίστοιχα αγγλοσαξωνικά πρότυπα. Η γαλλική δημόσια διοίκηση από πολύ παλιά περιλαμβάνει διοικητικές αρχές οι οποίες διέθεταν ισχυρές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, όπως οι επιτροπές εξετάσεων ή διαγωνισμών και το Συμβούλιο Επικρατείας.

Οι ανεξάρτητες αρχές όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλομορφία τόσο όσον αφορά στον τομέα παρέμβασης όσο και στα μέσα και τις εξουσίες που διαθέτουν. Ωστόσο παρουσιάζουν και κοινά σημεία τα οποία τις διαφοροποιούν από τους παραδοσιακούς διοικητικούς μηχανισμούς, χωρίς ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα αλλά προικισμένους με μίαν ασφαλώς εγγυημένη αυτονομία και επιφορτισμένους με συγκεκριμένα καθήκοντα.

---

<sup>37</sup> Βλ. Ηλίας Γεωργαντάς, σελ.256, υπ.31.

<sup>38</sup> Η άποψη ανήκει στον Μ. Αντωνόπουλο, Ο θεσμός των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 19 επ.

Αυτές οι αρχές κατατάσσονται σε δύο μεγάλους τομείς, ανάλογα εάν το αντικείμενό τους αφορά στη ρύθμιση των οικονομικών δραστηριοτήτων ή την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη<sup>39</sup>.

## **2 α Ανεξάρτητες Αρχές και οικονομικές δραστηριότητες**

Οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίσθηκαν στη Γαλλία, κυρίως από το 1950. Η πρώτη ανεξάρτητη αρχή, η Επιτροπή Ελέγχου Τραπεζών, ιδρύθηκε το 1941<sup>40</sup>. Ακολούθησε η Επιτροπή Χρηματιστηριακών Συναλλαγών, που δημιουργήθηκε με βάση το αντίστοιχο αμερικανικό μοντέλο το 1967 και διαθέτει εξουσίες συντονισμού, ελέγχου και επιβολής κυρώσεων.

Το Συμβούλιο Ανταγωνισμού, που προήλθε από την Τεχνική Επιτροπή Συμφωνιών, η οποία δημιουργήθηκε το 1953, θεσμοθετήθηκε το 1986 και γνωμοδοτεί, επιβάλλει κυρώσεις και απευθύνει ρητές εντολές στις επιχειρήσεις. Επιπλέον με την επικύρωση της συνθήκης του Μάαστριχ και την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, το νέο καταστατικό της Τράπεζας της Γαλλίας θεσμοθέτησε το Συμβούλιο Νομισματικής Πολιτικής, με αποστολή να καθορίσει την νομισματική πολιτική και κυρίως να καθορίσει το πιστωτικό επιτόκιο.

Αλλά και άλλες οικονομικές δραστηριότητες βρέθηκαν κάτω από την αρμοδιότητα ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Έτσι, με νόμο του 1996

---

<sup>39</sup> Βλ. Μανόλης Αντωνόπουλος στο «Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο: Η πρώτη, ανεξάρτητη διοικητική αρχή στην Ελλάδα», Νομικό Βήμα, 1991, σελ. 1193 όπου κατατάσσει τις γαλλικές ανεξάρτητες αρχές σε τέσσερις τομείς: Ο πρώτος περιλαμβάνει τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, τα ποικίλα προβλήματα από την ελευθερία της έκφρασης, τον πλουραλισμό, μέχρι τα προγράμματα, τη διαφήμιση, το χρόνο για τις προεκλογικές συγκεντρώσεις, τις δημοσκοπήσεις, τα πολιτιστικά κ.α. Δεύτερος τομέας για τις ανεξάρτητες αρχές είναι ο αγώνας εναντίον της γραφειοκρατίας. Ο τρίτος τομέας αναφέρεται στην επιστημονική και τεχνική εξουσία. Τέλος, ο τέταρτος τομέας περιλαμβάνει την οικονομία της αγοράς.

<sup>40</sup> Η καταγραφή και εξέλιξη των γαλλικών ανεξάρτητων αρχών που ακολουθεί ανήκει σε άρθρο του Bernard Strin, βλ. ιστοσελίδα: <http://www.ambafrance-gr.org>

δημιουργήθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Τηλεπικοινωνιών, η οποία διαθέτει γνωμοδοτική και κανονιστική ισχύ, μπορεί δε να υποβάλλει προτάσεις και να επιβάλλει κυρώσεις. Βάσει ενός γειτονικού μοντέλου, νόμος του 2000 επιφορτίζει την Επιτροπή Ρύθμισης Ηλεκτρισμού να επιβλέπει την ορθή χρήση των δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικού ρεύματος. Όπως μπορούμε να διαπιστώσουμε λοιπόν η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και η ενίσχυση των ρυθμιστικών αρχών συμπορεύονται.

## **2 β Ανεξάρτητες Αρχές και δικαιώματα πολιτών**

Η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και ιδιαίτερος των συνδεδεμένων με τη δημόσια διοίκηση είναι ένα άλλο πεδίο επιλογής των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Έτσι με τον νόμο του 1973 δημιουργήθηκε ο Διαμεσολαβητής, εμπνευσμένος από τον σουηδικό θεσμό του Ombudsman. Αρμοδιότητα του ήταν να υπερασπίζεται τους πολίτες εναντίον της αυθαιρεσίας της Διοίκησης και με τις παρεμβάσεις του επιδίωκε τη αρμονία στις σχέσεις των πολιτών με τη διοίκηση. Με νόμο του 1989 έγινε «ανεξάρτητη αρχή» και μετονομάστηκε σε Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας. Τώρα διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και διατυπώνει προτάσεις μεταρρύθμισης, κυρίως διαμέσου της δημόσιας αναφοράς του, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις αποτελούν αφορμή νομοθετικών ή κανονιστικών αλλαγών. Να σημειωθεί ότι η προσφυγή ενός πολίτη στον Διαμεσολαβητή πρέπει να γίνει μέσω ενός βουλευτή και δεν γίνεται άμεσα.

Η Εθνική Επιτροπή Πληροφορικής και Ελευθεριών που δημιουργήθηκε το 1978 διαφυλάσσει το σεβασμό των γενικών αρχών προστασίας του ατόμου από την πληροφορική και την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων. Την ίδια χρονιά συστάθηκε η Επιτροπή Πρόσβασης στα Διοικητικά Έγγραφα η οποία είναι



επιφορτισμένη με την υποχρέωση ενημέρωσης κάθε ενός που πρόκειται να προσφύγει δικαστικά σχετικά με ενδεχόμενες δυσκολίες στα πλαίσια της άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα.

Επιπλέον με τη νέα οργάνωση των οπτικοακουστικών μέσων δημιουργήθηκαν τρεις νέοι θεσμοί που διαδέχθηκαν ο ένας τον άλλο, η Ύπατη Αρχή της Οπτικοακουστικής, η Εθνική Επιτροπή Επικοινωνίας και Ελευθεριών και τέλος το Ανώτερο Συμβούλιο Οπτικοακουστικής.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 οι προορισμένες για την προστασία των πολιτών ανεξάρτητες διοικητικές αρχές πολλαπλασιάστηκαν σε διαφορετικούς τομείς: Εθνική Επιτροπή Επιτηρήσεων Ασφαλείας αρμόδια για θέματα τηλεφωνικών ακροάσεων, Συμβουλευτική Επιτροπή Απορρήτου Εθνικής Άμυνας, Αρχή Ελέγχου Αεροπορικών Παρενοχλήσεων, Συνήγορος των Παιδιών, Εθνική Επιτροπή Δεοντολογίας της Ασφάλειας.

Ο κατάλογος δεν τελειώνει εδώ. Θα μπορούσαν να αναφερθούν και οι θεσμοί οι οποίοι βρίσκονται στα όρια της κατηγορίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, όπως είναι η Εθνική Επιτροπή Αξιολόγησης Πανεπιστημίων. Οι άλλες που προβλέπεται στο μέλλον να δημιουργηθούν όπως για παράδειγμα είναι μια Επιτροπή για θέματα πυρηνικής ασφάλειας ή κάποια άλλη επιφορτισμένη με την εκστρατεία κατά των διακρίσεων. Τα παραπάνω δείχνουν τη σημασία που έχουν οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στα πλαίσια του όλου διοικητικού μηχανισμού<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Πάντως έχει υποστηριχθεί ότι οι ΑΔΑ στην περίπτωση αυτή δεν αναλαμβάνουν την άμεση διοικητική διαχείριση μιας υπηρεσίας. Είναι επενδυμένες, στο διοικητικό μηχανισμό, από διαφορετικές λειτουργίες πολύ σύνθετες. Διαθέτοντας ένα ιδιαίτερο status, στο βαθμό που-διαφεύγοντας την ιεραρχική υποταγή- βρίσκονται εκτός συστήματος. Πρόκειται για ανεξάρτητες διοικητικές αρχές απομονωμένες (isolees) βρίσκοντας αυτές οι ίδιες τη δικιά τους λογική λειτουργία τους, Βλ. Μ. Αντωνόπουλος, Νομικό Βήμα, Τόμος 39, ό.π., σελ. 1194

### **3. Συμπεράσματα**

Συμπερασματικά παρά τις επιμέρους διαφορές και παραλλαγές που γεννούν οι εθνικές παραδόσεις, διαπιστώνουμε ότι διαδικασίες σαν κι αυτές που οδήγησαν στη γένεση των ανεξάρτητων αρχών στο βάθος υποδηλώνουν ευρύτερα φαινόμενα με κοινό υπόβαθρο. Προκαλεί εντύπωση η ιστορική στιγμή στην οποία οι ανεξάρτητες αρχές προέκυψαν ως η πλέον ενδεδειγμένη ρυθμιστική λύση για τις χώρες της Ε.Ε. Πράγματι οι συνθήκες που δημιουργούνται από τις πολιτικές ενοποίησης και ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού χώρου παρουσιάζουν πολλές ομοιότητες με τις συνθήκες που επικρατούσαν στις Η.Π.Α. την πρώτη περίοδο εμφάνισης των αρχών. Η ανάγκη δημιουργίας μιας ενιαίας αγοράς με κοινούς κανόνες, η απελευθέρωση των εθνικών αγορών, η διασφάλιση της ελευθερίας του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών και η απαλλαγή του από κάθε είδους περιορισμούς δημιουργούν συνθήκες ρύθμισης που δεν διαφέρουν ριζικά από τις συνθήκες που αντιμετώπισαν οι ανεξάρτητες αρχές στις Η.Π.Α. Η μόνη διαφορά ενδεχομένως στις δύο περιπτώσεις να είναι ότι, ενώ οι Η.Π.Α. είχαν να ρυθμίσουν ιδιωτικά μονοπώλια, στην Ευρώπη παρουσιάστηκε η ανάγκη ρύθμισης των κρατικών μονοπωλίων.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: Λόγοι σύστασης: Οι «έριδες» της θεωρίας.**

#### **1. Ανησυχία και επιβεβαίωση**

Με την εμφάνιση των ανεξάρτητων αρχών αναπτύχθηκε και ο σχετικός προβληματισμός για τους λόγους ύπαρξης αυτών των «ιδιόμορφων» θεσμών. Από τη μια μεριά είχαμε τους απαισιόδοξους – επικριτές και από την άλλη τους αισιόδοξους – υποστηρικτές του θεσμού<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Οι χαρακτηρισμοί ανήκουν στον Μ. Αντωνόπουλο όπως και η παρακάτω ανάλυση.

«Οι πρώτοι ανησυχούσαν για την αύξηση του αριθμού τους, δυσπιστούσαν για το αν υπάρχει πραγματικά αυτοπεριορισμός του Κράτους για τη βλάστησή τους ή αντίθετα «διαχέουν» περισσότερη εξουσία. Ανέφεραν τις ελλείψεις στα μέσα για την πραγματοποίηση του σκοπού τους αφού οικονομικά τροφοδοτούνταν από την πολιτική εξουσία. Πρόβαλλαν την αμφισβητούμενη κανονιστική τους αρμοδιότητα, την έλλειψη συνταγματικής κατοχύρωσης και βέβαια την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτών των αρχών. Η διοίκηση υποτάσσεται στην εκτελεστική εξουσία υποστήριζαν. Η εκτελεστική εξουσία είναι υπεύθυνη μπροστά στο κοινοβούλιο. Οι ανεξάρτητες αρχές που λογοδοτούν; Πολλές φορές η αρχή έχει περισσότερες αρμοδιότητες από την Κυβέρνηση επειδή είναι πιο αρμόδια για να την εξασκήσει. Ανησυχούσαν για το ποιος θα ελέγξει την εξουσία τους και υποστήριζαν μήπως και οδηγήσει τη Δημοκρατία σε αριστοκρατικούς δρόμους».

Οι αισιόδοξοι υποστηρικτές του θεσμού από την άλλη πλευρά υποστήριζαν ότι «οι ανεξάρτητες αρχές συμβάλλουν στην ενίσχυση του Κράτους δικαίου στην κοινωνία μας, στην προστασία των πολιτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με τις προειδοποιήσεις, γνώμες αποφάσεις, αναφορές και ετήσιες εκθέσεις τους συμβάλλουν στη λύση προβλημάτων κινούμενες πάντα μέσα στα πλαίσια των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Η επιλογή των μελών των αρχών με πρόσωπα ανεγνωρισμένου κύρους από το χώρο των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Η δημοσιότητα της λειτουργίας τους, η κοινή γνώμη, η θεωρία εξασφαλίζουν τη διαφάνεια, τον επιστημονικό και κοινωνικό έλεγχο». Αλλά και για τους λόγους δημιουργίας των ανεξάρτητων αρχών υπήρξαν οι αθώες και προφανής εκδοχές αλλά και οι πιο προβληματικές».

Πολλοί περιέγραφαν, σε μία αθώα εκδοχή<sup>43</sup>, ότι οι ταχύτατες εξελίξεις σ' όλους τους τομείς της ζωής με την πολυπλοκοποίηση των προβλημάτων, τόσο στην οικονομία, το εμπόριο, τις νέες τεχνολογίες, την αύξηση της γραφειοκρατίας, τη δημιουργία υπερεθνικών οργανισμών (ΕΕ), τις δυσλειτουργίες που εμφανίζονται ανάμεσα στη Διοίκηση και στους διοικούμενους, όσο και οι εξελίξεις στο χώρο των τηλεπικοινωνιών, της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης ως λόγους γέννησης των ανεξάρτητων αρχών.

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτέλεσαν για πολλούς τη νέα απάντηση της πολιτικής εξουσίας στη γέννηση των νέων εξουσιών (γραφειοκρατίας, επιστήμης, τεχνολογίας, οικονομίας) και την ενίσχυση των παραδοσιακών εξουσιών (πολιτική εξουσία, οικονομικές δυνάμεις νέα δικαιώματα δημιουργούνται.<sup>44</sup> Η ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών οδήγησε αντίστοιχα σε δημιουργία «νέων ατομικών ελευθεριών ή δικαιωμάτων» (βιογενετική, κυβερνοχώρος), η αποτελεσματική προστασία των οποίων δεν ήταν συμβατή με τη γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια, τη μεροληψία, τη δυσκαμψία και τη βραδύτητα δράσης που χαρακτηρίζουν τους κλασσικούς μηχανισμούς ρυθμιστικής παρέμβασης του Κράτους». <sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, Χρυσανθάκης, Χ. (2002) «Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές» σε Α. Μακρυνδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Ι. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, Ε. Βενιζέλος Ευάγγελος Βενιζέλος, «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001» στο *Δικαιώματα του ανθρώπου*, τόμ. VI, Νο 22/2004,

<sup>44</sup> Χ. Χρυσανθάκης, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001» σελ. 113 σε Α. Μακρυνδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών

<sup>45</sup> Ως «πρώτη γενιά» ατομικών δικαιωμάτων θεωρούνται τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα που περιλαμβάνονται στη Διακήρυξη του 1789 και ως «δεύτερη γενιά» τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα του πρώτου μισού του 20<sup>ου</sup> αιώνα, Ως «νέες ατομικές ελευθερίες» νοούνται η ελευθερία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα ελεύθερης, ποιοτικής και αντικειμενικής ενημέρωσης, η ελευθερία επικοινωνίας με προστασία του απορρήτου, το δικαίωμα ασφαλών ηλεκτρονικών εμπορικών συναλλαγών κλπ. Οι νέες ατομικές

Η αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, κυρίως των συνταγματικών δικαιωμάτων, τα οποία έπρεπε να περιβληθούν με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις προβαλλόταν ως σημαντικός λόγος σύστασης των αρχών. Παράγοντες όπως τους παραπάνω που αναφέραμε απειλούσαν την Πολιτεία και έθεταν υπό αμφισβήτηση τη συνοχή και ιδίως την αξιοπιστία του υπάρχοντος συστήματος. Ο νομοθέτης επιλέγει την ίδρυση μιας ανεξάρτητης αρχής γιατί θεωρεί την κρατική παρέμβαση στους τομείς αυτούς «με τα κλασικά μέσα δράσης του διοικητικού δικαίου ανεπαρκή, ατελέσφορη ή ανεπιθύμητη επιτυγχάνοντας να παρέμβει με περισσότερο ήπιο τρόπο».<sup>46</sup>

Ένας άλλος «αθώος» λόγος είναι ότι οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζονται για να αντιμετωπίσουν τις διοικητικές δυσλειτουργίες του σύγχρονου κράτους. Οι αρμοδιότητες που έχουν είναι απλώς ελεγκτικές. Η δράση τους δεν στερεί τους διοικούμενους από την προσφυγή στη διοικητική δικαιοσύνη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για την κατηγορία αυτή συνιστά ο «Συνήγορος του Πολίτη», θεσμός που έχει τις ρίζες του στο πρότυπο των Ombudsman, οι οποίοι πρωτοθεσπίστηκαν για

---

ελευθερίες» συνιστούν στο πλαίσιο της γαλλικής έννομης τάξης την «τρίτη γενιά» των ατομικών ελευθεριών, Ν. Κουλούρης, ό.π. σελ. 112, υπ. 19

<sup>46</sup> Βλ. Αικατερίνη Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο Νέο Σύνταγμα, *Νέοι θεσμοί διακυβέρνησης και διοίκησης στο έργο Δ. Θ. Τσάτσου/ Ε. Β. Βενιζέλου/ Ξ. Ι. Κοντιάδη*, (Επιμ.), Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, *Το Νέο Σύνταγμα – Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001 όπου: Πρόκειται για τις «ρυθμιστικές αρχές», και συχνά συγκεντρώνουν διαφορετικής φύσεως αρμοδιότητες, σελ. 389 Επίσης βλ. Κοντιάδη ο.π., όπου: Έτσι, έχει υποστηριχθεί ότι οι ανεξάρτητες αρχές συνιστούν μέσο αποκατάστασης της αξιοπιστίας των δημοσίων υπηρεσιών, αναχώματα ή θεσμικά αντίβαρα που θωρακίζουν την υπόσταση, τον πολιτικό ρόλο και την ιστορική προοπτική του εθνικού κράτους απέναντι στους νέους, ποικιλόμορφους κινδύνους που το απειλούν

λόγους που σχετίζονται με την ιδιομορφία της διοικητικής οργάνωσης των σκανδιναβικών χωρών<sup>47</sup>.

Επίσης, ένας άλλος λόγος, είναι η απροθυμία του νομοθέτη και της διοίκησης να υπεισέλθουν σε χώρους ειδικών πολύπλοκων τεχνικών γνώσεων<sup>48</sup>, όπου μάλιστα διακυβεύονται σημαντικά ατομικά δικαιώματα.

Άλλοι έχουν υποστηρίξει ότι «η ίδρυση και η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών ενδέχεται να εμφανίζεται και ως οργανωτική εναλλακτική λύση στη γραφειοκρατική διοίκηση, που όχι μόνο δεν έρχεται σε επαφή με τους πολίτες αλλά πολλές φορές καταπατεί τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματά τους. Έτσι λοιπόν, πραγματικά, οι ανεξάρτητες αρχές θέτουν επί τάπητος το πρόβλημα της δομής της δημόσιας διοίκησης σε ένα σύγχρονο πολίτευμα.<sup>49</sup> Ιστορικά οι ανεξάρτητες αρχές δημιουργήθηκαν ώστε να θωρακιστεί το φιλελεύθερο του πολιτεύματος και να διασφαλιστεί η συνέχεια του κράτους.<sup>50</sup> Οι ανεξάρτητες αρχές,

---

<sup>47</sup> Βλ. και Μανόλης Αντωνόπουλος, Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο: Η πρώτη Ανεξάρτητη διοικητική Αρχή στην Ελλάδα, Νομικό Βήμα, Τόμος 39: «Γνωστότερη αρχή σε αυτόν τον τομέα, στην Γαλλία, είναι ο *MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE* (1973)...», σελ. 1193

<sup>48</sup> Σχετικά με τους λόγους βλ. και Α. Παπανικολάου, Οι ανεξάρτητες αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων, σε *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2004, Ειδικό Τεύχος: Ανεξάρτητες διοικητικές Αρχές, Έτος ΙΖ, 2004, Αντ. Σάκκουλα* σελ. 50 επ.

<sup>49</sup> Σύμφωνα με τον Α. Μανιτάκη «στο προνοιακό μοντέλο, το Κράτος προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή του, δηλαδή τη διατήρηση της απασχόλησης, τη διασφάλιση των βασικών κοινωνικών υπηρεσιών και τη λειτουργία ενός κοινωνικού δικτύου ασφάλειας, διαφοροποιείται σημαντικά από το φιλελεύθερο πρότυπο. Για να εξυπηρετήσει τις αρχές της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, η πολιτεία αφ' ενός προικίζει το διοικητικό μηχανισμό με εκτεταμένες και διακριτικές ευχέρειες, αφ' ετέρου παραγνωρίζει, νομοθετικά, την προστασία κάποιων εκφάνσεων των κλασικών ατομικών ελευθεριών. Με τον τρόπο αυτό όμως, η ισορροπία ελευθερίας – ασφάλειας κατά την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθίσταται επισφαλής και αιτήματα για την αυτορρύθμιση της κοινωνίας ή της αγοράς αποκτούν ιδιαίτερη πολιτική εμβέλεια», Βλ. Ι. Καμτσίδου, ό.π.

<sup>50</sup> Ιφιγένεια Κ. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, ΤοΣ 1999, τ. 3-4, σελ. 551-552

κατά την άποψη αυτή, υπήρξαν σημαντικές για τον εξορθολογισμό του βεμπεριανού προτύπου της δημόσιας διοίκησης.<sup>51</sup>

Σε κάποιες περιπτώσεις η δημιουργία μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής μπορεί να οφείλεται σε μια διεθνή δέσμευση της χώρας<sup>52</sup>. Στην άποψη αυτή αντιπαρατίθενται άλλες απόψεις που θεωρούν την μιμητική προδιάθεση ισχνό λόγο για τη δημιουργία ανεξάρτητης αρχής<sup>53</sup>.

Όλες οι παραπάνω απόψεις έχουν ως αφετηρία το γεγονός ότι η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών οφείλεται σε μια προσπάθεια «μείωσης» και «περιορισμού» του κεντρικού κράτους.

Παραπάνω περιγράφονται οι προφανείς εκδοχές για τη δημιουργία ανεξαρτήτων αρχών<sup>54</sup>. Υπάρχει όμως και η άλλη άποψη που είναι πιο προβληματική: Η δημιουργία των ανεξαρτήτων αρχών είναι και μπορεί να είναι αποτέλεσμα αφενός μεν της ανάπτυξης του κράτους δικαίου, αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους.<sup>55</sup> Υπό την έννοια αυτή οι ανεξάρτητες αρχές είναι μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα

---

<sup>51</sup> Ηλίας Γεωργαντάς, ο.π. σελ. 249, άλλη άποψη αναφέρει «Χαρακτηριστικό σύμπτωμα του τρόπου που δομούνται οι αδα στο εσωτερικό τους είναι τη διάρρηξη των δεσμών τους με το αυτοαναφορικό Βεμπεριανό σύστημα θεμελίωσης του ρόλου της γραφειοκρατίας και ειδικά της διοικητικής ιεραρχίας. Ως αποτέλεσμα, οι ΑΔΑ εξελίσσονται σε επίλεκτες, ολιγομελείς ομάδες κρούσης στο εσωτερικό του κράτους.....».

<sup>52</sup>Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Τράπεζα της Ελλάδας. Γεγονός είναι βέβαια, ότι η Τράπεζα αυτή αποτελεί και έναν κλασικό τραπεζικό οργανισμό, οπότε ο ρητός χαρακτηρισμός της ως «ανεξάρτητης διοικητικής αρχής» εμφανίζεται ανακριβής. Βλ. Α. Ηλιαδου, ό.π., σελ. 388, υπ. 10

<sup>53</sup> Ηλίας Γεωργαντάς, σελ. 252 επ., «...Ενδέχεται μάλιστα να συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο απ' αυτό που προτάσσει η μιμητική υπόθεση: αντί δηλαδή της κατά βούληση αντιγραφής κάποιου αλλοδαπού προτύπου, αυτό που συμβαίνει στην πράξη να είναι συμμόρφωση με μια συγκεκριμένη ρυθμιστική τάξη η θέσπιση της οποίας συνιστά εγνωσμένη προϋπόθεση για την (πολιτικά επωφελή) συμμετοχή των ρυθμιζόμενων συμφερόντων».

<sup>54</sup>Ευάγγελος Βενιζέλος, ό.π., σελ. 362,

<sup>55</sup> Ευάγγελος Βενιζέλος, ο.π., σελ. 363

και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού φαινομένου. «Οι ανεξάρτητες αρχές, δημιουργούνται γιατί ξαφνικά στο τέλος περίπου του 20ού αιώνα νιώθουν πολλές χώρες την ανάγκη να ουδετεροποιήσουν πολιτικά πολύ σοβαρούς τομείς της κρατικής εξουσίας γιατί η πολιτική εξουσία, τα πολιτικά όργανα του κράτους εμφανίζονται αμήχανα και ανεπαρκή στη διαχείριση πολύ σημαντικών θεμάτων. Τα θέματα αυτά συνδέονται είτε με τη λειτουργία του πολιτεύματος είτε με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, είτε με θέματα όπως η αξιοκρατία και η ουδετερότητα στη δημόσια διοίκηση ή θέματα τα οποία έχουν να κάνουν με τη λειτουργία πολύ κρίσιμων τομέων της αγοράς. Στα σημεία αυτά δεν μπορεί να παρέμβει η πολιτική εξουσία γιατί πρέπει να διαφυλάξει το κύρος της και την αξιοπιστία της. Επομένως πρέπει να παρέμβουν όργανα τα οποία δεν έχουν πολιτικό χαρακτήρα. «.....στη σύγχρονη μορφή λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος συντελείται μια υποβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου... Η πολιτική τάξη υποχωρεί στην άσκηση εξουσίας σε ευαίσθητα πεδία της πολιτικής και οικονομικής ζωής και εκχωρεί αρμοδιότητες στους τεχνοκράτες των ανεξάρτητων αρχών».<sup>56</sup>

## **2. Συμπεράσματα**

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών αποσκοπεί είτε στην προστασία ζωτικών δικαιωμάτων του πολίτη ή απλώς στη διευκόλυνση της άσκησής τους είτε στην προστασία της πολιτικής ζωής εν γένει είτε στην προστασία της ίδιας της απειλούσας και ταυτοχρόνως απειλούμενης αγοράς είτε στη διαχείριση

---

<sup>56</sup> Για τις παραπάνω απόψεις Βλ. Ξ. Ι. Κοντιάδη, Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή απολιτικοποίηση της δημοκρατίας; σε Δ. Θ. Τσάτσου, Ευ. Β. Βενιζέλου & Ξ. Ι. Κοντιάδη (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκουλα, 2000, σελ. 130-132



ευαίσθητων τομέων της δημόσιας πολιτικής ή σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα δικαιώματα. Πρόκειται δηλαδή για ένα θεσμό, ο οποίος καλείται να αντιμετωπίσει ποικίλες ανάγκες αλλά και να εξυπηρετήσει σειρά σκοπών όχι αναγκαίως ομοίων μεταξύ τους, με αρμοδιότητες που ποικίλουν ως προς τη νομική φύση, το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα<sup>57</sup>. Από αυτή την άποψη οι ανεξάρτητες αρχές είναι αναγκαίες. Η εξαφάνιση των αρχών και η εκ νέου ανακατασκευή του κράτους σε αυτή την κατάσταση φαντάζει ουτοπική.

## **Β΄ ΜΕΡΟΣ: Η συζήτηση στη νομική θεωρία και το Σύνταγμα**

### **Κεφάλαιο I**

#### **1. Ο προβληματισμός**

Οι αρχές, στην αρχή της λειτουργίας τους, επιβίωσαν σε ένα περιβάλλον μάλλον «εχθρικό», με αμφιβολίες, επικρίσεις, αλλά και σε άλλες περιπτώσεις με επαίνους. Τα ερωτήματα ξεκινούσαν από το εάν πρέπει να υπάρχουν, με ποια μορφή, με ποιες αρμοδιότητες και με ποιο τρόπο «πολιτεύονται». Κάποιοι που υποστήριζαν ακραίες θέσεις θεώρησαν τις αρχές «ένα τέχνασμα για να «νίπτει τας χείρας» για τις αποφάσεις της η εκάστοτε κυβέρνηση και να καλύπτει τα νώτα της χωρίς στην πραγματικότητα να χάνει τον έλεγχο στα παρασκήνια, παγιδεύοντας έτσι τους πολίτες και αναλώνοντας τις προσωπικότητες άξιων ανθρώπων»<sup>58</sup>.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα δημιουργούσε το εύρος των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών. Η ιδιότητα της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών ως θεμελιώδους αρχής του Συντάγματος είναι καθοριστική για την οργάνωση της

---

<sup>57</sup> Χ. Χρυσανθάκης, ο.π., σελ. 113

<sup>58</sup> Φ. Κοζύρης, ό.π., σελ. 29

πολιτείας. Η θεμελιώδης αυτή αρχή αποτελεί την κατ' εξοχήν οργανωτική βάση του πολιτεύματος. Το άρθρο 26 ορίζει τα όργανα που είναι κατά το Σύνταγμα επιφορτισμένα με την άσκηση κάθε λειτουργίας.<sup>59</sup> Η Βουλή νομοθετεί. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια .

Πως δικαιολογείται επομένως η καθιέρωση του θεσμού ανεξάρτητων αρχών που συνδυάζουν κανονιστικές δυνατότητες, διοικητικές εξουσίες και δικαστικές αρμοδιότητες; «Μήπως η ανάθεση σε αρχές αρμοδιοτήτων που ανήκουν κατά κύριο λόγο στην εκτελεστική εξουσία διαταράσσει την ισορροπία ανάμεσα στη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία υπέρ της πρώτης και β) διασπάται υπερβολικά η εκτελεστική εξουσία. Μήπως αποδυναμώνεται η αποτελεσματικότητα της εκτελεστικής εξουσίας; Μήπως εμποδίζεται και καθυστερεί ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου, επιβαρύνουν την κρατική μηχανή και περιπλέκουν την εξυπηρέτηση του πολίτη;»<sup>60</sup>

Η δράση των ανεξάρτητων αρχών εμφανιζόταν να ενεργοποιεί, και μάλιστα σωρευτικά, χαρακτηριστικά και από τις τρεις παραπάνω διακεκριμένες και οριοθετημένες μεταξύ τους σφαίρες εξουσίας.<sup>61</sup> Η δράση των αρχών έτσι,

---

<sup>59</sup> Ο Δ. Τσάτσος αναφέρει: «Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το άρθρο 26 δημιουργεί έτσι, απομονωμένο από το άλλο σύστημα του Συντάγματος, την εντύπωση μιας οργανωτικής στεγανότητας και μιας απόλυτης οροθέτησης κάθε λειτουργίας από τις άλλες, κάτι που τελικά διαψεύδεται με την εγγύτερη ερμηνευτική προσέγγιση της συνολικής διάρθρωσης του συντάγματος», Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 130

<sup>60</sup> Φαίδων Ι. Κοζύρη, Η «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και Προοπτικές,, Σε Πρακτικά Ημερίδας, 29.10.2002, Η «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Επιμ. Φ. Ι. Κοζύρη – Σ. Μεγγελίδου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 25 επ.

<sup>61</sup> Βλ. Αικ. Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα, σε Νέο Σύνταγμα, στο έργο Δ. Θ. Τσάτσου/ Ευ. Β. Βενιζέλου/ Ξ. Ι. Κοντιάδη (Επιμ.), Το

εμφανίστηκε και ως διατάραξη της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών «στο βαθμό που συστατικό στοιχείο μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής αποτελεί η έλλειψη διοικητικού- πολιτικού- κοινοβουλευτικού ελέγχου»<sup>62</sup>. «Ως δικαιολογητικός ρόλος για την υιοθέτηση της συνταγματικής παρέκκλισης προβλήθηκαν, κατ' εξοχήν, οι εξυπηρετούμενες από τις ανεξάρτητες αρχές ανάγκες. Πράγματι, οι εξυπηρετούμενοι σκοποί είναι εκείνοι που επηρέασαν τα χαρακτηριστικά των αρχών αυτών, όπως και τις ερμηνευτικές λύσεις που πρότεινε η συνταγματική θεωρία για την αντιμετώπιση του κενού, το οποίο ανέκυπτε σχετικώς<sup>63</sup>. Οι απαντήσεις που σταδιακά επεξεργάστηκαν πάντως οι νομικοί κύκλοι σηματοδοτούν μια λειτουργική κυρίως αποδοχή των ανεξάρτητων αρχών»<sup>64</sup>. Οι αρχές χαρακτηρίζονταν ως «αυτόνομα κρατίδια» στα πλαίσια του Κράτους υπό τη λειτουργική – εξουσιαστική τους έννοια, στο μέτρο που ασκούσαν πλήρως και αποκλειστικά όλες τις κρατικές λειτουργίες σε περιχαρακωμένο πεδίο αρμοδιότητας.<sup>65</sup>

Επίσης πρόβλημα δημιουργούσε η ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές. Ενώ σε άλλες χώρες, από τις οποίες ο θεσμός των ανεξάρτητων

---

Νέο Σύνταγμα – Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/ 1986/ 2001, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 394 όπου: Η σημασία του προβλήματος αυτού περιοριζόταν πάντως, λαμβάνοντας υπόψη το φαινόμενο της «διασταύρωσης των λειτουργιών» που χαρακτηρίζει και το ελληνικό Σύνταγμα.

<sup>62</sup> Ηβη Μαυρομούστακου, ό.π., σελ. 44

<sup>63</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, ό.π., σελ. 111

<sup>64</sup> Για μια διαφορετική στάση απέναντι στο θέμα ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Θ. Φορτσάκη στα πλαίσια της συζήτησης που έγινε για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001. Αναλυτικά βλ. «Οι ανεξάρτητες αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία, επιμ. Α. Μακροδημήτρη – Ο. Ζύγουρα, Αθήνα, Α. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 128 επ.

<sup>65</sup> Βλ. και Ι. Καμτσιδίου σελ. 547 όπου χαρακτηρίζει τις ανεξάρτητες αρχές «υπηρετές» στόχων συνταγματικής περιωπής όπου αναλαμβάνουν την άσκηση της κυριαρχίας στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους.

αρχών έλκει την καταγωγή του, θεωρείται σύμφυτη με την έννοια των αρχών η ανάθεση αυτόνομης ρυθμιστικής αρμοδιότητας, στην Ελλάδα δεν έγινε δεκτή ενόψει της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών.<sup>66</sup>

Η εκχώρηση σε ανεξάρτητες αρχές αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά ασκούσαν από το «κράτος των κομμάτων» (Parteienstaat), αποτελεί εν πρώτοις συνέπεια της δυσπιστίας ως προς την αμεροληψία, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της εκτελεστικής εξουσίας κατά τη ρύθμιση ευαίσθητων πεδίων της κρατικής δράσης. Η παρείσφρηση των ανεξάρτητων αρχών στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος τείνει να αλλοιώσει επιμέρους χαρακτηριστικά της σύγχρονης εκλογικευμένης και κομματικοκεντρικής μορφής του.

Προβλήματα δημιουργούσε και η νομική φύση των αρχών και ο βαθμός ανεξαρτησίας των μελών τους. Το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές στερούνταν νομικής προσωπικότητας<sup>67</sup> προκάλεσε και προξενεί αμηχανία στους νομικούς κύκλους<sup>68</sup> του διοικητικού δικαίου. Π.χ. το Ε.Σ.Ρ. που «υπαγόταν στον υπουργό

---

<sup>66</sup> Ανατρέχοντας στην βιβλιογραφία και συνοψίζοντας τις ανησυχίες και τις επιφυλάξεις που έχει προκαλέσει η εμφάνιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών αναφορικά κυρίως με την πιθανή ανατροπή υφιστάμενων ισορροπιών στο εσωτερικό του κράτους και της διοίκησης, καταγράφονται και τα εξής ενδεχόμενα: Να παραβιασθεί η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, να σχετικοποιηθεί η έννοια της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης, να διασπασθεί της έννοιας της λαϊκής κυριαρχίας και να διαβρωθεί η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης, να αρθεί το ενιαίο της διοίκησης και να βληθεί η ακεραιότητα και η συνέχεια της ιεραρχικά δομημένης διοίκησης, να διασπασθεί η ενότητα της εντολής, Βλ. Ηλίας Γεωργαντάς ο.π., σελ. 245 επ.

<sup>67</sup> «...είναι χαρακτηριστικό σύμπτωμα του εμπειρικού τρόπου ανάπτυξής τους... από τεχνική άποψη, η έλλειψη νομικής προσωπικότητας υποδηλώνει αφενός την ιδιοσύσταση του θεσμού, αφετέρου τη μέριμνα ν' αποφευχθεί το ενδεχόμενο ταύτισης ή παγίωσης των ΑΔΑ εντός των υφιστάμενων σχημάτων που εκφράζουν τη νομική προσωπικότητα του κράτους, Ηλίας Γεωργαντάς, ό.π. σελ. 250 επ.

<sup>68</sup> Χαρακτηριστικό είναι το ακόλουθο απόσπασμα από επιστημονικό άρθρο Μέλους του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης: «Η έλλειψη νομικής προσωπικότητας ως χαρακτηριστικό στοιχείο των ΑΔΑ και η θεώρησή τους ως οργάνων του νομικού προσώπου του Κράτους, αποτελούν δάνειο κυρίως από την γαλλική έννομη τάξη, απότοκο της αγωνίας να ευρεθεί ένα θεσμικό υπερσύνολο ως

Προεδρίας της Κυβερνήσεως, η Επιτροπή Ανταγωνισμού που εποπτευόταν από τον Υπουργό Εμπορίου ή ο Συνήγορος του Πολίτη που «δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή» δεν εμπόδιζε τον χαρακτηρισμό των παραπάνω τριών οργάνων σε ανεξάρτητες αρχές. Η προβλεπόμενη «υπαγωγή» μιας ανεξάρτητης αρχής σε συγκεκριμένο υπουργείο ή η «εποπτεία» από αυτό συνδυαζόταν αφενός με εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών του οργάνου και αφετέρου με διοικητική – διαχειριστική και οικονομική – δημοσιονομική αυτοτέλεια. Παρατηρείται έτσι ένα πρωτόγνωρο καθεστώς ανεξαρτησίας, ένα καθεστώς αυτόνομης οργάνωσης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών που καταλύει κάθε δεσμό οργανικής εξάρτησης από την Κεντρική Διοίκηση<sup>69</sup>.

Η απουσία ιεραρχικού ελέγχου της δράσης τους συνεπαγόταν την αφαίρεση τους από την οργανωτική πυραμίδα της δημόσιας διοίκησης, στην κορυφή της οποίας τοποθετούνταν ο αρμόδιος και πολιτικά υπεύθυνος υπουργός. Ένα άλλο πρόβλημα που έθετε η οργανική και λειτουργική αυτονομία των ανεξάρτητων αρχών ήταν το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, στο μέτρο που οι αρχές αυτές δεν λογοδοτούσαν πουθενά για τη δράση τους και ήταν «πολιτικά ανεύθυνες».<sup>70</sup> Το πρόβλημα εντοπιζόταν στην ανυπαρξία πολιτικής ευθύνης<sup>71</sup> και κατ' επέκταση κοινοβουλευτικού ελέγχου των εν λόγω δημοσίων φορέων, σύμφωνα με όσα

---

οργανικό αγκυροβόλιο για τις ΑΔΑ και να αποφευχθεί η ανεργία της περιπλάνησής τους στο θεσμικό στερέωμα», Βλ. Κουλούρης, σελ. 106, υποσημ. 7

<sup>69</sup> Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές συγκροτούνται με νομοθετική πρωτοβουλία, αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση σκοπών δημόσιου ενδιαφέροντος και διέπονται από το δημόσιο δίκαιο. Στο μέτρο που στερούνται δικής τους νομικής προσωπικότητας, αποτελούν μέρος του νομικού προσώπου του Κράτους, και η δράση των μελών τους μπορεί να επισύρει την αστική ευθύνη του Κράτους σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ, Βλ. Αικατερίνη Ηλιάδου, ό.π., σελ. 390

<sup>70</sup> Ν. Κουλούρης, ό.π., σελ. 116

<sup>71</sup> Βλ. και Α. Ηλιάδου, ό.π. σελ. 394, υπ. 38

προέβλεπε (και προβλέπει) το άρθρο 85 του Συντάγματος<sup>72</sup>. Βούληση του συντακτικού νομοθέτη ήταν (και είναι) το σύνολο της δραστηριότητας της εκτελεστικής εξουσίας να τελεί υπό τον έλεγχο της Βουλής. Ο διοικητικός έλεγχος σε συνδυασμό με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας διασφαλίζει τον πολιτικό έλεγχο και ιδίως την πολιτική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης.<sup>73</sup> Το έλλειμμα πάντως της πολιτικής ευθύνης των αρχών αντισταθμιζόταν σε σημαντικό βαθμό από την άτυπη εποπτεία που ασκούσε σε αυτές η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής αφού καλούσε σε τακτά χρονικά διαστήματα σε ακρόαση το Προεδρείο τους, και συμμετείχε στη διαδικασία διορισμού των μελών ορισμένων από αυτές. Επίσης με την υποχρέωση για τις περισσότερες αρχές περί υποβολής στη Βουλή και συζήτηση σε ειδική συνεδρίαση της Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων των ανεξάρτητων αρχών.

Επίσης οι εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών, με ορισμένη θητεία, η ιδιότητα τους ως ανώτατων κρατικών λειτουργών, το μη ανακλητό του διορισμού τους, η απαγόρευση ιεραρχικών εντολών σε αυτούς, το σχετικό ακαταδίωκτό τους<sup>74</sup>, το καθεστώς ασυμβίβαστων και η υψηλή αποζημίωσή τους. Το καθεστώς αυτό ξένιζε τον ελληνικό χώρο της δημόσιας διοίκησης και παρέπεμπε σε καθεστώς δικαστών χωρίς βέβαια να τις καθιστά δικαστικά όργανα<sup>75</sup>.

Επίσης, ο τρόπος ανάδειξης των μελών των ανεξάρτητων αρχών συνεπαγόταν προβληματισμό και σχετικά με την απαίτηση δημοκρατικής νομιμοποίησης κάθε μορφής δημόσιας εξουσίας ενόψει της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 3 Συντ.). Ο σύνθετος και ρευστός χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων των αρχών επέβαλε

---

<sup>72</sup> Χ. Χρυσανθάκης, ο.π. σελ. 115

<sup>73</sup> Χ. Χρυσανθάκης, ο.π. σελ. 116

<sup>74</sup> Βλ. Άρθρο 1, παρ. 3, εδ. γ' και δ' του ν. 2477/97 για τον Συνήγορο του Πολίτη. Δεν συμβαίνει το ίδιο για τα μέλη του Ε.Σ.Π. . Βλ. άρθρο 4 του Π.Δ.213/1995.

<sup>75</sup> Βλ. Ν. Δ. Κουλούρη, σελ. 115, υπ. 28

την ανάθεση της άσκησής τους σε πρόσωπα αρμόδια, δηλαδή σε πρόσωπα που, λόγω είτε των ειδικών γνώσεων είτε της προηγούμενης εμπειρίας τους είναι σε θέση να επιλέξουν τα καταλληλότερα μέτρα για τη ρύθμιση του χώρου. Κριτήριο για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών αποτελούσε η επιστημονική ειδικότητα και κατάρτιση σε θέματα αρμοδιότητας της αντίστοιχης αρχής, το κύρος ή η αντίστοιχη εμπειρία.

Η νομοθετική καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών όμως αντιμετώπισε κριτική, σε ό,τι αφορά την εναρμόνιση του νέου τύπου θεσμού με το Σύνταγμα 1975/86, οι διατάξεις του οποίου δεν αναφέρονταν σε αυτές, και ιδίως σε σχέση με τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος αφού το προϊσχύον Σύνταγμα δεν περιείχε κάποια ρύθμιση για το ζήτημα. Η έλλειψη πάντως συνταγματικής διάταξης για τις ανεξάρτητες αρχές δεν καθιστούσε αντισυνταγματική οποιαδήποτε προσπάθεια του νομοθέτη.

Ωστόσο αυτά τα χαρακτηριστικά που προέκυψαν από τους ίδιους τους λόγους σύστασης των αρχών, αποτέλεσαν τη βάση της νομιμοποίησής τους, εφόσον συνέθεσαν την εικόνα τους ως αναγκαίων, αμερόληπτων, διαφανών, αλλά και αποτελεσματικών αρχών.<sup>76</sup>

## **Κεφάλαιο II: Συνταγματικές λύσεις:**

Η πανηγυρική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της τελευταίας αναθεώρησης του Συντάγματος. «Η αναβάπτισή τους, κατ' ακρίβεια η αναβάθμιση τους σε όργανα συνταγματικής περιωπής, εισφέρει νέα δεδομένα στην κλασική διάταξη των κρατικών οργάνων, ενώ παράλληλα αναδιατάσσει και ενισχύει τα κεκτημένα του νομικού μας πολιτισμού στο

---

<sup>76</sup> Βλ. Ήβη Μαυρομούστακου, ό.π., σελ. 45

πεδίο της αποτελεσματικής διασφάλισης των ατομικών ελευθεριών». <sup>77</sup> Η «συνταγματοποίηση» των ανεξάρτητων αρχών θέλησε να αντιμετωπίσει ένα διαφαινόμενο κενό πολιτικής σε ορισμένους τομείς κρίσιμους για την δημόσια ζωή, όπου «η κατασταλτική επέμβαση του δικαστή δεν θα ήταν ουσιαστικά σε θέση να ανατρέψει εκ των υστέρων τετελεσμένα αυτορύθμισης των εμπλεκόμενων συμφερόντων». <sup>78</sup>

Η συνταγματική καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών έγινε μέσα σε ένα κλίμα έντονης αμφιθυμίας. Όπως μαρτυρούν τα πρακτικά των σχετικών κοινοβουλευτικών συζητήσεων <sup>79</sup>, ένα μεγάλο ποσοστό βουλευτών, από το σύνολο σχεδόν των κομματικών δυνάμεων της Βουλής, φαίνεται να διακατέχεται από έντονη δυσπιστία έναντι των ανεξάρτητων αρχών <sup>80</sup> και κυρίως η επιλεκτική και περιοριστική συνταγματική κατοχύρωση πέντε ανεξάρτητων αρχών στο αναθεωρημένο κείμενο του συντάγματος του 2001.

Η επονομαζόμενη «συνταγματοποίηση» ή «συνταγματική κατοχύρωση» των ανεξάρτητων αρχών <sup>81</sup> παρ' όλες τις αμφισβητήσεις που διατυπώθηκαν, επέφερε αλλαγές. Πρώτον, αναγνωρίζει τη νομιμότητα και χρησιμότητα αυτού του θεσμού,

---

<sup>77</sup> Αικατερίνη Παπανικολάου, σελ. 47

<sup>78</sup> Τ. Κ. Βιδάλης, Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα, Το Σ 5/2003 σελ. 825 επ.

<sup>79</sup> Βλ. Γ. Καμίνη όπου παραπέμπει σε πρακτικά: Εισηγήση του Εισηγητή της Πλειοψηφίας Ευάγγ. Βενιζέλου σε ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΚΘΕΣΗ της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α'), Αθήνα 2000, σελ. 613. Επίσης απόψεις των Ευρ. Στυλιανίδη (Νέα Δημοκρατία), Στ. Παπαθεμελή (ΠΑΣΟΚ) και Αντ. Σκυλλάκου (ΚΚΕ) σε ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΝ, ό.π., σελ. 553, 559 και 561 αντιστοίχως. Βλ. ειδικότερα τις επισημάνσεις του εισηγητή του «Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος» στο πλαίσιο των αναθεωρητικών συζητήσεων: Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήνα, 2000, σελ. 133 επ.

<sup>81</sup> Πλέον δόκιμος είναι ο όρος «συνταγματική κατοχύρωση» των αρχών



τουλάχιστον στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και τον θωρακίζει από κάθε νομοθετική απαξίωση. Παρόλο που στην κάθε σχετική διάταξη περιλαμβάνεται και ο όρος «όπως ο νόμος ορίζει», είναι σαφές ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να αντιμάχεται τον προορισμό και ρόλο της κάθε αρχής, πόσο μάλλον να την καταργήσει. Δεύτερον, τόσο το Άρθρο 101<sup>A</sup> όσο και ο εκτελεστικός νόμος 3051/2002 τυποποιούν το θεσμό και καθιερώνουν το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας του. Και τρίτον, έστω και αν οι διατάξεις αυτές αναφέρονται ρητά μόνο στις πέντε συνταγματικές Αρχές, σίγουρα θα χρησιμεύσουν κατ' αναλογία σαν μοντέλα κατά τη διαμόρφωση του καθεστώτος όλων των ανεξαρτήτων αρχών.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 προκρίνει έτσι και καθιερώνει συνταγματικά τον όρο «ανεξάρτητες αρχές», επισφραγίζοντας την χειραφέτηση των ανεξάρτητων αρχών από την εκτελεστική εξουσία. Στα αναθεωρημένα άρθρα 9<sup>A</sup>, 15 παρ. 2, 19 παρ. 1& 2, 103 παρ. 7 και 103 παρ. 9 του «νέου» Συντάγματος θεσμοθετούνται, μέσω της ρητής πρόβλεψης της συγκρότησης και λειτουργίας τους, πέντε τουλάχιστον ανεξάρτητες αρχές: Αρχή Προσωπικών Δεδομένων, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Συνήγορος του Πολίτη, Αρχή Διασφάλισης της Ελεύθερης Επικοινωνίας και Αρχή Προστασίας του Απορρήτου. Οι «ανεξάρτητες αρχές» αυτές συγκροτούν τον πυρήνα ενός θεσμικού μορφώματος το οποίο με τις «ευλογίες» πλέον του Συντάγματος αυτονομείται οργανικά από τις κλασικές τρεις εξουσίες του Montesquieu.<sup>82</sup>

Καταρχάς, επιβεβαιώνεται ότι οι συνταγματικές Αρχές δεν αποτελούν απλές υπηρεσίες κάποιας διοίκησης αλλά έχουν μια «ατελή» μορφή νομικής προσωπικότητας, π.χ. με την αυτοτελή παράστασή τους στα δικαστήρια σχετικά με τη νομιμότητα των πράξεων τους (αρθ. 2.9 του νόμου) και την εκπροσώπηση τους από

---

<sup>82</sup> Ν. Κουλούρης, ό.π., σελ. 117 επ.

δικηγόρους (αρθ. 4.8), καθώς και με τη σύναψη συμβάσεων (αρθ. 2.6, 4.2). Για τις μη συνταγματικές Αρχές, η νομική προσωπικότητα εξαρτάται από τον ιδρυτικό νόμο.<sup>83</sup>

Η αναθεώρηση του Συντάγματος δημιούργησε έτσι μία νέα πραγματικότητα. Οι πέντε<sup>84</sup> αναγνωριζόμενες ως συνταγματικές αρχές θα καθορίζονταν από μία σειρά από χαρακτηριστικά που κωδικοποιήθηκαν στο νέο Σύνταγμα και μάλιστα στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, στο άρθρο 101<sup>α85</sup>, θέτει, είτε άμεσα είτε έμμεσα, πέντε προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά προκειμένου η λειτουργία των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα. Κατ' επέκταση, οι πέντε αυτές προϋποθέσεις, εφόσον γίνεται αποδεκτό ότι συνθέτουν τις δημοκρατικές και νομιμοποιητικές συντεταγμένες βάσει των οποίων θεσμοθετείται κάθε ανεξάρτητη αρχή, πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για να κριθεί κατά πόσο και μία νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητη αδιάφορα από τον τυχόν χαρακτηρισμό της από το νόμο ως «ανεξάρτητης», «ρυθμιστικής», «επιτροπής» κλπ.

---

<sup>83</sup> Φ. Κοζύρης, ό.π., σελ. 33

<sup>84</sup> Βλ. Ήβη Μαυρομούστακου, ό.π., σελ. 45, υπ. 20, όπου: «Οι αρχές αυτές είχαν ήδη συσταθεί με νόμο και τα χαρακτηριστικά τους εν πολλοίς ανταποκρίνονταν- με όλες τις εν τω μεταξύ σχετικές τροποποιήσεις- στα χαρακτηριστικά που οφείλουν να έχουν κατά το νέο άρθρο 101<sup>Α</sup> του αναθεωρημένου Συντάγματος. Σ' αυτό συνηγορεί και ο χαρακτήρας των τροποποιήσεων που επήλθαν στο καθεστώς των αρχών αυτών με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, 3051/2002 Α' 220 Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

<sup>85</sup> Το άρθρο 101 Α Σ αναφέρεται ρητά (§1) στην προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών, υπαιτισσόμενο την (αυτονόητη) προϋπόθεση της απαγόρευσης άσκησης κάθε μορφής διοικητικού ελέγχου. Επίσης, αναφέρεται ρητά στην ύπαρξη επιστημονικού και λοιπού προσωπικού κάθε αρχής (§2), υπαιτισσόμενο την διοικητική αυτοτέλειά της. Το άρθρο αναφέρεται επίσης στην υπαγωγή των ανεξάρτητων αρχών σε κοινοβουλευτικό έλεγχο (§3), ο οποίος αποτελεί κι ένα από τα θεμέλια της δημοκρατικής τους «νομιμοποίησης», Βλ. Β. Σωτηρόπουλος, Η διαδικασία ενώπιον των ανεξάρτητων αρχών, *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2004, Ειδικό Τεύχος: Ανεξάρτητες διοικητικές Αρχές, Έτος ΙΖ, 2004, Αντ. Σάκκουλα, σελ. 68*

## 1. Τα κατά το Σύνταγμα χαρακτηριστικά:

Στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002 (ΦΕΚ Α΄ 220/20.09.2002) εξειδικεύτηκαν τα χαρακτηριστικά που στοχεύουν στην προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών κατά διάφορους τρόπους. Η προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Αρχών, που αναφέρεται στο αρθ. 3.3 του νόμου, διασφαλίζεται με τη θέσπιση τετραετούς θητείας<sup>86</sup> επομένως ορισμένη θητεία<sup>87</sup> και όχι ισοβιότητα (αρθ. 101<sup>Α</sup>.1 του Συντάγματος και αρθ. 3.2 του νόμου). Η θητεία τους μπορεί να ανανεώνεται μέχρι δύο θητείες διαδοχικές ή μη.<sup>88</sup> Πρόωρη λήξη της θητείας τους, συνεπώς, κατ' αρχήν αποκλείεται<sup>89</sup> Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις του άρθρου 14 του Κανονισμού της Βουλής, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών επιλέγονται «μετά από «εισήγηση» του Προέδρου της Βουλής, η οποία προφανώς θα διατυπώνεται μετά τις άτυπες διαβουλεύσεις που ο ίδιος θα έχει διεξάγει»<sup>90</sup>. Η επιλογή τους, να γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία (αρθ. 101<sup>Α</sup>.2 και αρθ. 3.2) και δεν προβλέπεται δυνατότητα ανάκλησης ή παύσης. Ο εκτελεστικός νόμος

---

<sup>86</sup> Βλ. Α. Αλεξόπουλος Ήβη Μαυρομούστακου, σελ. 20: «Πρόκειται όμως για θητεία που δεν είναι εντέλει ιδιαίτερα μακρά και άρα αδιατάραχτη ως υπερβαίνουσα τον βίο της Βουλής ώστε να εγκαθίσταται ανεξάρτηση από κυβερνητικές μεταβολές ώστε να λειτουργήσει ελεγκτικά ο μηχανισμός της φήμης»

<sup>87</sup> Άρθρα 3 παρ.2 ν. 3051/2002.

<sup>88</sup> Βλ. Γ. Καμίνης, Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, σελ. 99 επ, όπου: «Το Σύνταγμα δεν επιτρέπει μεν την άμεση παύση των μελών των ανεξάρτητων αρχών, δεν αποκλείει όμως τον έμμεσο εξαναγκασμό τους σε παραίτηση, καθώς θα πρόκειται κατά τεκμήριο για πρόσωπα χωρίς κομματική ένταξη, που δεν θα είναι όμως διατεθειμένα ούτε προσωπική μείωση να υποστούν ούτε να θυσιάσουν την ανεξαρτησία τους».

<sup>89</sup> Χρυσόγονος, σελ. 1170-1171. Πρέπει πάντως να προβλεφθεί διαδικασία παύσης, με κοινό νόμο, εφόσον διαπιστώνεται, υπό καθεστώς ισχυρών εγγυήσεων, ότι το μέλος ανεξάρτητης αρχής αδυνατεί να εκτελέσει τα καθήκοντά του λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής. Επιβάλλεται επίσης, και πάλι υπο καθεστώς ισχυρών εγγυήσεων, η πρόβλεψη διαδικασίας έκπτωσης, εάν μέλος ανεξάρτητης αρχής αναλάβει καθήκοντα ασυμβίβαστα με την ιδιότητά του

<sup>90</sup> Γ. Καμίνης, ό.π., σελ. 100

προέβλεψε και τη διαδικασία επιλογής μελών σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής ερμηνεύοντας τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη.<sup>91</sup>

Η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών<sup>92</sup> γίνεται με ενισχυμένη πλειοψηφία (κατ' αρχήν ομοφωνία και, εφ' όσον τούτο δεν καταστεί εφικτό, αρκούν τα 4/5 των μελών) με την οποία αναδεικνύονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων αποσκοπεί, όπως ακριβώς και στην περίπτωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, να λειτουργήσει ως εγγύηση προσωπικής ανεξαρτησίας, πρωτίστως έναντι των πολιτικών δυνάμεων και βεβαίως έναντι κάθε τρίτου. «Μια ρητή προγραμματική δέσμευση εκ μέρους τους θα σήμαινε στην πραγματικότητα σύναψη ενός οιονεί πολιτικού συμβολαίου με την πλειοψηφία, άρα και την ευχέρεια της πλειοψηφίας να «ανακαλέσει» τους εκλεγέντες, εάν θεωρούσε ότι είχαν παραβιάσει τους όρους της συμφωνίας».<sup>93</sup> Το Κοινοβούλιο είναι αναμφίβολα ο φυσικός συνομιλητής μιας ανεξάρτητης Αρχής, ιδίως εάν στις αρμοδιότητές της εντάσσονται η υπεράσπιση ατομικών δικαιωμάτων. Υπό την έννοια αυτή η σύνδεση των αρχών με το Κοινοβούλιο είναι σε τελευταία ανάλυση σημαντική, καθώς διευρύνει αισθητά τον ελεγκτικό ρόλο.

Εύστοχη είναι η πρόβλεψη του εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 101 Α ότι "τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει". Έτσι ο διορισμός, π.χ. με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, προσώπου στερούμενου τα νόμιμα προσόντα, ύστερα από την επιλογή του

---

<sup>91</sup> Ο εκτελεστικός νόμος δεν έφερε ουσιώδεις μεταβολές με την έννοια ότι τα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων αρχών προϋπήρχαν της συνταγματικής τους κατοχύρωσης.

<sup>92</sup> Βλ. Κανονισμό της Βουλής

<sup>93</sup> Βλ. Καμίνη, ό.π. σελ. 100, υπ. 13, όπου: «Διαδικασία ανάκλησης των μελών των ανεξάρτητων αρχών είχε προταθεί από τον βουλευτή της πλειοψηφίας Ελ. Τζιόλα». Βλ. Πρακτικά Βουλής (Ολομέλεια) Συνεδρίαση ΡΜΕ', 21 Μαρτίου 2001, σ. 6222

τελευταίου από το αρμόδιο κοινοβουλευτικό όργανο, θα μπορούσε να υπαχθεί σε ακυρωτικό έλεγχο.

Προβλέπεται επίσης ο τρόπος επιλογής και η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού κάθε αρχής, δηλαδή της γραμματείας και των στελεχών της, καθώς και του επιστημονικού της προσωπικού. Η υποστήριξη της λειτουργίας της ανεξάρτητης αρχής από δική της γραμματεία απορρέει ως κριτήριο της «γραφειοκρατικής» της αυτοτέλειας και ως εκ τούτου της ανεξαρτησίας της. Η γραφειοκρατική αυτοτέλεια της ανεξάρτητης αρχής περιλαμβάνει: α) την εξουσία να προσλαμβάνει το προσωπικό που απαρτίζει τη γραμματεία της με προκήρυξη και με κριτήρια και διαδικασία που ορίζονται από τον κανονισμό της<sup>94</sup> και β) την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας επί του προσωπικού της γραμματείας από πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο, τα οποία συγκροτούνται με απόφαση του Προέδρου της Αρχής<sup>95</sup>.

Έκπτωση από το αξίωμα τους μπορεί να γίνει μόνο με προεδρικό διάταγμα μετά από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση για σοβαρό αδίκημα (άρθ. 3.4& 6). Τέλος, οι αποδοχές των μελών καθορίζονται από τον υπουργό αλλά έπειτα από γνώμη της Αρχής (άρθ. 3.7). «...από την ορολογία της νέας συνταγματικής διάταξης διαφαίνεται η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να επιβάλει ένα καθεστώς ανεξαρτησίας παραπλήσιο προς αυτό του τακτικού δικαστή»<sup>96</sup> Η ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών βρίσκεται σε αναλογία προς αυτήν που καθιερώνει το Σύνταγμα υπέρ των τακτικών δικαστών και του Προέδρου της Δημοκρατίας, διότι

---

<sup>94</sup> Άρθρο 4 παρ. 1 εδ. α' Ν. 3051/2002

<sup>95</sup> Άρθρο 4 παρ. 3 εδ. α' Ν. 3051/2002

<sup>96</sup> Ήδη πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση, το καθεστώς των μελών των ανεξάρτητων αρχών χαρακτηριζόταν «δικαστικοφανές» με βάση τις ισχύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις περί προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Βλ. Ν. Κουλούρη, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, σε Επ. Σπηλιωτόπουλου και Αν. Μακρυδημήτρη, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 115

τούτο επιβάλλει πρωτίστως η ίδια η φύση των καθηκόντων που τους έχει αναθέσει ο συντακτικός νομοθέτης: προστασία ατομικών δικαιωμάτων έναντι του κράτους ή των τρίτων,<sup>97</sup> ρυθμιστικός ρόλος σε τομείς του πολιτικού ή οικονομικού ανταγωνισμού,<sup>98</sup> διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και πολιτών,<sup>99</sup> ή, τέλος, διασφάλιση της αρχής της ισότητας κατά την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο»<sup>100</sup>

Η λειτουργική ανεξαρτησία των Αρχών συνίσταται στο γεγονός ότι τα μέλη δεν δέχονται ούτε ιεραρχική εξουσία ή απαγόρευση ούτε εποπτεία και περιχαρακώνεται κατά διαφορετικούς τρόπους. Η λειτουργική ανεξαρτησία προϋποθέτει την διοικητική<sup>101</sup> αυτοτέλεια των αρχών δηλαδή τόσο τη γραφειοκρατική όσο και την δημοσιονομική αυτοτέλεια. Επίσης η λειτουργική ανεξαρτησία έχει να κάνει με τη ρύθμιση των θεμάτων της οικονομικής διαχείρισης των πόρων της με κανονισμό που καταρτίζεται από την ίδια και εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών<sup>102</sup>. Ο Πρόεδρος της Αρχής εισηγείται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών τον προϋπολογισμό της και επίσης η οικονομική διαχείριση ρυθμίζεται από Κανονισμό που καταρτίζει η ίδια η Αρχή και εγκρίνει ο Υπουργός Οικονομικών<sup>103</sup>

Απόρροια της λειτουργικής ανεξαρτησίας των αρχών είναι και οι αρμοδιότητες που επιφορτίζονται οι Πρόεδροι: η δικαστική και εξώδικη εκπροσώπηση της αρχής, ο συντονισμός των υπηρεσιών της, η παρακολούθηση της

---

<sup>97</sup> Άρθρα 9<sup>Α</sup>, 19§2 και εν μέρει 15§2

<sup>98</sup> Εν μέρει άρθρο 15§2

<sup>72</sup> Άρθρο 103§9

<sup>100</sup> Γ. Καμίνης, ό.π., σελ. 98

<sup>101</sup> Όπου διοικητική αυτοτέλεια σημαίνει γραφειοκρατική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, βλ. Βασίλης Α. Σωτηρόπουλος, ό.π., σελ. 69 επ.

<sup>102</sup> Ν. 3051/2002, άρθρο 2 παρ. 3

<sup>103</sup> Άρθρο 2 παρ. 3

εκτέλεσης των αποφάσεων και γενικά των πράξεων της αρχής, η πειθαρχική εξουσία που ασκεί στο προσωπικό ως διοικητικός προϊστάμενος.

Η λειτουργική ανεξαρτησία σημαίνει επίσης ότι προστατεύονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών από παρεμβάσεις κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο νομοθέτης στο άρθρο 101 Α παρ. 1 εδ. α' Σ. έχει διευκρινίσει την προσωπική ανεξαρτησία των μελών: «τα μέλη διορίζονται με ορισμένη θητεία, για να αντιδιαστείλει την έκταση και τη φύση της συγκεκριμένης ανεξαρτησίας από αυτήν των δικαστικών λειτουργών».

Η προσωπική ανεξαρτησία σε συνδυασμό με τη ρύθμιση της εσωτερικής λειτουργίας της Αρχής από Κανονισμό που εκδίδεται από την ίδια και με την ανάληψη της διοίκησης της από τον Πρόεδρο της συνθέτουν ένα πλαίσιο αυτόνομης λειτουργίας των αρχών.

Η ανεξαρτησία αποτέλεσε εξ αρχής τη βασική ίσως ειδοποιό διαφορά στη σύλληψη και οργάνωση των αρχών, στις οποίες ανατίθεντο καταρχήν και κυρίως ελεγκτικά καθήκοντα και μάλιστα έναντι της εκτελεστικής εξουσίας<sup>104</sup>. Σύμφωνα λοιπόν με τον εκτελεστικό νόμο Συντάγματος και τις σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής οι πέντε ανεξάρτητες αρχές, έχουν πλήρη διοικητική ανεξαρτησία με την έννοια της δυνατότητας έκδοσης όχι απλώς εκτελεστών αλλά τελικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες ολοκληρώνεται η διοικητική ενέργεια

---

<sup>104</sup> «Ως ανεξαρτησία αντιλαμβανόμαστε το σύνολο των θεσμικών και λειτουργικών προϋποθέσεων που καθιστούν δυνατή την επιδίωξη των ειδικών σκοπών του ελέγχου και πιθανή την επίτευξή τους. Η ανεξαρτησία δεν νοείται μονοδιάστατα ως ανεξαρτησία έναντι του ιδρύοντος αυτή κράτους αλλά συχνά αφορά και (ή κυρίως) ιδιωτικά (έννομα) συμφέροντα που υφίστανται στο πεδίο δραστηριοποίησης της εκάστοτε Αρχής», Βλ. Α. Μήτρου, Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Έτος ΙΖ' 2004, Ειδικό Τεύχος, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 3

που σημαίνει ότι αυτές αποφασίζουν τελικά και βέβαια υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο (άρθρα 2 και 4 παρ. 8).

Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν, επίσης, ευρύτατη κανονιστική ανεξαρτησία (άρθρο 2 παρ. 3 και 7), αλλά μέσα στα όρια του άρθρου 43 του Συντάγματος, άρα μπορούν να ρυθμίσουν μόνο ειδικότερα θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος, που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο γενικής ή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης με πρόταση του αρμοδίου υπουργού. Έχουν, επιπλέον, ευρύτατη δημοσιονομική ανεξαρτησία ή καλύτερα αυτοτέλεια. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια δεν απορρέει ρητά από το ν. 3052/2002 ωστόσο συνδέεται άμεσα με την φύση των ανεξάρτητων αρχών ως προϋπόθεση της ουσιαστικής λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια έχει την έννοια ότι οι ίδιες οι αρχές ή οι Πρόεδροι τους είναι διατάκτες του προϋπολογισμού τους, έτσι ώστε να μην απόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης ή του αρμοδίου υπουργού η διάθεση των οικονομικών πόρων προς την αρχή<sup>105</sup>. Υπάρχει έτσι πλήρης αποκοπή από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και μερική σύνδεση με τον υπουργό Οικονομικών για λόγους που αφορούν τη δημοσιονομική νομιμότητα (άρθρο 2 παρ. 2,3 και 5).<sup>106</sup>

Το Σύνταγμα αναθέτει στον Κανονισμό της Βουλής να ορίσει τον τρόπο άσκησης του «κοινοβουλευτικού ελέγχου» επί όλων των Ανεξαρτήτων Αρχών (αρθ. 138<sup>A</sup>)<sup>107</sup>. Κάθε Αρχή υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής τον Οκτώβριο την ετήσια έκθεση των πεπραγμένων της που διαβιβάζεται στην αρμόδια επιτροπή. Τα πορίσματα των συζητήσεων της Επιτροπής αποστέλλονται στην Αρχή και στον αρμόδιο υπουργό όπου περιλαμβάνουν δε και τη γνώμη της μειοψηφίας. «Οι

---

<sup>105</sup>Βλ. Λ. Μήτρου, ό.π., σελ. 11

<sup>106</sup> Ε. Βενιζέλος, ο.π., σελ. 369

<sup>107</sup> Άρθρο 66 παρ. 3 εδ. β' Συντ. και άρθρα 38 παρ. 1 εδ. α' και 41<sup>A</sup> παρ. 6 εδ. α' και β' ΚτΒ.



ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται έτσι σε ένα είδος δραστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς διατρέχουν ανά πάσα στιγμή τον κίνδυνο να υποστούν τη μομφή μιας ευκαιριακής πλειοψηφίας, αφού δεν στηρίζονται κοινοβουλευτικά σε συμπαγείς κομματικούς σχηματισμούς όπως η Κυβέρνηση. Αλλά αλλάζει και ο τρόπος που διαρθρώνεται η σχέση του αρμοδίου υπουργού με την ανεξάρτητη αρχή αφού οι ανεξάρτητες αρχές θα πρέπει να παρέχουν την πληροφόρηση στους αρμόδιους υπουργούς σε περίπτωση που ο υπουργός όταν δέχεται από βουλευτή αναφορά, ερώτηση, αίτηση κατάθεσης εγγράφων, επίκαιρη ερώτηση, επερώτηση ή πρόταση για συζήτηση στην αρμόδια διαρκή επιτροπή που αφορά τη λειτουργία της ανεξαρτήτου αρχής».<sup>108</sup>

Ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε μ'αυτόν τον τρόπο να προσθέσει επί πλέον όργανα στην εκτελεστική λειτουργία, τα οποία αφ' ενός θα αναδεικνύονται με ιδιαίτερη κοινοβουλευτική διαδικασία και αφ' ετέρου θα είναι «ανεξάρτητα», με ό,τι μπορεί να σημαίνει αυτός ο όρος.

## **2. Οι «συνταγματοποιημένες» αρχές:**

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, εισήγαγε νέες διατάξεις στο Σύνταγμα σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές. Αν και από τον τίτλο των συγκεκριμένων αρχών αφαιρείται πλέον το επίθετο «διοικητικές» οι ανεξάρτητες αρχές παραμένουν στο τρίπτυχο της κρατικής εξουσίας και αποτελούν μορφή οργάνωσης της εκτελεστικής - διοικητικής λειτουργίας. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα περιέχει τόσο ειδικές διατάξεις, που τυποποιούν συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές (άρθρα 9 Α', 15 παρ. 2, 19 παρ. 2, 103 παρ. 7 και 103 παρ. 9 Συντ.), όσο και μία γενική διάταξη, αυτήν του άρθρου 101 Α, η

---

<sup>108</sup> Γ. Καμίνης, ό.π., σελ. 102

οποία ρυθμίζει θέματα συγκρότησης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών που τυποποιούνται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις<sup>109</sup>.

Οι διατάξεις του «νέου» Συντάγματος που αναφέρονται σε συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές δεν έχουν πάντοτε το ίδιο περιεχόμενο. Έτσι στο άρθρο 9 Α' εδ. β' και στο άρθρο 19 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται η ίδρυση και λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, με αρμοδιότητα τη διασφάλιση αντίστοιχα της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης και της επικοινωνίας. Δεν γίνεται όμως αναφορά, στις ήδη υφιστάμενες αρχές, που έχουν θεσμοθετηθεί με κοινό νόμο, δηλαδή στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και στην Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Ρητή αναφορά σε ανεξάρτητες αρχές, που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί με νόμο γίνεται μόνο στο άρθρο 15 παρ. 2 εδ. β' Συντ., που θεσπίζει την αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης για την άσκηση ελέγχου στον τομέα της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως και την επιβολή συναφών διοικητικών κυρώσεων και για τη παράγραφο 9 που προστέθηκε στο άρθρο 103 Συντ., η οποία αναφέρεται ρητά στο «Συνήγορο του Πολίτη», και προβλέπει τη λειτουργία του ως ανεξάρτητης αρχής.

Επίσης το άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος προβλέπει την ανάθεση του ελέγχου της διαδικασίας πρόσληψης υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο

---

<sup>109</sup> Σχεδόν όλες οι διατάξεις αυτές έγιναν δεκτές κατά την ψηφοφορία της 06.04.2001 με ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία. Εξάιρεση αποτελεί η παρ. 2 του άρθρου 101 Α', που ρυθμίζει το θέμα της επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών και η οποία συγκέντρωσε 152 ψήφους σε σύνολο 280 ψηφισάντων.

δημόσιο τομέα σε ανεξάρτητη αρχή, χωρίς να μνημονεύεται ρητά το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)<sup>110</sup>.

Με τις παραπάνω διατάξεις ο αναθεωρητικός νομοθέτης «επικυρώνει» την επιλογή του κοινού νομοθέτη για την εισαγωγή του νέου τύπου θεσμικής οργάνωσης της κρατικής εξουσίας στην ελληνική έννομη τάξη και διαλύει την αμηχανία σε σχέση με τη συνταγματικότητα των ανεξάρτητων αρχών. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, με τη «συνταγματοποίηση» μόνο πέντε αρχών, μάλλον επέλεξε να αναφερθεί μόνο στις αρχές εκείνες που θεωρεί ότι είναι κρίσιμο να διασφαλιστεί με συνταγματική διάταξη η συνεχής παρουσία τους στην ελληνική έννομη τάξη.

### **3. Οι «θέσεις» για τη νομική φύση των αρχών:**

Παρακάτω επιχειρείται μια σύντομη παρουσίαση δύο διαμετρικώς αντίθετων θέσεων για τη νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών, καθώς και για τη σχέση αυτών που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά και νομοθετικά με εκείνες που θα συσταθούν στο μέλλον<sup>111</sup>.

Αναπτύχθηκε η θέση ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι όργανα της διοίκησης, θέση που τελικά αποτέλεσε την κρατούσα<sup>112</sup>, και μια άλλη που αναγόρευε τις αρχές σε μια τέταρτη εξουσία. Παράλληλα, στο πλαίσιο της κρατούσας άποψης αναπτύχθηκε μια σειρά θέσεων για τη σχέση των συνταγματικών αρχών και των

---

<sup>110</sup> Ρητή αναφορά στο ΑΣΕΠ περιέχει ωστόσο η μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 118 παρ. 6, η οποία ρυθμίζει την ισχύ των υφιστάμενων νομοθετικών εξαιρέσεων από την ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ.

<sup>111</sup> Αναλυτική παρουσίαση των απόψεων για τη νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και την ένταξη τους στο Σύνταγμα, βλ. Ήβη Μαυρομούστακου, «Σύνταγμα και Ανεξάρτητες Αρχές: μια «ασύμπτωτη» σχέση;» σε Τριάντα χρόνια Δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας (1974 – 2004), σελ. 47 επ. και υποσημειώσεις αυτής

<sup>112</sup> Βλ. Η. Μαυρομούστακου, ό.π., σελ. 47-48

«σύμφυτων» χαρακτηριστικών τους με τις άλλες αρχές που κατοχυρώνονται νομοθετικά<sup>113</sup>.

Βασική αρχή της κρατούσας θεωρίας είναι ότι πρόκειται για όργανα της εκτελεστικής εξουσίας έστω και αν δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης. Η αντίθετη θέση εντάσσει τις αρχές σε μια «ιδιότυπη» τέταρτη εξουσία, διακριτή από την κλασσική τριάδα των εξουσιών, σε μια τέταρτη Εξουσία, τη λεγόμενη «Ρυθμιστική εξουσία», η οποία ασκεί τις οιονεί νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες<sup>114</sup>. «Η οργανική παράθεση και μιας τέταρτης Εξουσίας εκτός του πλαισίου και παραπλεύρως των κλασσικών Εξουσιών της τριλογίας του Μοντεσκιέ, η οποία απαρτίζεται από το σύνολο των ανεξάρτητων αρχών, αποτυπώνει μια θεσμική πραγματικότητα.»<sup>115</sup>. Η παραπάνω άποψη προτείνει την αναθεώρηση της κλασσικής και κρατούσας αντίληψης περί της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και την κατίσχυση του οργανικού σε βάρος του λειτουργικού κριτηρίου ώστε να διασφαλιστεί η αποφυγή της συγκέντρωσης πλέον της μιας Εξουσίας (υπό τη λειτουργική της έννοια) στο ίδιο όργανο.

Από επικριτές αυτής της άποψης υποστηρίχθηκε ότι «το να γίνει αποδεκτή αυτή η τέταρτη εξουσία αποτελεί βάνανυση προσβολή των θεμελιακών μας συνταγματικών αρχών και καταστρατηγεί το δημοκρατικό πολίτευμα».<sup>116</sup>

#### **4. Η «προοπτική» των αρχών**

---

<sup>113</sup> Αναλυτική παρουσίαση των θέσεων βλ. Ήβη Μαυρομούστακου, ό.π. σελ 51 επ. και υποσημειώσεις αυτής

<sup>114</sup> Ν. Δ. Κουλούρης ό.π., σελ. 124

<sup>115</sup> Ν.Δ. Κουλούρης, ό.π., σελ. 143

<sup>116</sup> Θ. Φορτσάκης, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» σε Αντ. Μακρυδημήτρη & Ο. Ζύγουρα (Επιμ.), Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Αθήνα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, 2002, σελ. 127 επ.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών απέκτησε ρητή συνταγματική κατοχύρωση. Ορισμένες από αυτές συνδέονται με θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα και αναφέρονται ρητά στο Σύνταγμα ενώ το άρθρο 101 Α ρυθμίζει το βασικό πλαίσιο της συγκρότησης και της λειτουργίας αυτών των αρχών. Το Σύνταγμα όμως κατοχύρωσε μόνο πέντε αρχές που προϋπήρχαν και έτσι αυτόματα κατηγοριοποίησε τις αρχές σε συνταγματικά κατοχυρωμένες και νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές<sup>117</sup>.

Η συνταγματική κατοχύρωση μιας ανεξάρτητης αρχής της προσδίδει αυξημένη τυπική ισχύ. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές καταργούνται μόνο με συνταγματική αναθεώρηση. Αν ένας νόμος καταργήσει ή περιορίσει το εύρος των αρμοδιοτήτων, την αποστολή και την ανεξαρτησία τους, τότε αυτός ο νόμος θα βρίσκεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα<sup>118</sup>. Επίσης η εισαγωγή του γενικού άρθρου 101<sup>Α</sup> εισάγει τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών. Οι διατάξεις αυτές ισχύουν καταρχήν μόνο για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές. Τέλος ο Νόμος 3051/2002 δεν εισάγει κανενός είδους έλεγχο από τους «οικείους υπουργούς» ή άλλα όργανα της διοίκησης<sup>119</sup>.

Οι νομοθετικά κατοχυρωμένες αρχές παραμένουν στην ιδρυτική σφαίρα του κοινού νομοθέτη. Η θεμελιώδης διαφορά σε αυτή την κατηγορία είναι η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να τις καταργήσει. Χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η κατάργηση<sup>120</sup> της Ρυθμιστικής Αρχής Θαλάσσιων Ενδομεταφορών και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων της στην Επιτροπή Ανταγωνισμού.

---

<sup>117</sup> Για την διάκριση των συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένων αρχών βλ. αναλυτικά Βασίλη Α. Σωτηρόπουλο, *ό.π.*, σελ. 74 επ.

<sup>118</sup> Βλ. και Βασίλη Α. Σωτηρόπουλο, *ό.π.*, σελ. 74

<sup>119</sup> Βλ. Σωτηρόπουλο, *ό.π.* σελ. 75: Μόνο η ενδοστρεφής δίκη (άρθρο 2 παρ. 8 εδ. β' ν. 3051/2002) η οποία εντάσσεται όμως τυπικά στον δικαστικό έλεγχο των αρχών.

<sup>120</sup> Ν. 3260/2004

Τη σχέση των ήδη κατοχυρωμένων από το Σύνταγμα αρχών με τις άλλες νομοθετικά κατοχυρωμένες και μη «συνταγματοποιημένες» αρχές, καθώς και με τις αρχές που θα συστήσει στο μέλλον ο κοινός νομοθέτης απασχόλησε τη νομική επιστήμη και έτσι αναπτύχθηκαν μια σειρά από απόψεις<sup>121</sup> οι οποίες δεν αναπτύσσονται στην παρούσα εργασία.

## **ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ:**

### **Οι «νέες» ανεξάρτητες αρχές**

Παρακάτω θα καταγραφούν και θα διερευνηθούν οι νέες ανεξάρτητες αρχές, αυτές δηλαδή που συστάθηκαν μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με κύριο στόχο την αναζήτηση χαρακτηριστικών τους, εγγυήσεων και αρμοδιοτήτων που τους προσέδωσε ο νομοθέτης. Το κυρίαρχο γνώρισμα των νέων αρχών είναι ότι συστήνονται ενώ έχουν προβλεφθεί πλέον τα χαρακτηριστικά που πρέπει να φέρουν εφεξής οι αρχές του τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα.. Οι περισσότερες από αυτές τις αρχές ενσωματώνουν τις συνταγματικές επιταγές του εκτελεστικού νόμου του Συντάγματος (Ν. 3051/2002) για το λόγο ότι αφορούν αρχές του τομέα των δικαιωμάτων. Οι υπόλοιπες δανείζονται κυρίως χαρακτηριστικά από τις αρχές που έχουν ως αντικείμενο.

### **1. Η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών**

Το ίδιο έτος με την αναθεώρηση του Συντάγματος συστάθηκε μία νέα Ανεξάρτητη Αρχή η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών. Συγκεκριμένα συστάθηκε με

---

<sup>121</sup> Για μια αναλυτική περιγραφή των απόψεων και θέσεων βλ. Ήβη Μαυρομούστακου και υποσημειώσεις αυτής, ό.π.

το Νόμο 2932/2001 "Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές- Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής - Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες και άλλες διατάξεις" και προσδοκούσε να λειτουργήσει ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή στα πρότυπα άλλων συγγενών αρχών όπως η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) κ.α.

Δημιουργήθηκε στα πλαίσια εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας στον Κανονισμό (Ε.Ο.Κ) 3577/1992 του Συμβουλίου "για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των Κρατών-Μελών" προκειμένου να συμβάλλει στη διαδικασία της απελευθέρωσης των θαλασσιών ενδομεταφορών της χώρας μας εποπτεύοντας την τήρηση των κανόνων του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στη συγκεκριμένη αγορά. Η Ρ.Α.Θ.Ε είχε διοικητική αυτοτέλεια και εποπτευόταν από τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της.

Συγκροτήθηκε από επτά μέλη, πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης που απολάμβαναν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, απαγορευόταν δε να είναι εταίροι, μέτοχοι, σύμβουλοι κλπ σε επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα θαλασσιών μεταφορών. Τα μέλη της διακρίνονταν για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα και εμπειρία, και διορίζονταν με Απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας μετά από δημόσια Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος για πενταετή θητεία. Ειδικότερα ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος διορίζονταν μετά από γνώμη της αρμόδιας Επιτροπής της Βουλής. Η Ρ.Α.Θ.Ε υποστηριζόταν νομικά από Γραφείο Νομικού Συμβούλου και διοικητικά από 25μελή Γραμματεία που αποτελείται από ειδικό επιστημονικό προσωπικό,

μόνιμο διοικητικό προσωπικό και βοηθητικό προσωπικό. Εκπρόσωπος σε κάθε διοικητική και δικαστική αρχή ήταν ο Πρόεδρός της.

Ανατρέχοντας στο δεύτερο κεφάλαιο του παραπάνω Νόμου και συγκεκριμένα στα άρθρα (10-16) που ορίζονται τα της σύστασης της Αρχής, οι αρμοδιότητές της, οι πόροι και η οικονομική διαχείριση, η συγκρότηση της Γραμματείας της και τα του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης διαπιστώνουμε ότι πρόκειται για μία γνήσια ανεξάρτητη αρχή, που έχει όλα τα χαρακτηριστικά του άρθρου 101 Α και του ν. 3051/2002. Πρόσφατα όμως με το Ν. 3260/2004 καταργήθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών και οι αρμοδιότητές της και το προσωπικό της μεταφέρθηκαν στην Επιτροπή Ανταγωνισμού (άρθρο 17).

## 2. Ο Συνήγορος του Παιδιού

Λίγους μήνες μετά την δημοσίευση του εκτελεστικού νόμου 3051/2002 (20.9.2002) με το νόμο 3094 της 22.1.2003<sup>122</sup> συστήνεται ο Συνήγορος του Παιδιού<sup>123</sup>, μια αρχή που αποτελεί περισσότερο μια διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, παρά μια αυτοτελή αρχή.

Πιο συγκεκριμένα, βάσει της εισηγητικής εκθέσεως του νόμου, το παρόν νομοσχέδιο αποσκοπεί στο να εξειδικεύσει ή να συμπληρώσει, όπου αυτό

---

<sup>122</sup> 3094/2003, ΦΕΚ Α 10(22.1.2003), ΚωδNoB 51.32.

<sup>123</sup> Στην παγκόσμια σκηνή, κατά την τελευταία εικοσαετία του 20<sup>ου</sup> αιώνα, εμφανίζεται και διαδίδεται ένας νέος θεσμός που συνδέεται με τη δημόσια προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού και ιδιαίτερα, μετά το 1990, με την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Ο θεσμός λοιπόν του «Συνηγόρου του Παιδιού», που η εισαγωγή του εμφανίζεται για πρώτη φορά στα σκανδιναβικά κράτη και ιδιαίτερα στη Νορβηγία (ήδη με νόμο από το 1981) και τη Σουηδία (1986). Από το 1989, που ψηφίσθηκε η σύμβαση, μέσα σε λίγα χρόνια, ο θεσμός διαδόθηκε με διαφορετικές μορφές σε όλες τις ηπείρους, Βλ. Γ. Μόσχος, «Όταν ο συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει το ρόλο του συνηγόρου του Παιδιού»: θεσμικές διαπιστώσεις και προκλήσεις, Εφαρμογή Δημοσίου δικαίου, Έτος ΙΖ΄ 2004, Ειδικό Τεύχος, Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 25



καθίσταται αναγκαίο, τις γενικές συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, που αφορούν τον Συνήγορο του Πολίτη, (ν. 2477/1997). Η Αρχή διατηρεί τα δύο βασικά διακριτικά της γνωρίσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες συνταγματικές ανεξάρτητες αρχές: το μονοπρόσωπο χαρακτήρα της, καθώς και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα, οι οποίες συνεχίζουν να ασκούνται με την έκδοση μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Από την άλλη πλευρά επέρχεται, ωστόσο, μια σημαντική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Αρχής σε δύο κατευθύνσεις: αφενός διευρύνεται το φάσμα των «δημοσίων υπηρεσιών» που υπάγονται στον έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη, αφετέρου η Αρχή αναλαμβάνει και καθήκοντα Συνηγόρου του Παιδιού. Η δεύτερη καινοτομία είναι άκρως σημαντική, δεδομένου ότι η Αρχή, προασπιζόμενη τα δικαιώματα του παιδιού, θα μπορεί πλέον να παρεμβαίνει διαμεσολαβητικά και σε σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, πράγμα το οποίο, ως προς τις υπόλοιπες αρμοδιότητες του Συνηγόρου, επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, όπως άλλωστε ισχύει και στο υπό κατάργηση νομοθετικό καθεστώς.

Γεννήθηκε, ως ιδέα, μαζί με τη διεθνή σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Εμφανίστηκε στην Ελλάδα μαζί με την επιδείνωση των διακρίσεων, του κοινωνικού αποκλεισμού και της βίας κατά των παιδιών και όπως προαναφέρθηκε, υιοθετήθηκε με απόφαση του νομοθέτη, από την ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη<sup>124</sup>.

Η ειδική νομοθετική ρύθμιση για την προστασία των παιδιών μπορεί να συνδεθεί με τη σταδιακή μεταβολή της κοινωνικής θεώρησης των ανηλίκων από «μέλλοντες ενήλικες πολίτες» σε «αυτόνομες προσωπικότητες».<sup>125</sup>

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 3094/03 για την προάσπιση των

---

<sup>124</sup> Ο νόμος 3094/2003, ακολουθώντας την παράδοση των Συνηγόρων του Παιδιού διεθνώς, περιέλαβε ειδικές προβλέψεις για το παιδί πλέον των όσων ισχύουν γενικότερα στο συνήγορο του Πολίτη.

<sup>125</sup> Γιώργος Μόσχος, ο.π., σελ. 25

δικαιωμάτων του παιδιού ο Συνήγορος του Πολίτη απέκτησε αρμοδιότητα και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλουν με πράξεις ή παραλείψεις τους τα δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 3 παρ. 1). Δικαίωμα αναφοράς προς την Αρχή για τέτοια θέματα έχουν το άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί ή ο ασκών τη γονική μέριμνα ή συγγενής κατ' ευθεία γραμμή ή εκ πλαγίου έως το δεύτερο βαθμό, ο επίτροπος ή ο προσωρινός επίτροπος, καθώς και τα τρίτα πρόσωπα που έχουν άμεση αντίληψη παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού (άρθρο 4 παρ. 1). Ο νόμος 3094/03, ακολουθώντας την παράδοση των Συνηγόρων του Παιδιού διεθνώς, περιέλαβε ειδικές προβλέψεις για το παιδί πλέον των όσων ισχύουν γενικότερα στο Συνήγορο του Πολίτη.<sup>126</sup> Παρατηρώντας τις έως τώρα δράσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, όσον αφορά την προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού, διαπιστώνουμε ότι κύρια κατεύθυνση της ανεξάρτητης αρχής, είτε μέσα από την εξέταση υποθέσεων παραβιάσεων δικαιωμάτων του παιδιού από δημόσιους φορείς ή ιδιώτες, είτε μέσω των πρωτοβουλιών προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού, αποσκοπεί στην άσκηση επιρροής προς τη Διοίκηση και την ευρύτερη κοινωνία για την αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων που αφορούν το παιδί στο πνεύμα που πηγάζει από το Σύνταγμα<sup>127</sup>.

### **3. Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών**

Με το νόμο 3115 της 25/27.2.2003 (ΦΕΚ Α 47)<sup>128</sup> ιδρύεται μία γνήσια πλέον Ανεξάρτητη Αρχή, που ενέχει όλα τα χαρακτηριστικά του άρθρου 101 Α και του ν. 3051/2002. Βάσει της εισηγητικής έκθεσης,: Το παρόν σχέδιο νόμου υπαγορεύεται

---

<sup>126</sup> Βλ. άρθρο 3, ν. 3094/03 για αρμοδιότητες

<sup>127</sup> Βλ. Γ. Μόσχος, ό.π., σελ. 31

<sup>128</sup> Βλ. ΚωδΝοβ 51.234.

από τις επιταγές του άρθρου 19 του Συντάγματος (παράγραφοι 1 και 2), το οποίο κατοχυρώνει το απόρρητο της επικοινωνίας ως καταρχήν «απόλυτα απαραβίαστο» και προβλέπει τη συγκρότηση ανεξάρτητης αρχής για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών.

Η προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών αποτελεί έκφραση του απαραβίαστου της ιδιωτικής ζωής του ατόμου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, παράλληλα όμως αποτελεί προϋπόθεση για την πρόοδο των σύγχρονων κοινωνιών, οι οποίες βασίζονται όλο και περισσότερο στην ανταλλαγή γνώσεων, πληροφοριών και δεδομένων. Η δημιουργία ενός νομικού πλαισίου αποτελεσματικής διασφάλισης του απορρήτου της επικοινωνίας, τόσο έναντι του κράτους όσο και έναντι των ιδιωτών επιβάλλεται από τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις που επιτρέπουν την ταχεία, ελεύθερη και απρόσκοπτη επικοινωνία και ανταλλαγή δεδομένων, αλλά ταυτόχρονα καθιστούν εύκολη την παραβίαση της εμπιστευτικότητας της επικοινωνίας. Η απελευθέρωση της αγοράς των τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών διεύρυνε άλλωστε σημαντικά τον αριθμό των φορέων που δύνανται να επέμβουν στο απόρρητο της επικοινωνίας.

Ήδη ο ν. 2225/1994 ορίζει τον τρόπο άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών μόνον στις περιπτώσεις εκείνες που, λόγω δημοσίου συμφέροντος, υπάρχει εισαγγελική παραγγελία ή σχετική δικαστική απόφαση. Κατά τα άλλα, προβλέπεται δηλαδή η προστασία του απορρήτου της επικοινωνίας σε όλη της την έκταση, δηλαδή η διατήρηση, έναντι πάντων, του απορρήτου, τόσο του γεγονότος της επικοινωνίας, όσο και του περιεχομένου αυτής. Η υποχρέωση αυτή δεσμεύει όχι μόνο τις δημόσιες αρχές, αλλά και τους ιδιώτες που παρέχουν τηλεπικοινωνιακές και ταχυδρομικές υπηρεσίες. Στις περιπτώσεις που λόγοι εθνικής ασφάλειας ήδη δημοσίου συμφέροντος, επιβάλλουν την άρση του απορρήτου της επικοινωνίας, το

παρόν σχέδιο νόμου δημιουργεί ένα πλέγμα ελέγχου των όρων και της διαδικασίας άρσης του, έτσι ώστε να μη θίγεται η ιδιωτική ζωή και η προσωπικότητα του πολίτη, παρά μόνο στο μέτρο και για όσο χρονικό διάστημα είναι απολύτως αναγκαίο, χάριν προστασίας του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.), η οποία συνιστάται με το νόμο 3115/03, αναδεικνύεται σε εγγυήτρια θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου. Η Α.Δ.Α.Ε. αντικαθιστά τη συσταθείσα με το ν.2225/1994 Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών, εκσυγχρονίζοντας το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, βάσει τόσο των συνταγματικών επιταγών και του ν. 3051/2002, όσο και των νέων δεδομένων της σύγχρονης κοινωνίας. Παράλληλα, οι αυξημένες ελεγκτικές και κανονιστικές αρμοδιότητες που απονέμονται στην Α.Δ.Α.Ε., εξασφαλίζουν, αφ' ενός την αποτελεσματική της δράση στην προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών και αφ' ετέρου, την προσαρμοστικότητα του σχετικού ειδικού και τεχνικού κανονιστικού πλαισίου, στα δεδομένα των τεχνολογικών εξελίξεων. Το άρθρο 2 του νόμου θωρακίζει την Α.Δ.Α.Ε. με προϋποθέσεις κύρους και πραγματώνει, κατά τρόπο απτό, την ανεξάρτητη και ανεπηρέαστη λειτουργία της. Περαιτέρω στο άρθρο 6 καθορίζονται οι αρμοδιότητες της Α.Δ.Α.Ε., οι οποίες μπορούν να διακριθούν σε κανονιστικές-ρυθμιστικές, ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εύρυθμη λειτουργία της και την αποτελεσματική δράση της. Επίσης είναι επιφορτισμένη με εκτεταμένες αρμοδιότητες προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου έναντι όλων των νομικών και φυσικών προσώπων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των επικοινωνιών.

#### **4. Ο Συνήγορος της Υγείας**

Το σχέδιο νόμου 3293/2004<sup>129</sup>, που περιλαμβάνει μια ακόμη κοινωνική πρόταση της Κυβέρνησης για το χώρο της υγείας, θέτει σε νέα βάση τις σχέσεις πολίτη - ασθενή - ασφαλισμένου. Πυλώνες της πρότασης αυτής αποτελούν το σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον στο χώρο της Υγείας, η δεδομένη πρόοδος της ιατρικής επιστήμης και η δυνατότητα νέων εξειδικευμένων μορφών φροντίδας της Υγείας που αυτή προσφέρει. Φιλοσοφία του σχεδίου νόμου είναι ο ασθενής, ως πολίτης και ως καταναλωτής των υπηρεσιών υγείας να απολαμβάνει τυπικά αλλά και ουσιαστικά τα θεμελιώδη δικαιώματα του.

Το νέο νομικό πρόσωπο που συστήνεται, του οποίου πρωταρχικός σκοπός είναι η πιλοτική λειτουργία της Πολυκλινικής του Ολυμπιακού Χωριού, αποτελεί μια δημιουργική πρωτοβουλία για την κοινωνικοποίηση της αγοράς υγείας. Στο νέο νομικό πρόσωπο προσδίδεται ο τύπος της ανώνυμης εταιρίας, η οποία ελέγχεται κατά πλειοψηφία από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Στην ως άνω ανώνυμη εταιρία μπορούν να μετέχουν, εφόσον το επιθυμούν και άλλοι δημόσιοι φορείς όπως επίσης και ασφαλιστικοί οργανισμοί.

Η προοπτική του εγχειρήματος αυτού είναι, πέρα από την πιλοτική λειτουργία μιας υπερσύγχρονης μονάδας, όπως η Πολυκλινική του Ολυμπιακού Χωριού, προς όφελος του Έλληνα ασθενή, η ανάπτυξη και άλλων εξειδικευμένων μορφών υγειονομικής φροντίδας, όπως η κατ' ιδίαν νοσηλεία και η προληπτική ιατρική.

Στα πλαίσια της ουσιαστικής και λειτουργικής ενίσχυσης των θεσμών, εντάσσεται και η δεύτερη καινοτομία του σχεδίου νόμου, η θέσπιση ενός Συνηγόρου της Υγείας, ο οποίος εντάσσεται στην ήδη υπάρχουσα ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη. Για πρώτη φορά προβλέπεται η δυνατότητα στον ίδιο τον

---

<sup>129</sup> Νόμος 3293 της 25/26.11.2004 (ΦΕΚ Α 231), ΚωδΝοβ 52.1566.

Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να ζητεί τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου της Υγείας, παραπέμποντας στο Συνήγορο αναφορές πολιτών που στρέφονται κατά των δημόσιων και υγειονομικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης.

Επίσης, για πρώτη φορά, προβλέπεται η δυνατότητα για τα μείζονος σημασίας προβλήματα, και ιδίως σε εκείνα που αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών, ο Συνήγορος της Υγείας να υποβάλει προς το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης προτάσεις οργανωτικού και νομοθετικού χαρακτήρα, προκειμένου να προστατευθούν τα δικαιώματα των πολιτών, να καταπολεμηθεί η κακοδιοίκηση και να τηρηθεί η νομιμότητα.

Έτσι, οι δύο θεσμοί, ο Συνήγορος του Πολίτη και το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, δεν θα λειτουργούν μόνο στη λογική του ελεγκτή και ελεγχόμενου, αλλά και στη λογική της θεσμικής συνεργασίας και διαλόγου, με γνώμονα την προάσπιση των δικαιωμάτων του Έλληνα ασθενή.

Τόσο η αναφορά του εκτελεστικού νόμου 3051/2002 ως προς την επιλογή του προσωπικού των ανεξάρτητων αρχών, όσο και από τις διατάξεις του άρθρου 18, φαίνεται ότι ο Συνήγορος αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, και μάλιστα όπως συμβαίνει και με το Συνήγορο του Παιδιού, διευρυμένη εκδοχή του Συνηγόρου του Πολίτη.

## **5. Συνήγορος του καταναλωτή**

Με το σχέδιο νόμου 3297/2004<sup>130</sup> εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του "Συνηγόρου του Καταναλωτή", ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών. Η θεσμοθέτηση ενός εξωδικαστικού μηχανισμού παρέμβασης με στόχο την υποστήριξη των δίκαιων αιτημάτων του

---

<sup>130</sup> Ν. 3297 της 23.12.2004 (ΦΕΚ Α 259), ΚωδΝοβ 52.1693.

καταναλωτή και των φορέων του χώρου των καταναλωτών, τόσο έναντι του ιδιωτικού όσο και έναντι του δημόσιου τομέα, προάγει την ενεργοποίηση της καταναλωτικής συνείδησης και ανταποκρίνεται στις αυξημένες ανάγκες που υφίστανται σήμερα στο ευαίσθητο πεδίο των καταναλωτικών διαφορών.

Με τη σύσταση του θεσμού του Συνηγόρου του Καταναλωτή προωθείται περαιτέρω η εναρμόνιση της ελληνικής διοίκησης προς τα διεθνώς καθορισμένα πρότυπα, καθώς και η έννοια της διοικητικής σύγκλισης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στα συμπεράσματα της "Πράσινης Βίβλου" για την προσφυγή των καταναλωτών στη δικαιοσύνη και τη ρύθμιση των διαφορών κατανάλωσης στην ενιαία αγορά (COM(93) 576 τελικό της 16.11.1993), περιλαμβάνεται η έγκριση μιας "σύστασης της Επιτροπής με σκοπό να βελτιωθεί η λειτουργία των συστημάτων Ombudsman (διαμεσολαβητών) που είναι επιφορτισμένοι με την αντιμετώπιση των διαφορών κατανάλωσης". Περαιτέρω, μια σειρά νομικών κειμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημοσιευμένων στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αναφέρονται στο ζήτημα της σύστασης και λειτουργίας τέτοιων θεσμών σε επίπεδο κρατών - μελών, αλλά ακόμα και στη δημιουργία ενός Διακοινοτικού Δικτύου εθνικών οργάνων εξώδικης επίλυσης καταναλωτικών διαφορών.

Οι βασικές αρχές που πληρούνται στη λειτουργία του θεσμού του Συνηγόρου του Καταναλωτή που εισάγεται με το παρόν σχέδιο νόμου είναι: α) η αρχή της ανεξαρτησίας, β) η αρχή της διαφάνειας, γ) η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως, δ) η αρχή της αποτελεσματικότητας, ε) η αρχή της νομιμότητας, στ) η αρχή της ελευθερίας και ζ) η αρχή της εκπροσώπησης.

Αν και από τα άρθρα 1 παρ. 1, 2 και 3, άρθρο 2 παρ. 1, άρθρο 3, 4 και άρθρο

5 παρ. 1 και 2 (παραπομπή στο νόμο 3094/2003 για το Συνήγορο του πολίτη ως προς τα προσόντα και τη διαδικασία διορισμού των ειδικών επιστημόνων), διαφαίνεται ένα πνεύμα που προσιδιάζει σε χαρακτηριστικά ανεξάρτητων αρχών, από το σύνολο των διατάξεων του νόμου δεν επιβεβαιώνεται ότι ο Συνήγορος του Καταναλωτή αποτελεί ανεξάρτητη αρχή.

Το γεγονός του διορισμού του Συνηγόρου με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, και επιλογής του από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, καθώς και το δικαίωμα παύσης των μελών του με πράξη των οργάνων αυτών (Υπουργικό Συμβούλιο, Υπουργός Ανάπτυξης) αποδεικνύουν μία στενότερη εξάρτηση από τον αρμόδιο Υπουργό. Η εξάρτηση αυτή, σε κάθε περίπτωση ξεφεύγει από τα πλαίσια της εποπτείας που εξαντλείται στη φροντίδα για την καλή λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, των χρημάτων και το νομοθετικό πλαίσιο, και την οποία ασκεί ο αρμόδιος Υπουργός στις υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές.

Άλλωστε, το ότι ο Συνήγορος του καταναλωτή εντάσσεται σε ένα νόμο που ρυθμίζει θέματα του Υπουργείου Ανάπτυξης δείχνει και την στενότερη σχέση του οργάνου από αυτό. Παρά την όμοια ομοιότητά του με το Συνήγορο του Πολίτη, το σύνολο των διατάξεων του νόμου 3297/2004, δεν επαρκεί για να θεωρηθεί ότι ο Συνήγορος του Καταναλωτή αποτελεί διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως άλλωστε συμβαίνει με τις δύο άλλες ανεξάρτητες αρχές που καθιερώθηκαν με τους νόμους 3051/2003-Συνήγορος του Παιδιού και 3293/2004-Συνήγορος της Υγείας.

## **6. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής**



Με το Νόμο 3305/2005<sup>131</sup> συστάθηκε η «Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής». Το Υπουργείο Υγείας πριν προχωρήσει στην ψήφιση του Νόμου έστειλε το σχέδιο Νόμου για την "Εφαρμογή των Μεθόδων Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής", για συζήτηση στην Εκκλησία της Ελλάδος, τους Ιατρικούς Συλλόγους και άλλους φορείς. Με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, απέστειλε προς γνωμοδότηση το Σχέδιο Νόμου και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή<sup>132</sup>. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις που υπήρχαν μέχρι τότε δεν αρκούσαν για να καλύψουν το πλήθος των περιπτώσεων αλλά και τις τεχνικές λεπτομέρειες της κάθε μεθόδου σχετικά με την ιατρικώς υποβοηθούμενη αναπαραγωγή. Η νέα πρόταση νόμου είχε ως στόχο να θέσει συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο, σύμφωνα και με τα αντίστοιχα εμπειρικά δεδομένα του εξωτερικού. Η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα της Ε. Ε. που δεν είχε καταρτίσει θεσμικό πλαίσιο. Το νομοθετικό πλαίσιο του υπουργείου Υγείας έρχεται να συμπληρώσει τον νόμο 3089/2002 του υπουργείου Δικαιοσύνης περί ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής. Μεταξύ άλλων ο Νόμος προβλέπει τη σύσταση Εθνική Αρχής για την υποβοηθούμενη αναπαραγωγή. Συστήνεται έτσι η «Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής» (Αρχή ΙΥΑ), ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, υπαγόμενη στον υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η οποία θα έχει τον έλεγχο και την εποπτεία των κέντρων εξωσωματικής γονιμοποίησης καθώς, όπως αναφέρει, θα τίθεται πλαίσιο ώστε να μην υπάρχουν «αυτενέργειες που θα ξεφεύγουν από τα επιστημονικώς παραδεκτά».

Στο Κεφάλαιο Ε' του Νόμου (άρθρα 20-26), με τον τίτλο «Εθνική Αρχή ΙΥΑ» ρυθμίζονται όλα τα θέματα που αφορούν στη σύσταση, συγκρότηση και λειτουργία του κεντρικού οργάνου (Αρχή ΙΥΑ), υπεύθυνο για τον έλεγχο της εφαρμογής του Ν.3089/2002 και του Ν. 3305/2005.

---

<sup>131</sup> ΦΕΚ Α' /17/27-01-2005

<sup>132</sup> <http://www.oke.gr>

Η Αρχή δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε διοικητικό έλεγχο. Έχει ελεγκτικές, γνωμοδοτικές, ενημερωτικές κ.λπ. αρμοδιότητες. Επίσης ρυθμίζονται θέματα συγκρότησης της Αρχής, η οποία αποτελείται από τον Πρόεδρο και έξι (6) μέλη, με τετραετή θητεία και δυνατότητα ανανέωσης για μία ακόμη φορά. Ο Πρόεδρος προέρχεται από Μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ στο αντικείμενο του δικαίου ή της μαιευτικής-γυναικολογίας, είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και διορίζεται με ΠΔ, κατόπιν εισήγησης του υπουργού Υγείας. Ορίζονται επίσης εσωτερικά θέματα λειτουργία της Αρχής ΙΥΑ, τα ασυμβίβαστα του προέδρου και των μελών της Αρχής και οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους. Μεταξύ άλλων, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στις μηνιαίες αποδοχές, καθώς και στην πειθαρχική ευθύνη του προέδρου και των μελών της Αρχής. Τέλος ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη Γραμματεία της Αρχής, ως Διεύθυνσης, αποτελούμενη από επιμέρους Τμήματα. Ακόμη ρυθμίζονται θέματα πλήρωσης θέσεων των υπηρεσιακών μονάδων της Γραμματείας. Με βάση τα παραπάνω μπορούμε να πούμε ότι ιδρύεται μία γνήσια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, που ενέχει όλα τα χαρακτηριστικά του άρθρου 101 Α και του ν. 3051/2002.

### **Συμπεράσματα:**

Στην Ελλάδα εξ αρχής η ανάπτυξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών προκαλεί εντύπωση λόγω του ραγδαίου πολλαπλασιασμού τους σε ομολογουμένως βραχύ χρονικό διάστημα. Αν και νέος θεσμός για την Ελλάδα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι παρατηρούμε μια επέκταση του φαινομένου σε όλο και ευρύτερες περιοχές του δημόσιου βίου και η τάση αυτή απ' ό,τι φαίνεται βαίνει αυξανόμενη.

Στο μικρό χρονικό διάστημα που διέρρευσε μέχρι σήμερα, από τη συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών, τα εμπειρικά δεδομένα της

όψιμης έστω αυτής πραγματικότητας μάλλον δικαιώνουν την επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη, αναδεικνύοντας τις ανεξάρτητες αρχές σε δραστήριους μηχανισμούς διασφάλισης των ατομικών δικαιωμάτων και ευρύτερης εποπτείας της δημόσιας διοίκησης. Όσο και αν κάθε απόπειρα εξαγωγής οριστικών συμπερασμάτων επί του θέματος μοιάζει πρόωρη και επισφαλής, οι πρώτες ενδείξεις μοιάζουν αισιόδοξες και σίγουρα ενισχύουν την άποψη για μακροήμερευση των ανεξάρτητων αρχών ως άμεσων οργάνων του κράτους. Οι περισσότερες από τις παραπάνω αρχές που προαναφέραμε έχουν τα χαρακτηριστικά του 101<sup>A</sup> και του ν. 3051/2002. Εξάιρεση αποτελεί ο Συνήγορος του Καταναλωτή. Τα περισσότερα γνωρίσματά του συνηγορούν στο ότι πρόκειται για εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών, υπαγόμενο στο Υπουργείο Ανάπτυξης, παρά ανεξάρτητη αρχή, όπως ορίζεται στο άρθρο 101 Α του Συντ. και βάσει του νόμου 3051/2002. Επίσης έχουμε και την περίπτωση της κατάργησης της Ρυθμιστικής Αρχής Θαλάσσιων Ενδομεταφορών αλλά και σε αυτή την περίπτωση η αρμοδιότητες της μεταφέρθηκαν στην Επιτροπή Ανταγωνισμού. Πάντως βλέπουμε μία δραστηριοποίησης ανεξάρτητων αρχών τα τελευταία χρόνια που είτε έχουν στόχο την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με τη διεθνή νομοθεσία και τη νομοθεσία της Ε.Ε., είτε τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων άλλης ανεξάρτητης αρχής που ήδη λειτουργούσε, είτε αντικαθιστούν ήδη συσταθείσα αρχή για να εκσυγχρονίσουν το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, βάσει των συνταγματικών επιταγών και του εκτελεστικού νόμου του Συντάγματος, είτε για να προασπίσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη.

Δύο αρχές που μπορούμε να πούμε ότι «λείπουν» από την ελληνική πραγματικότητα. Η μία είναι η αρχή θα έχει ως αντικείμενο τις κρατικές προμήθειες και την ανάθεση των δημόσιων έργων ώστε να διασφαλιστεί η διαφάνεια και η

νομιμότητα των κρατικών έργων και προμηθειών. Η άλλη θα έχει αντικείμενο το χρηματοπιστωτικό σύστημα ώστε να ελέγχεται πλήρως από τον κρατικό έλεγχο.

## **ΕΠΙΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Είναι σαφές, και ιδίως μετά την αναθεώρηση, ότι στη σημερινή Ελλάδα ο θεσμός της Ανεξάρτητης Αρχής ανθεί και εξαπλώνεται. «Είναι γνωστό το πόσο σύνθετη, καίρια και σχεδόν καθημερινή είναι η δραστηριότητα του Ε. Σ. Ρ. στον τομέα των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής επικοινωνίας όπου διακινούνται τεράστια οικονομικά συμφέροντα και διακυβεύονται τόσο θεμελιώδη δικαιώματα. Είναι επίσης γνωστό το πόσο ευαίσθητο είναι το θέμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων του καθενός μας και πόσοι σκόπελοι και παρεξηγήσεις χρειάζεται να αποφευχθούν ή να παραμεριστούν σε δύσκολη αντιπαράθεση με θεσμούς και πρακτικές της κοινωνίας μας. Είναι σαφές ότι η οικονομία μας δεν μπορεί να λειτουργήσει ελεύθερα και αποτελεσματικά χωρίς ένα τίμιο και ευέλικτο χρηματιστήριο και χωρίς την προστασία του ανταγωνισμού από μονοπωλιακές πρακτικές και αγκυλώσεις»<sup>133</sup>.

Η συνταγματική καθιέρωση του θεσμού, έστω και αν περιορίζεται σε ορισμένες περιοχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, διαλύει τις αμφιβολίες για το αν είναι καθόλου συμβατός με τη διάκριση των εξουσιών και οδηγεί σε μια τυποποίηση που θα χρησιμεύσει και στη διαμόρφωση του καθεστώτος τους γενικότερα. Στόχος του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν αφενός η επάνδρωση των ανεξάρτητων αρχών με πρόσωπα υψηλού κύρους και ευρείας αποδοχής και αφετέρου η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των προσώπων αυτών και κατ' επέκταση των ίδιων των αρχών. Η αναθεώρηση προσπάθησε να δώσει απάντηση στην κρίση νομιμοποίησης των θεσμών και να μετατοπίσει αρμοδιότητες από τους παραδοσιακούς φορείς λήψης

---

<sup>133</sup> Φ. Κοζύρης, ό.π., σελ. 25 επ.

αποφάσεων σε νέους φορείς, όπως οι ανεξάρτητες αρχές. Οι τελευταίες νομιμοποιούνται κυρίως μέσα από το προσωπικό κύρος, όπως το τεκμήριο της γνώσης την "υπερκομματική" τοποθέτηση και αποδοχή των μελών τους και τέλος μέσα από την δικαστική διαδικασία λήψης και αιτιολόγησης των αποφάσεών τους. Πρόκειται λοιπόν για μια "νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας", η οποία προσλαμβάνει τόσο μεγαλύτερη σημασία, όσο καθίσταται σαφέστερη η αδυναμία των πολιτικών κομμάτων να υποβάλουν μια διακριτή το καθένα πρόταση προς το εκλογικό σώμα για τον τρόπο άσκησης της εξουσίας και κυρίως να την εφαρμόσουν με συνέπεια σε περίπτωση εκλογικής νίκης.<sup>134</sup>

Ωστόσο η πρακτική εμπειρία μέχρι σήμερα της ύπαρξης και δράσης των πολυάριθμων ανεξάρτητων αρχών, που έχουν θεσμοθετηθεί στη χώρα μας ιδίως τις τελευταίες δύο δεκαετίες, δεν φαίνεται να αναδεικνύει την έλλειψη κύρους ή ανεξαρτησίας των μελών των αρχών αυτών ως τα κυριότερα προβλήματα στη λειτουργία τους. Μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης στις τυχόν ανεπάρκειες και δυσλειτουργίες είχαν μάλλον η υστέρηση ή η ανυπαρξία σε κάποιες περιπτώσεις υλικοτεχνικής υποδομής, καθώς και το γεγονός ότι συχνά τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών έχουν άλλη κύρια απασχόληση και εκ των πραγμάτων διαθέτουν περιορισμένο χρόνο σ' αυτές.

Αλλά τα παραπάνω είναι πρακτικά προβλήματα που μπορούν να λυθούν. «Στο σύγχρονο κράτος, ο τρόπος που οργανώνεται η πολιτική εξουσία με τον κλασικό δημοκρατικό τρόπο, έχει προφανείς αδυναμίες. Το ερώτημα είναι: εκεί που η πολιτική εξουσία έχει πλήρη αδυναμία ή έντονη αδυναμία να δώσει απάντηση εκεί μπορούν οι ανεξάρτητες αρχές να δώσουν μια πιο αξιόπιστη απάντηση; Το παραπάνω ερώτημα δεν είναι εύκολο να αξιολογηθεί οριστικά. Εκεί δηλαδή που τα μεγάλα

---

<sup>134</sup>Κ. Χρυσόγονος, ό.π., σελ. 1165 επ.

κόμματα, ο πρωθυπουργός, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν μπορούν από μόνοι τους να ανακόψουν την ισχύ της οικονομικής εξουσίας, την ισχύ των μέσων ενημέρωσης, την ισχύ των μεγάλων και οργανωμένων συμφερόντων σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι η αγορά κεφαλαίου, η αγορά ενέργειας, ο αθέμιτος ανταγωνισμός, οι συγκεντρώσεις, οι εναρμονισμένες πρακτικές, εκεί μπορεί να δοθεί μια πιο πειστική, μια πιο αποτελεσματική πιο έγκυρη απάντηση από όργανα τα οποία στελεχώνονται από ευπόληπτα πρόσωπα; Μπορεί να δώσει μια πιο πειστική απάντηση ένας επίτιμος δικαστικός λειτουργός, ένας καθηγητής πανεπιστημίου, ένας έγκυρος τεχνοκράτης;

Όπου δεν υπάρχει σύγκρουση με οικονομικά συμφέροντα η απάντηση είναι ευκολότερη. Ο πολιτικός φιλελευθερισμός στη δικαιοκρατική ευαισθησία σε σχέση με τη θρησκευτική ελευθερία, το δικαίωμα ακρόασης, με την ελευθερία της εκπαίδευσης, με την ελευθερία της προσωπικής επιλογής εκεί μπορεί να δοθεί εύκολα η απάντηση. Πρόκειται για τις προνομιακές αρχές που το πεδίο τους είναι αμιγώς αμυντικό. Αλλά τα θέματα που χειρίζεται το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, τα θέματα που χειρίζεται η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, είναι θέματα τα οποία αφορούν τον πυρήνα όχι απλά και μόνο της πολιτικής εξουσίας, αλλά και της οικονομικής και πολιτικής και της επικοινωνιακής εξουσίας και εκεί το να δώσει κανείς πειστικές και πλήρεις απαντήσεις είναι πολύ δύσκολο. Είναι πολύ δύσκολο γιατί ο ίδιος ο φορέας της ανεξάρτητης αρχής όπως και ο φορέας της πολιτικής εξουσίας βρίσκεται μέσα στο πεδίο τεραστίων συγκρούσεων. Οι φορείς άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων έχουν να αντιμετωπίσουν όχι ένα συμφέρον αλλά τη σύγκρουση των συμφερόντων»<sup>135</sup>. Η συνταγματοποίηση αρχών και η καθιέρωση νέων δεν είναι όμως από μόνες τους αρκετές να προφυλάξουν το εθνικό κράτος από

---

<sup>135</sup> Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 372 επ.

την επέλαση των «διαπλεκόμενων» ιδιωτικών συμφερόντων, δεδομένου ότι οι δυνατότητες των τελευταίων υπερακοντίζουν συχνά τις όποιες αποσπασματικές άμυνες και αντιστάσεις». Το εθνικό κράτος οφείλει να απαντήσει αποφασιστικά στις προκλήσεις της εποχής μας. Το κράτος οφείλει να αναδιατάξει τις δυνάμεις του, συντεταγμένα και αξιοπρεπώς, αναγνωρίζοντας ιδίως τις απαιτήσεις της πολιτικής συγκυρίας και τις ιδιαιτερότητες των νέων παγκόσμιων οικονομικών δεδομένων, και να φροντίσει να αναδιοργανωθεί πλήρως.<sup>136</sup> Το ελπίζουμε γιατί στην πράξη οι αρχές αυτές βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη και νομιμοποιούνται και γι' αυτόν τον λόγο.

Φαίνεται έτσι, η θέση των απαισιόδοξων «ότι οι ανεξάρτητες αρχές ήταν το προϊόν ενός είδους μακιαβελισμού του κράτους, προχωρώντας μασκαρεμένο για να ελέγξει καλύτερα τα πράγματα» υποχωρεί στη θέση των αισιόδοξων «ότι αποτελούν δείγμα της ενίσχυσης του κράτους δικαίου στις σύγχρονες κοινωνίες». Πάντως ο σοφός θα έχει για πολύ ακόμα ένα έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης τόσο απέναντι στον εκλεγμένο αντιπρόσωπο όσο και στο δικαστή....

---

<sup>136</sup> Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 131 επ.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Αλεξόπουλος Άρης, Ήβη Μαυρομούστακου, Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα: Η Περίπτωση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, στον τόμο *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης, 2005.
2. Αντωνόπουλος Μανόλης Γ., *ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ διοικητικές ΑΡΧΕΣ*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1995.
3. Αντωνόπουλος Μανόλης, Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, η πρώτη ανεξάρτητη διοικητική αρχή στην Ελλάδα, σε *ΝοΒ 39 (1991)*.
4. Βενιζέλος Ευάγγελος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, σε *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Τόμος VI, Νο 22/2004.
5. Βιδάλης Τ. Κ., Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα, σε *ΤοΣ Τεύχος 5/2003*.
6. Bernard Strin, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σε <http://www.ambafrance-gr.org>.
7. Ηλίας Γεωργαντάς, «Η πόρρω εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης», σε *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980 – 2001)*, 9<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 2004.
8. Δαγτόγλου Π. Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1991.
9. Ηλιάδου Αικ., Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών σε *Νέο Σύνταγμα, στο έργο Δ. Θ. Τσάτσου/ Ευ. Β. Βενιζέλου/ Ξ. Ι.*



- Κοντιάδη (Επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα – Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/ 1986/ 2001, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001.*
10. Καμίνη Γ., «Ο θεσμός της διαμεσολάβησης και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου- Μερικές σκέψεις με την ευκαιρία της ολοκλήρωσης της πρώτης θητείας του Συνηγόρου του Πολίτη», σε *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2004, Νο 21.
11. Καμίνης Γιώργος, «Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου», ΝοΒ Τόμος 50, 2002.
12. Καμτσίδου Ιφιγένεια Κ., Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 944/1999 σε *Το Σ* 25, 1999.
13. Κοζύρης Φαίδων Ι., Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα- Προβλήματα και Προοπτικές, Σε Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002, Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Επ. Φ. Ι. Κοζύρη – Σ. Μεγγελίδου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
14. Κοντιάδης Ξ., Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή απολιτικοποίηση της Δημοκρατίας; σε *Το Νέο Σύνταγμα Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001* Επιμ. Δ. Θ. Τσάτσος/ Ευ. Β. Βενιζέλος/ Ξ. Ι. Κοντιάδης, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001.

15. Κουλούρης Ν. Δ., «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η αναθεώρηση του Συντάγματος», Διοικητική Μεταρρύθμιση, Τεύχος 34, Απρίλιος – Ιούνιος 1998.
16. Κουλούρη Ν. Δ., «Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε Επιμέλεια Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη, σε *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001.
17. Μαυρομούστακου Ήβη, «Σύνταγμα και Ανεξάρτητες Αρχές: μια «ασύμπτωτη» σχέση; σε Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004) Με βάση τα Πρακτικά του ομότιτλου Συνεδρίου (Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 20-22 Μαΐου 2004), Α΄ Τόμος, Επ. Χριστόφορος Βερναρδάκης, Ηλίας Γεωργαντάς, Διονύσης Γράβαρης, Δημήτρης Κοτρόγιαννος, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης και Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
18. Μήτρου Λίλιαν, Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων σε *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2004, Ειδικό Τεύχος: Ανεξάρτητες διοικητικές Αρχές, Έτος ΙΖ, 2004*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
19. Μόσχος Γεώργιος, «Όταν ο Συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει το ρόλο του συνηγόρου του Παιδιού»: θεσμικές διαπιστώσεις και προκλήσεις, σε *Εφαρμογή Δημοσίου δικαίου, Έτος ΙΖ' 2004, Ειδικό Τεύχος, Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα,
20. Μπέης Κώστας Ε., «Ένας νέος θεσμός: Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές», Εφ. *Η Ελευθεροτυπία*, 13 Δεκεμβρίου 2000.
21. Παπανικολάου Αικατερίνη Α. , Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων, σε *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Έτος ΙΖ'*

- 2004- *Ειδικό Τεύχος: Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
22. Σωτηρέλης Γιώργος Χ., *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000.
23. Σωτηρόπουλος Βασίλης, *Η διαδικασία ενώπιον των ανεξάρτητων αρχών, σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2004, Ειδικό Τεύχος: Ανεξάρτητες διοικητικές Αρχές, Έτος ΙΖ, 2004*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
24. Τσάτσος Δημήτρης Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Τ. Β΄: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, β΄ έκδοση*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.
25. Φορτσάκης Θεόδωρος, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» σε Α. Μακρυδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, 2002.
26. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001» σε Α. Μακρυδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών.
27. Χρυσόγονος Κώστας, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», Το Σ Τεύχος 6, 2000.
28. <http://www.oke.gr>
29. <http://www.parliament.gr/>
30. <http://rathe.gr>