

ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

*Διδάσκων Καθηγητής: Κος Δημητρόπουλος, Α.*

**«Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»**

Ουρανία Τοδούλου  
Α.Μ. 1340200500423

*Αθήνα, 2009*

## **Περιεχόμενα**

<b>Πρόλογος</b>	2
<b>A. Ιστορικά</b>	3
<b>B. Λόγοι – Αίτια Δημιουργίας</b>	4
<b>Γ. Έννοια – Χαρακτηριστικά</b>	5
<b>Δ. Μηχανισμοί Ελέγχου των Α.Δ.Α.</b>	8
<b>Ε. Κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών</b>	10
<b>ΣΤ. Οι Ελληνικές Α.Δ.Α.</b>	11
α.1. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	11
α.2. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	12
α.3. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	13
α.4. Ο Συνήγορος του Πολίτη	14
α.5. Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	15
β.1. Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	15
β.2. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού	16
β.3. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	17
β.4. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή	17
<b>Ζ. Συγκριτικά Στοιχεία με Εξωτερικό</b>	19
<b>Η. Προβληματισμοί</b>	21
<b>Επίλογος</b>	23
<b>Βιβλιογραφία</b>	24

## Πρόλογος

«Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: ένας θεσμός, ένας προβληματισμός. Αποτελεί επίκεντρο συζητήσεων, αμφιβολιών, απόψεων και σκέψεων, επικρίσεων και επαίνων, ενώ απασχολεί τόσο τους νομικούς και τους δικαστές, όσο και τα κόμματα και τους πολίτες. Και ο λόγος? Επηρεάζει τις ζωές όλων, με ένα τρόπο ιδιαίτερο και καινοτόμο, αφού παρεμβαίνει σε ευαίσθητους τομείς της προστασίας των συμφερόντων του πολίτη, εκεί που οι εκάστοτε κυβερνήσεις και η πολιτική εξουσία φαντάζουν αδύναμες να τα διαφυλάξουν αποτελεσματικά. Το φαινόμενο των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών επεκτείνεται σε ολοένα και περισσότερες και ευρύτερες περιοχές του δημόσιου βίου, ενώ η ύπαρξή τους στηρίζεται στις αναγκαιότητες των εποχών, για αυτό και αποτελεί ένα θέμα αμφιλεγόμενο: Πρέπει να υπάρχουν? Για ποιο λόγο? Και με ποια μορφή? Το καθεστώς τους καθορίζεται ως ένα σημείο από την νομοθεσία που τις διέπει, πάντως δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το συνοδεύουν και πολλά ερωτηματικά που αφορούν την σύνθεση και την δομή τους, τις αρμοδιότητες και την λειτουργία, αλλά και τον έλεγχο και την λογοδοσία τους.

## Α. Ιστορικά

Ξεκινώντας την περιήγησή μας στα άδυτα του νεόφερτου αυτού θεσμού, θα ήταν πολύ χρήσιμο να κάνουμε μια επισκόπηση των ιστορικών στοιχείων που τον συνοδεύουν.

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών είναι καταρχάς ξενόφερτος. Εμφανίστηκε για πρώτη φορά στις ΗΠΑ στα τέλη του 19ου αιώνα, έχοντας, ως ονομασία, τον τίτλο « Independent Administrative Agencies », με απώτερο στόχο τον συγκερασμό του κρατικού παρεμβατισμού με την ιδέα της ελεύθερης αγοράς (μέσω της πρότασης – new deal του τότε Προέδρου Φραγκλίνου Ρούσβελτ). Σήμερα, ένα μέρος της αμερικανικής θεωρίας συνάδει με την άποψη ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αποτελούν όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, παρόλα αυτά θεωρούνται από πολλούς ως «4<sup>η</sup> εξουσία», καθώς δεν υπόκεινται στις υπόλοιπες τρεις.

Στην απέναντι «όχθη» του Ατλαντικού, και συγκεκριμένα στην Γαλλία, ο θεσμός έκανε την εμφάνισή του κυρίως από το 1950<sup>1</sup>, μετά το τέλος, δηλαδή, του Β' παγκοσμίου πολέμου που σήμανε μια αλλαγή στάσης στις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις και μια στροφή του δικαίου, και της πολιτικής σφαίρας γενικότερα, από τα κακά του προπολεμικού ατομικισμού, προς το άτομο αυτό καθαυτό, με την ονομασία « Autorites Independantes », λόγω της ανάγκης προστασίας των νέων αυτών ατομικών ελευθεριών από την κρατική εξουσία. Στην Μεγάλη Βρετανία, τα πρώτα βήματα έγιναν το 1970 στον τομέα της κοινωνικής ρύθμισης, συνάντησαν, όμως, την αρνητική στάση των Συντηρητικών κυβερνήσεων, και, έτσι, εισήχθησαν, τελικά, και στον τομέα της οικονομίας στο βρετανικό σύστημα κατά την δεκαετία του 1980 και στις αρχές του 1990. Ονομάστηκαν QUANGOS ( Quasi Autonomous Non Governmental Organizations ) και δημιουργήθηκαν βάσει της αρχής της καλής διακυβέρνησης, που σήμαινε παραχώρηση εξουσίας στις τοπικές αρχές να διοικούν από μόνες τους τις περισσότερες από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Οι παραπάνω αμερικάνικες, γαλλικές και βρετανικές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές λειτούργησαν ως πρότυπα, με βάση τα οποία φιλοδόχησαν να συσταθούν και να λειτουργήσουν οι ημεδαπές. Έτσι, λοιπόν, στην Ελλάδα, η εμφάνιση των Α.Δ.Α. τοποθετείται στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και συγκεκριμένα στο 1989 με την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης. Πάντως, νωρίτερα το 1933, είχε θεσπιστεί η πρώτη επιτροπή που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρόδρομος των ελληνικών Α.Δ.Α., η λεγόμενη «Επιτροπή Αδείας Ασκήσεως Επαγγέλματος Ηθοποιού», με τον Νόμο 5736/1933.

---

<sup>1</sup> Πάντως, το 1941, έκανε την εμφάνισή της, η πρώτη γαλλική επιτροπή για τον έλεγχο των τραπεζών, υπό την ονομασία «Commission de controle des banques».

## **B. Λόγοι – Αίτια Γέννησης**

Ας δούμε, όμως, τώρα, ποιοι είναι οι λόγοι που οδήγησαν στην εμφάνιση και ίδρυση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. Βρισκόμαστε σε μια εποχή μεταβαλλόμενων κοινωνικών αναγκών, αυξημένων απαιτήσεων και πολύπλοκων δημόσιων προβλημάτων, όπου αναδύεται αναγκαία η ορθή λειτουργία της διοίκησης, η αμεροληψία και αντικειμενικότητα της, για την αποτελεσματική προστασία των πολιτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων του πολίτη από κρατικές αυθαιρεσίες που λαμβάνουν χώρα, λόγω και της επιρροής της διοίκησης και του κρατικού μηχανισμού από τα πολιτικά κόμματα. Διανύουμε ακόμη μια εποχή, όπου οι γρήγορες εξελίξεις σε όλους τους τομείς της ζωής, όπως στην οικονομία και στο εμπόριο, η αύξηση της γραφειοκρατίας και η δημιουργία των υπερεθνικών οργανισμών, αλλά ιδίως οι σύγχρονες τεχνολογίες και οι καινοτομίες στο χώρο των τηλεπικοινωνιών, της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, έχουν οδηγήσει στην ύπαρξη δυσλειτουργιών ανάμεσα στη διοίκηση και στους διοικούμενους και στην εμφάνιση νέου τύπου απειλών. Στην γέννηση, επομένως, των Ανεξάρτητων Αρχών, οδήγησαν μια σειρά από ανάγκες, με κυριότερη εκείνη της καταπολέμησης της έλλειψης της κρατικής μέριμνας και της αποτελεσματικής προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων του πολίτη, τα οποία θα έπρεπε να περιβληθούν από πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις προκειμένου να διασφαλιστούν έναντι των προαναφερθέντων κινδύνων και να εξασφαλίσουν την διαφάνεια, νομιμότητα, αξιοπιστία και δημόσια λογοδοσία του κρατικού μηχανισμού.

Υπάρχει, όμως, και ένας δεύτερος λόγος που συντέλεσε στην ανάπτυξη του θεσμού αυτού. Πρόκειται για την ανάγκη πολιτικής ουδετεροποίησης σοβαρών και κρίσιμων τομέων της κρατικής εξουσίας, αυτών που συνδέονται με την λειτουργία του πολιτεύματος, της δημόσιας διοίκησης και ιδίως της αγοράς, ζητήματα, δηλαδή, που αφορούν οικονομικές λειτουργίες του κράτους (π.χ. αγορά ενέργειας, κεφαλαίου, κλπ). Η αναγκαιότητα αυτή πηγάζει από το γεγονός της αδυναμίας, της ανικανότητας και της ανεπάρκειας των πολιτικών οργάνων και βασικά της πολιτικής εξουσίας να διαφυλάξει την αξιοπιστία, την εντιμότητα και το κύρος της, όταν επιβάλλεται να συγκρουστεί με άλλες μορφές τυπικής ή άτυπης εξουσίας. Χρειάζεται, λοιπόν, η παρεμβολή άλλων οργάνων, μη πολιτικών και κατά κάποιο τρόπο ανεξάρτητων από κάθε είδους κυβερνητική και πολιτική εξουσία, τα οποία θα επωμίζονται την ευθύνη για την ισχύ της οικονομικής εξουσίας και των ΜΜΕ και θα περιορίζουν την λεγόμενη υπάρχουσα διαπλοκή.

Βλέπουμε, επομένως, πως οι λόγοι δημιουργίας των Α.Δ.Α. έχουν να κάνουν με την φύση του σύγχρονου κράτους, και την ανάπτυξη του κράτους – δικαίου, από την μία πλευρά, ενώ, από την άλλη, την κρίση που διέρχεται το δημοκρατικό πολίτευμα. Ο νομοθέτης, δικαίως και δικαιολογημένα καταφεύγει σε αυτήν την λύση, καθώς ορισμένες φορές αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να εισχωρήσει στους παραπάνω ευαίσθητους χώρους, με αποτέλεσμα, έτσι, να εξουσιοδοτεί αυτές τις Αρχές με την ειδική αρμοδιότητα που τους έχει εμπιστευθεί. Αποτελούν, με άλλα λόγια, οι Α.Δ.Α. μία ελπίδα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και των μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων, για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την κατοχύρωση της διαφάνειας και της αξιοπιστίας.

## Γ. Έννοια – Χαρακτηριστικά

Τι σημαίνει, όμως, ο όρος «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»? Οι Α.Δ.Α. είναι διοικητικές<sup>2</sup> υπηρεσίες που ασκούν αποφασιστικό ή γνωμοδοτικό έργο, είναι, δηλαδή, ανώτατα συλλογικά<sup>3</sup> διοικητικά όργανα, που σημαίνει ότι είναι τα μοναδικά στα πλαίσια της διοικητικής οργάνωσης που κατέχουν ύπατη θέση στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας της δημόσιας διοίκησης.

Ο όρος «αρχή», ή, αλλιώς, αξίωμα ή θεσμός, σημαίνει το όργανο εκείνο ή το σύστημα οργάνων που χαρακτηρίζεται, όχι απλώς από οργανική ενότητα και αναγνώριση επιτακτικής εξουσίας, αλλά και από τον ειδικό σκοπό του δημοσίου συμφέροντος.

Ο χαρακτηρισμός «διοικητική», σύμφωνα με τον ορισμό του διοικητικού δικαίου, υποδηλώνει την άσκηση δημόσιας εξουσίας από όργανα που δεν ανήκουν στην νομοθετική ή δικαστική εξουσία και τα οποία ορίζονται ρητώς στο Σύνταγμα<sup>4</sup>. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτό, οι Α.Δ.Α. αποτελούν κρατικά όργανα που, κατ' εξαίρεση, διαφεύγουν του ιεραρχικού ελέγχου και της εποπτείας της κεντρικής διοίκησης, στερούνται νομικής προσωπικότητας<sup>5</sup> και υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Αυτό σημαίνει πως δεν υποχρεούνται να υπακούουν έναντι των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή της κυβέρνησης και του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Ακόμη, τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (101<sup>Α</sup> παρ.1/Σ.)<sup>6</sup>, παρόμοιας με εκείνης του δικαστικού λειτουργήματος (87παρ.1/Σ.). Λέγοντας λειτουργική ανεξαρτησία, εννοούμε ότι η λειτουργία των Α.Δ.Α. προστατεύεται από παρεμβάσεις της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, με αποτέλεσμα τα μέλη τους να μένουν ανεπηρέαστα και να διατηρούν την αμεροληψία τους, ενώ περιλαμβάνει την υποχρέωση τους να εξετάζουν την συνταγματικότητα των νομοθετικών πράξεων και να μην εφαρμόζουν αυτές που κρίνουν ως αντίθετες στο Σ., και τον αποκλεισμό κάθε ελέγχου, σχετικού με την ουσία του έργου τους, από τα εκτελεστικά όργανα. Από την άλλη, η προσωπική ανεξαρτησία συνδέεται με την θητεία τους, και το γεγονός ότι δεν μπορούν να απομακρυνθούν κατά την διάρκεια αυτής από την θέση τους από κανένα κρατικό φορέα, ενώ η απόλυσή τους είναι δυνατή μόνο με

---

<sup>2</sup> Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, παρά το γεγονός ότι στο Σύνταγμα χρησιμοποιείται ο όρος «ανεξάρτητη αρχή», χωρίς τον επιθετικό προσδιορισμό «διοικητική».

<sup>3</sup> Πιθανή εξαίρεση θα μπορούσε να θεωρηθεί ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος επικουρείται από 4 βοηθούς Συνηγόρους.

<sup>4</sup> Διοικητικά όργανα είναι, σύμφωνα με το Σ., ο ΠτΔ, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί, και όλα τα δημόσια όργανα που προβλέπονται από τις νομοθετικές και διοικητικές κανονιστικές πράξεις, τα οποία βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ή σε σχέση διοικητικής εποπτείας προς τα απευθείας από το Σ. προβλεπόμενα όργανα, καθώς και τα συλλογικά όργανα που συνδέονται με αυτά. Κατ' εξαίρεση, ορισμένα διοικητικά όργανα με γνωμοδοτικές ή και αποφασιστικές αρμοδιότητες, δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των κυβερνητικών οργάνων, όπως ακριβώς είναι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

<sup>5 5</sup> Στο μέτρο που στερούνται νομικής προσωπικότητας, αποτελούν μέρος του νομικού προσώπου του κράτους, επομένως η δράση των μελών τους μπορεί να επισύρει την αστική ευθύνη του κράτους σύμφωνα με τα άρθρα 104 και 105 ΕισΝΑΚ.

<sup>6</sup> Εξαίρεση αποτελεί το Α.Σ.Ε.Π., για τα μέλη του οποίου δεν ρητή συνταγματική και νομοθετική πρόβλεψη, αλλά απλώς χαρακτηρίζονται ως «ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί». Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι ακυρώνεται το πράγματι ισχύον καθεστώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών του.

καταδικαστική απόφαση του οργάνου που τα επιλέγει, δηλαδή με προεδρικό διάταγμα, και για λόγους σοβαρού αδικήματος που αφορούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, μέσω μιας διαδικασίας που εξασφαλίζει, κίόλας, το δικαίωμα της υπεράσπισης. Η ανεξαρτησία αυτή διασφαλίζεται, ακόμη, με την θέσπιση ανανεώσιμης τετραετούς θητείας, τα ασυμβίβαστα<sup>7</sup> και τις ασυλίες προς αποτροπή εξουσιαστικών πιέσεων και εξάλειψη της παραμικρής δυνατότητας άσκησης πολιτικού ελέγχου, αλλά και την μη δυνατότητα ανάκλησης ή παύσης. Τέλος, πρόσθετη εγγύηση της προσωπικής ανεξαρτησίας, είναι ο τρόπος διορισμού των μελών, το γεγονός, δηλαδή, ότι επιλέγονται με βάση τις εξειδικευμένες γνώσεις, τα ειδικότερα επιστημονικά προσόντα και την επαγγελματική εμπειρία και κατάρτισή τους σε τομείς σχετικούς με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών, με ομόφωνη απόφαση ή αυξημένη πλειοψηφία (4/5 των μελών) της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, σύμφωνα με την αναθεώρηση του Σ. του 2001, με απόφαση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής<sup>8</sup>. Η Διάσκεψη των Προέδρων επιτρέπει μια συναινετική διαδικασία, με την συμμετοχή όλων των αρχηγών των κομμάτων, μέσα στα πλαίσια μιας προσωπικής και ήπιας συζήτησης.

Επιπρόσθετα, οι Αρχές αυτές διαθέτουν μια ευρύτατη δημοσιονομική ανεξαρτησία, με την έννοια ότι ο Πρόεδρος της Αρχής είναι αυτός που θα διαπραγματευτεί με την εκτελεστική εξουσία, και, συγκεκριμένα, με τον Υπουργό των Οικονομικών, τον αναγκαίο, για την αποτελεσματικότητα της Αρχής, προϋπολογισμό.

Όλες αυτές οι θεσμικές εγγυήσεις συντελούν στην αποφυγή παρασκηνιακών διαδικασιών και ενισχύουν την ανεξαρτησία των μελών, διατηρώντας, όμως, έναν στοιχειώδη έλεγχο, κυρίως μέσω του διορισμού-επιλογής των μελών, γιατί το πολιτικά ανεξέλεγκτο έρχεται σε σύγκρουση με την αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, αλλά και γιατί στα πρόσωπα αυτά απονέμονται αρμοδιότητες αυξημένης σημασίας και ιδιαιτερότητας.

Οι αρμοδιότητες αυτές έχουν ως αντικείμενο την ρύθμιση ζωτικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Οι Α.Δ.Α., λοιπόν, έχουν ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες:

1. **κανονιστικές**, οι οποίες, στην περίπτωση π.χ. των Ε.Σ.Ρ. και Ε.Ε.Τ.Τ., μπορούν να ασκηθούν υπό τον τύπο διατύπωσης σύμφωνης ή απλής γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση κανονιστικής πράξης
2. **αδειοδοτικές**, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αρμοδιότητες ανανέωσης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας, και οι οποίες απονέμονται στο Ε.Σ.Ρ., στην Ε.Ε.Τ.Τ. και στην Ρ.Α.Ε.
3. **κυρωτικές**, τις οποίες έχουν όλες οι Α.Δ.Α., εκτός από τον ΣΥ.Π. και το Α.Σ.Ε.Π. Αυτές αφορούν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε παραβάτες της νομοθεσίας, ενώ αυτές οι κυρώσεις κλιμακώνονται ανάλογα με την βαρύτητά τους σε απεύθυνση σύστασης ή

<sup>7</sup> Πριν την εισαγωγή της διάταξης 101<sup>Α</sup> του Σ., το κύριο πρόβλημα στην λειτουργία των Αρχών, ήταν το γεγονός ότι τα μέλη τους είχαν άλλη κύρια απασχόληση, από την οποία και είχαν αποκτήσει το επιστημονικό κύρος και την αναγνώρισή τους, και η οποία απορροφούσε το μεγαλύτερο μέρος της δραστηριότητάς τους, περιορίζοντας, έτσι, τον χρόνο ενασχόλησής τους με τις Αρχές.

<sup>8</sup> Πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, ο τρόπος επιλογής των μελών των Α.Δ.Α. δεν εξασφάλιζε πλήρως την ανεξαρτησία τους, καθώς το έργο αυτό ανελάμβανε είτε ο αρμόδιος Υπουργός, είτε το Υπουργικό Συμβούλιο, είτε η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.

προειδοποίησης, σε επιβολή χρηματικών προστίμων και, τέλος, σε αναστολή ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας του παραβάτη.

4. **ελεγκτικές**, δηλαδή οι διοικητικοί έλεγχοι των υποκείμενων φορέων, στους οποίους προβαίνουν με την υποχρεωτική συνδρομή των αρμόδιων διοικητικών και δικαστικών αρχών, καθώς και η υποχρεωτική σύνταξη Έκθεσης Πεπραγμένων κατ' έτος, στην οποία συνοψίζουν την κατάσταση νομιμότητας του τομέα που ελέγχουν. Οι Α.Δ.Α. με τις σημαντικότερες ελεγκτικές αρμοδιότητες είναι, κυρίως, ο ΣΥ.Π. και το Α.Σ.Ε.Π., καθώς έχουν αποδειχθεί ως αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου.
5. **διαιτητικές**, που έχουν απονεμηθεί στην Ε.Π.Α., μέσω της λήψης ασφαλιστικών μέτρων, και στην Ε.Ε.Τ.Τ., μέσω της συνδρομής της στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών.



## Δ. Μηχανισμοί Ελέγχου των Α.Δ.Α.

Από τα παραπάνω χαρακτηριστικά που αναλύσαμε, συμπεραίνουμε πως η προσπάθεια αυτή που γίνεται με την ανάπτυξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, αποτελεί πράγματι, όπως είπαμε νωρίτερα, μία ελπίδα, μία ανακούφιση για τους πολίτες ότι αποφάσεις πάνω σε ζωτικά και καίριας σημασίας πεδία της ζωής τους λαμβάνονται από συλλογικά όργανα, «ανεξάρτητα» από κομματικές επιρροές και μακριά από κυβερνητικές σκοπιμότητες.

Βέβαια, όπως σε όλα τα πράγματα, υπάρχει και εδώ ο αντίλογος, ο φόβος, δηλαδή, πως οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν το προκάλυμμα των πράξεων και αποφάσεων των εκάστοτε κυβερνήσεων, μία «βιτρίνα», πίσω από την οποία κρύβεται η εξουσία και παγιδεύει τους πολίτες, διατηρώντας, έτσι, τον πλήρη έλεγχο. Η δυσπιστία, επομένως, εδώ, συνίσταται στο γεγονός ότι ο πολιτικός κόσμος, λόγω και της ευθυνοφοβίας που τον χαρακτηρίζει, ανέθεσε, σε άλλα πρόσωπα, σημαντικές αρμοδιότητες ως άλλοθι, ως τέχνασμα. Και ο λόγος της δυσπιστίας είναι ότι τις ανέθεσε σε όργανα «ανεξάρτητα», που έχουν την ιδιότητα της Αρχής. Ποια είναι, λοιπόν, η ανεξαρτησία αυτή των Αρχών? Σίγουρα δεν πρόκειται για απόλυτη, δηλαδή για πλήρης απουσία κάθε ελέγχου, γεγονός που θα ήταν ασυμβίβαστο με το Σύνταγμα.

Είδαμε, προηγουμένως, αναλύοντας τα χαρακτηριστικά των Α.Δ.Α., ότι αποκλείεται ο ιεραρχικός έλεγχος, η υποταγή τους, δηλαδή, σε κάποιο ιεραρχικά ανώτερο διοικητικό όργανο και η υποχρέωση συμμόρφωσης τους στις διαταγές αυτού, γεγονός που αποτελεί την βασικότερη αιτία επιφυλακτικότητας ως προς την αποδοχή τους ως θεσμού.

Ουσιαστικά, όμως, οι Α.Δ.Α. υπόκεινται σε διπλό έλεγχο: Βλέπουμε, στο άρθρο 101<sup>Α</sup>παρ.3/Σ., πως ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Δ.Α., σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 66 επ.), και του Κανονισμού της Βουλής, για τα σχετικά με τις επιμέρους ρυθμίσεις και τον τρόπο άσκησης αυτού. Έτσι, λοιπόν, ο Κανονισμός της Βουλής, στο άρθρο 138<sup>Α</sup>, ορίζει: **1.** την υποχρέωση, κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, υποβολής έκθεσης με τα πεπραγμένα της, τον Οκτώβριο κάθε έτους, στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος και θα την προωθήσει είτε στην μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, είτε στην αρμόδια διαρκή επιτροπή είτε στην επιτροπή της Διάσκεψης των Προέδρων. **2.** την διενέργεια συζήτησης, υποβολής επερωτήσεων από βουλευτές σε Υπουργούς και την εξαγωγή πορίσματος, σχετικά με το έργο κάθε Αρχής, το οποίο υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον αρμόδιο Υπουργό και στην Αρχή. **3.** την δυνατότητα κλήσης σε ακρόαση των μελών των Α.Δ.Α., από αρμόδια επιτροπή. Ακόμη, προβλέπεται στο άρθρο 14παρ.ε', η δυνατότητα της Διάσκεψης των Προέδρων να καλέσει σε ακρόαση, όποτε το κρίνει εκείνη σκόπιμο, οποιαδήποτε Ανεξάρτητη Αρχή, για θέματα που αφορούν το έργο της.

Εκτός από την δυνατότητα της άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών υπόκεινται και σε πλήρη έλεγχο της δικαστικής εξουσίας, ο οποίος και κρίνεται ως ο αποτελεσματικότερος, λόγω της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας (άρθρο 87/Σ.), αλλά και της δυνατότητας των δικαστηρίων να επιβάλλουν κυρώσεις. Οι αποφάσεις, λοιπόν, αυτές, προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΤΕ (άρθρο 95/Σ.),

εάν δεν προβλέπεται κάποιο άλλο ένδικο μέσο<sup>9</sup>, επιτρέποντας, έτσι, να ανοιχθεί δίκη μεταξύ των Α.Δ.Α. και των οργάνων της κεντρικής εξουσίας. Σε ότι αφορά τις συνταγματικών κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, ο δικαστικός αυτός έλεγχος ορίζεται ρητώς στο άρθρο 2παρ.8 του ν.3051/2002, και πραγματοποιείται «*είτε κατόπιν πρωτοβουλίας των θιγόμενων πολιτών είτε κατόπιν πρωτοβουλίας του αρμόδιου Υπουργού*». Εκτός από τους ιδιώτες, και τα δημόσια νομικά πρόσωπα έχουν την δυνατότητα να προσβάλλουν πράξεις των Α.Δ.Α., όχι, όμως, και ένα διοικητικό όργανο κατά άλλου που ανήκει στο ίδιο νομικό πρόσωπο. Η ενδοστρεφής δίκη απαγορεύεται, εκτός αν την προβλέπει ο νόμος, γιατί καθιστά ανίσχυρη την διοικητική ενότητα του νομικού προσώπου.

Η λογοδοσία αυτή των Α.Δ.Α., μέσω του κοινοβουλευτικού και του δικαστικού ελέγχου, σίγουρα τις επηρεάζει, όμως, είναι αναγκαία και επιβάλλεται στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και της δημοκρατικής κοινωνίας, στην οποία ζούμε, όπου κανένας τομέας της δημόσιας ζωής δεν μπορεί να μην υποβάλλεται καθόλου σε έλεγχο.

---

<sup>9</sup> <sup>9</sup> Όσον αφορά τις διοικητικές προσφυγές, αποκλείεται η άσκηση ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, για τον λόγο ότι αυτές προϋποθέτουν την ύπαρξη ιεραρχικά προϊστάμενου, ενώ η αίτηση θεραπείας επιτρέπεται, γιατί απευθύνεται στο ίδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη.

## Ε. Κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών

Οι λόγοι που συνέβαλλαν στην δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, οδήγησαν σε μια πρόταση τυπολογίας που θα τις διακρίνει σε επιμέρους κατηγορίες.

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει αυτές τις Ανεξάρτητες Αρχές που λειτουργού ως θεσμικές εγγυήσεις, οι οποίες περιβάλλουν ορισμένα ατομικά συνταγματικά δικαιώματα, καθιστώντας τα περισσότερο προστατευμένα από εξωτερικούς παράγοντες, συνοδευόμενους από νέες επιστημονικές και τεχνολογικές απειλές. Τα δικαιώματα αυτά, μεταξύ των οποίων είναι και το δικαίωμα στην προστασία από την συλλογή, χρήση και επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων του ατόμου, χρειάζονται έναν πρόσθετο θώρακα προστασίας, γιατί αφορούν ευαίσθητες περιοχές της αξίας και της ελευθερίας του ανθρώπου. Για τον λόγο αυτό, ανήκουν, εδώ, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών. (άρθρα 9<sup>Α</sup> και 19παρ.2/Σ.).

Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις Αρχές εκείνες που ασκούν εποπτεία στην δημόσια διοίκηση και συμβάλλουν τόσο στην βελτίωση των σχέσεων πολίτη – κράτους, όσο και στον εκσυγχρονισμό του κράτους. Οι Αρχές αυτές προστατεύουν ορισμένα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, που παραβιάζονται ή δεν θωρακίζονται επαρκώς, όπως το δικαίωμα πρόσβασης και διορισμού στις θέσεις δημοσίων υπαλλήλων και το δικαίωμα του αναφέρεσθαι (Α.Σ.Ε.Π., ΣΥ.Π.).

Στην τρίτη κατηγορία ανήκουν ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες δεν είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένες, αλλά συνταγματικώς απολύτως ανεκτές, και ασκούν εποπτεία στην λειτουργία της αγοράς συνολικά ή ειδικών τομέων της. Τέτοιες αρχές είναι π.χ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, αλλά και άλλες.

Η τελευταία και σημαντικότερη κατηγορία, περιλαμβάνει τις λεγόμενες «μεικτής φύσεως Ανεξάρτητες Αρχές», οι οποίες, δηλαδή, συνδυάζουν τα χαρακτηριστικά των προηγούμενων τριών κατηγοριών. Με άλλα λόγια, οι Αρχές της κατηγορίας αυτής, προστατεύουν συνταγματικά δικαιώματα, ασκώντας, παράλληλα, εποπτεία σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης και λειτουργώντας ρυθμιστικά στην αγορά. Το κατεξοχήν παράδειγμα της κατηγορίας αυτής είναι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, καθώς λειτουργεί ως θεσμική εγγύηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της ελευθερίας του λόγου, ενώ ταυτόχρονα εποπτεύει έναν κρίσιμο τομέα της δημόσιας διοίκησης που συνδέεται με την λειτουργία των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης μέσα σε πλαίσια διαφάνειας και πολυφωνίας, και λειτουργεί ως ρυθμιστική αρχή της ραδιοτηλεοπτικής και διαφημιστικής αγοράς.

## ΣΤ. ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ Α.Δ.Α.

### α. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Α.Δ.Α.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, οι Ανεξάρτητες Αρχές μετατρέπονται σε συνταγματικά και άμεσα όργανα του κράτους, εντάσσονται, δηλαδή, στην συνταγματική έννομη τάξη, ως θεσμικές κατοχυρώσεις των ατομικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με την γενική διάταξη του άρθρου 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος, αλλά και τις επιμέρους διατάξεις που μνημονεύουν την καθεμία από τις αρχές αυτές, στο πλαίσιο, πάντα, μια συντεταγμένης διαδικασίας, ενώ το καθεστώς τους ρυθμίζεται στον **ν.3051/2002**, άρθρα 1-5,25.

Κατοχυρώνονται, λοιπόν, συνταγματικά, πέντε Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές:

1. η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (**Α.Π.Δ.Π.Χ.**) στο άρθρο 9<sup>Α</sup>/Σ.
2. το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (**Ε.Σ.Ρ.**), στο άρθρο 15παρ.2/Σ.
3. το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (**Α.Σ.Ε.Π.**) στο 103παρ7/Σ.
4. ο Συνήγορος του Πολίτη (**ΣΥ.Π.**) με το άρθρο 103παρ.9/Σ., και
5. η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (**Α.Δ.Α.Ε.**), με το 19παρ.2/Σ.

Η εισαγωγή της ειδικής διάταξης 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος που καλύπτει το σύνολο των Ανεξάρτητων Αρχών, υπήρξε η μεγαλύτερη θεσμική καινοτομία, με την έννοια ότι στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν μόνο οι ρητά μνημονευόμενες στο Σ. πέντε Ανεξάρτητες Αρχές, και όχι όλες όσες ο νομοθέτης, κατά καιρούς, χαρακτήρισε έτσι. Με την διάταξη αυτή, θέτονται κάμποιοι βασικοί κανόνες για την οργάνωση και την λειτουργία τους.

### β. Οι νομοθετικά προβλεπόμενες Α.Δ.Α.

Πέρα, όμως, από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, υπάρχουν και ορισμένες νομοθετικά προβλεπόμενες, στην εμφάνιση των οποίων έχει οδηγήσει η αβεβαιότητα της εποχής και η ανάγκη προστασίας και άμυνας απέναντι σε κρατικές αυθαιρεσίες. Αυτές είναι οι εξής:

1. η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (**Ε.Ε.Τ.Τ.**, ν.2668/1998).
2. η Επιτροπή Ανταγωνισμού (**Ε.Α.**, ν.2296/1995).
3. η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (**Ρ.Α.Ε.**, ν.2773/1999).
4. ο Συνήγορος του Καταναλωτή (**ΣΥ.Κ.**, ν. 3297/2004).

#### α.1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Ο σεβασμός της αξιοπρέπειας και η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων, αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο χρήζει αποτελεσματικότερης θωράκισης. Οι πολυάριθμοι κίνδυνοι που το απειλούν και το καταστρατηγούν καθημερινά, είναι αποτέλεσμα της τεράστιας προόδου της πληροφορικής, της ανάπτυξης των νέων τεχνολογιών και οι νέες μορφές διαφήμισης και ηλεκτρονικών συναλλαγών, έχουν σαν αποτέλεσμα την αυξημένη ζήτηση προσωπικών πληροφοριών από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Λέγοντας προσωπικά δεδομένα, εννοούμε κάθε πληροφορία που αναφέρεται σε και περιγράφει κάθε άτομο, τόσο τις απλές όσο και τις

ευαίσθητες<sup>10</sup>, όπως: *τα στοιχεία αναγνώρισης* (ονοματεπώνυμο, ηλικία, κατοικία, επάγγελμα, οικογενειακή κατάσταση κλπ.), *τα φυσικά χαρακτηριστικά, η εκπαίδευση, η εργασία* και οτιδήποτε έχει να κάνει με αυτή (λόγου χάρη, η εργασιακή συμπεριφορά), *η οικονομική κατάσταση, τα ενδιαφέροντα, οι δραστηριότητες, οι συνήθειες* κ.ο.κ.

Για την προστασία αυτών ακριβώς των δεδομένων συστήθηκε η Α.Π.Δ.Π.Χ., η οποία παρέχει στα φυσικά πρόσωπα (υποκείμενα των δεδομένων) ορισμένα δικαιώματα, σε περιπτώσεις παράνομης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και παραβίασης της ιδιωτικής σφαίρας, και θέτει συγκεκριμένες υποχρεώσεις σε όσους τηρούν και επεξεργάζονται αυτά τα προσωπικά δεδομένα (υπεύθυνοι επεξεργασίας), δηλαδή σε όσους χρησιμοποιούν, διαβιβάζουν, διαδίδουν, διαγράφουν κ.α., προσωπικά δεδομένα.

Η Α.Π.Δ.Π.Χ. ιδρύθηκε με τον νόμο 2472/1997, ο οποίος αφορά κάθε φυσικό πρόσωπο που βρίσκεται εν ζωή και ο οποίος ενσωματώνει στο ελληνικό δίκαιο την Ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/ΕΚ, η οποία θέτει κανόνες για την προστασία των προσωπικών δεδομένων σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, εφαρμόζει και τον νόμο 3471/2006 για τα προσωπικά δεδομένα στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Η Αρχή αυτή έχει διοικητικές-ελεγκτικές αρμοδιότητες (έκδοση αδειών, διενέργεια διοικητικών ελέγχων, εξέταση προσφυγών ή ερωτημάτων), κανονιστικές-συμβουλευτικές (έκδοση Οδηγιών και κανονιστικών πράξεων, απεύθυνση συστάσεων, γνωμοδοτήσεις κα.) και απολογισμού-δημοσιοποίησης. Αποτελεί μια επταμελή σύνθεση, με έναν Πρόεδρο και 6 μέλη, έχοντας και μία γραμματεία που λειτουργεί σε επίπεδο διεύθυνσης.

## **α.2. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης**

Αποτελεί μία από τις πρώτες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελλάδα, η οποία ιδρύθηκε με τον νόμο 1866/1989 που θεσπίζει την λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Ακολούθησαν πολυάριθμες μεταβολές του νομοθετικού του πλαισίου, για να φτάσει σήμερα να διέπεται από διάφορους νόμους (με κυριότερους τους ν.2863/2000 και 3052/2002) και προεδρικά διατάγματα, όπως το 100/2000, όπου ορίζονται οι βασικές του αρμοδιότητες.

Σημαντικό σταθμό στην ιστορία της Αρχής αποτελεί η συνταγματική της κατοχύρωση, κατά την αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 15παρ.2 του Σ., όπου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «ο έλεγχος της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει». Καθιερώνεται, λοιπόν, έτσι ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του Ε.Σ.Ρ. για κάθε θέμα που αφορά την λειτουργία των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, ενώ, ταυτόχρονα, με το άρθρο 101<sup>Α</sup> κατοχυρώνεται το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς των μελών του, η ανεξαρτησία του έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου, «όπως νόμος ορίζει» (ν.3051/2002).

<sup>10</sup> Ευαίσθητα χαρακτηρίζονται τα προσωπικά δεδομένα που αναφέρονται στη φυλετική ή εθνική του προέλευση του ατόμου, στον σεξουαλικό του προσανατολισμό, στα πολιτικά του φρονήματα, στις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, στην υγεία του, και σε πολλά άλλα, και προστατεύονται από τον Νόμο με αυστηρότερες ρυθμίσεις από ότι τα απλά προσωπικά δεδομένα.

Το Ε.Σ.Ρ. διαθέτει πλήθος αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων είναι και η διαμόρφωση κωδίκων δεοντολογίας κάθε είδους εκπομπών η προγραμμάτων (π.χ. πολιτικών εκπομπών, ψυχαγωγικών προγραμμάτων, διαφημίσεων κ.α.), η τήρηση μητρώου προγραμμάτων με σκοπό την παρακολούθησή τους και τον έλεγχο τήρησης, από μέρους τους, των διατάξεων των παραπάνω κανονισμών δεοντολογίας, ο έλεγχος τήρησης των κανόνων για την προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων, η επεξεργασία των αποφάσεων που αφορούν την τήρηση της πολιτικής πολυφωνίας, ο έλεγχος τήρησης των κανόνων που διέπουν το περιεχόμενο των διαφημιστικών μηνυμάτων και των χρονικών περιορισμών προβολής τους κ.α. Ειδικά ως προς το τελευταίο, σύμφωνα με άρθρο της εφημερίδας «Το Βήμα» στις 5/4/2009, επισημαίνεται ότι «οι οικονομικές κυρώσεις που επέβαλλε το Ε.Σ.Ρ. το 2008, ήταν περισσότερες και μεγαλύτερες από αυτές του 2007, με το σύνολο των προστίμων να φτάνει τα 4.674.000 ευρώ», ενώ «τα περισσότερα και πλέον αυστηρά πρόστιμα αφορούσαν σε παραβάσεις της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας σχετικά με την υπέρβαση διαφημιστικού χρόνου και ζητήματα προστασίας ανηλίκων»<sup>11</sup>. Ακόμη, σε μια περίοδο προεκλογική, όπως αυτή που διανύουμε τώρα, προκύπτουν διάφορα προβλήματα στην πολιτική πολυφωνία και σημειώνονται παραβάσεις από μέρους των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών. Προς την διαφύλαξη των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας, αλλά και της τήρησης των κανόνων δεοντολογίας, το Ε.Σ.Ρ. εξέδωσε, σύμφωνα με άρθρο της εφημερίδας «Το Βήμα» στις 20/5/09, οδηγίες προς τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς για τις δημοσκοπήσεις, την μετάδοση προεκλογικών εκπομπών και διαφημιστικών μηνυμάτων, τονίζοντας ότι «αν δεν συμμορφωθούν με τις οδηγίες του θα υπάρξουν αυστηρές κυρώσεις».

Προς καλύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της Αρχής, λειτουργούν διάφορα τμήματα, που στελεχώνονται από διοικητικό προσωπικό και ειδικούς επιστήμονες και προσωπικότητες αναγνωρισμένου κύρους σε διάφορους τομείς (των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης και της πολιτικής), και είναι τα εξής: νομιμότητας και χορήγησης αδειών, ελέγχου διαφάνειας και ανταγωνισμού, ποιότητας προγραμμάτων και προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, επικοινωνίας, τεχνικών θεμάτων και διοικητικής μέριμνας.

Η αποστολή της Αρχής αυτής είναι η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, η εξασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, της πολυφωνίας και της πολιτιστικής ανάπτυξης της χώρας, καθώς και η προστασία της παιδικής ηλικίας και ο σεβασμός της ανθρωπίνης αξίας και αξιοπρέπειας, σε μια εποχή, όπου όλα αυτά καταστρατηγούνται καθημερινά, στο όνομα του κέρδους, του συμφέροντος και του ατομικισμού.

### **α.3 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού**

Το Α.Σ.Ε.Π. συστάθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή με τον νόμο 2190/1994 (νόμος Πεπονή), ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, ενώ κατοχυρώθηκε και συνταγματικά το 2001, στο άρθρο 103παρ.7/Σ. Αποτελεί θεσμικό εγγυητή της τήρησης των αρχών και των διατάξεων για την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και το σύστημα πρόσληψης και στελέχωσης του δημόσιου τομέα, που επιβάλλουν την ουδετερότητα της διοίκησης και την εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες. Η ανάγκη απόλυτης διαφάνειας, αξιοκρατίας και αντικειμενικότητας, ολοένα και μεγαλώνει, ενώ,

<sup>11</sup> Όλα τα στοιχεία αυτά, προκύπτουν από την Έκθεση Πεπραγμένων του Ε.Σ.Ρ. για το 2008.

λέγεται, χαρακτηριστικά, ότι «το Α.Σ.Ε.Π. δεν θα είχε λόγο ύπαρξης, αν η διοίκηση είχε κερδίσει την εμπιστοσύνη της ελληνικής κοινωνίας σε θέματα διορισμών».

Συγκροτείται από 24 συμβούλους, δηλαδή τον Πρόεδρο, 2 αντιπροέδρους και 21 μέλη, οι οποίοι επιλέγονται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με βάση το κύρος και την επαγγελματική τους επάρκεια, ενώ λειτουργεί σε Ολομέλεια του σώματος, Ελάσσων Ολομέλεια και 5 τμήματα.

Το Α.Σ.Ε.Π. διαθέτει πλήθος αρμοδιοτήτων, με κυριότερες εκείνες της επιλογής του μόνιμου και τακτικού προσωπικού του δημόσιου τομέα, του ελέγχου της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού που διεξάγουν φορείς του δημόσιου τομέα, του ελέγχου παράνομων προσλήψεων από Συμβούλους-Επιθεωρητές με την ιδιότητα ανακριτικού υπαλλήλου, και η διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για την επιλογή προσωπικού, μέσα από μια ειδική διαδικασία υψηλών απαιτήσεων και ουσιαστικής αξιολόγησης των υποψηφίων, τηρουμένης της αρχής της διαφάνειας και της δημοσιότητας.

#### **α.4 Ο Συνήγορος του Πολίτη**

Αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή που ιδρύθηκε με τον νόμο 2477/1997 και ξεκίνησε την λειτουργία του την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου του 1998, ενώ το νομοθετικό του πλαίσιο ρυθμίζεται, ακόμη, από τις διατάξεις του μεταγενέστερου νόμου 3094/2003. Με την αναθεώρηση του 2001 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται και συνταγματικά ως Ανεξάρτητη Αρχή, στο άρθρο 103παρ.9/Σ., όπου ορίζεται ότι «νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή», σε συνδυασμό με την γενική διάταξη 101<sup>Α</sup> που τυποποιεί την λειτουργία και την επιλογή των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών.

Ο θεσμός αυτός, αποβλέπει στην προστασία του πολίτη και των δικαιωμάτων του, απέναντι στην κακοδιοίκηση και στην παρανομία. Για παράδειγμα, σε περιπτώσεις υπερβολικής καθυστέρησης εκτέλεσης ενέργειας ή παράβασης νόμου ή διακρίσεων, και μόνο εάν έχει κριθεί απρόσφορη η απευθείας επαφή με την δημόσια υπηρεσία για την επίλυση του προβλήματος, έρχεται ο Συνήγορος του Πολίτη, ως μεσολαβητής μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών, μετά από έγγραφη αναφορά του ενδιαφερόμενου πολίτη, για να βρει λύση στο πρόβλημα και να επαναφέρει την τάξη και την νομιμότητα. Ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες δημοσίων οργάνων, οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης, λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, που παραβιάζουν ή προσβάλλουν δικαιώματα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ακόμη, ερευνά ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης, αλλά και των ιδιωτών, σε θέματα που αφορούν την παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού, με στόχο την προαγωγή και προάσπισή τους.

Ο ΣΥ.Π. εκτελεί το έργο του, με την βοήθεια 6 Βοηθών Συνηγόρων, οι οποίοι προΐστανται των αντίστοιχων θεματικών κύκλων της Αρχής, που είναι: ο κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο κύκλος κοινωνικής προστασίας, ο κύκλος ποιότητας ζωής, ο κύκλος σχέσεων κράτους-πολίτη, ο κύκλος των Δικαιωμάτων του Παιδιού και ο κύκλος ισότητας των φύλων.

Τέλος, μέσα στα πλαίσια του θεσμού αυτού, λειτουργεί, από το 2003, ο Συνήγορος του Παιδιού, που αποβλέπει στην αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων του Παιδιού, μέσω της λήψης μέτρων σε περιπτώσεις

παραβίασης αυτών, τόσο από δημόσιους φορείς και λειτουργούς όσο και από ιδιώτες -φυσικά και νομικά πρόσωπα, αλλά και μέσω προτάσεων για αλλαγές και βελτιώσεις στην εθνική νομοθεσία για τα Παιδιά. Οι υποθέσεις με τις οποίες ασχολείται μπορεί να αφορούν θέματα σχετικά με την εκπαίδευση, υγεία, πρόνοια, επιμέλεια γονέων, κακοποίηση, εκμετάλλευση του παιδιού κ.ο.κ., και μέχρι σήμερα ο Συνήγορος του Παιδιού έχει ασχοληθεί με εκατοντάδες καταγγελίες που αναφέρονται σε τέτοια ζητήματα. Ο θεσμός αυτός ελέγχεται μόνο από την Βουλή των Ελλήνων και οι υπηρεσίες του παρέχονται δωρεάν.

#### **α.5 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών**

Συστάθηκε με τον νόμο 3115/2003, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος, που προβλέπει την δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής «που διασφαλίζει το απόρρητο της παραγράφου 1», ενώ με το π.δ. 40/2005, ορίζεται η εσωτερική λειτουργία της Αρχής.

Πρωταρχικός σκοπός της Αρχής αυτής είναι η προστασία του απορρήτου των επιστολών της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, η ασφάλεια των δικτύων και των πληροφοριών, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου, όπως νόμος ορίζει. Για την εκπλήρωση της αποστολής της προβαίνει σε πλήθος ενεργειών, μεταξύ των οποίων είναι οι τακτικοί και έκτακτοι έλεγχοι σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία κλπ., η κατάσχεση μέσων παραβίασης του απορρήτου ή η καταστροφή πληροφοριών που αποκτήθηκαν με παράνομο τρόπο, η τήρηση αρχείου απόρρητης αλληλογραφίας, και πολλά άλλα.

Η Αρχή απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τον αναπληρωτή Αντιπρόεδρο, τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη, ενώ σε επίπεδο οργάνωσης διαρθρώνεται στα παρακάτω επιμέρους σχήματα, με πρώτο την διοίκηση της Α.Δ.Α.Ε., και ακολουθούν: η διεύθυνση υπηρεσιών και εφαρμογών του διαδικτύου, οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, το αυτοτελές τμήμα διοικητικών-οικονομικών υπηρεσιών, το τμήμα διεθνών συνεργασιών και δημοσίων σχέσεων και, τέλος, το τμήμα ελέγχου άρσης του απορρήτου.

#### **β.1 Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων**

Η Ε.Ε.Τ.Τ. ιδρύθηκε με τον νόμο 2246/1994<sup>12</sup>, ενώ με τον ν. 2668/1998 της ανατέθηκε και η ευθύνη για την εποπτεία και την ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Με τους μεταγενέστερους νόμους 2687/2000 και 3185/2003, ενισχύθηκε ο εποπτικός και ρυθμιστικός της ρόλος, ενώ με τον ισχύοντα ν. 3431/2006 καθορίζεται και το πλαίσιο παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών υπηρεσιών εντός της Ελληνικής Επικράτειας.

Σήμερα, αποτελεί μια Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, με στόχο την εποπτεία, ρύθμιση και έλεγχο της αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών και της αγοράς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα, μέσα στα πλαίσια υγιούς ανταγωνισμού και διασφάλισης των συμφερόντων των χρηστών. Πιο συγκεκριμένα, αποτελεί τον Εθνικό Ρυθμιστή όλων των εταιριών της σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, ασύρματων επικοινωνιών και διαδικτύου, και, από την

<sup>12</sup> Νωρίτερα, το 1992, είχε συσταθεί με τον ν.2075, με την ονομασία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, με τις αρμοδιότητές της να επικεντρώνονται στην απελευθερωμένη αγορά των τηλεπικοινωνιών.



άλλη, όλων των εταιριών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ταχυμεταφοράς.

Με στόχο, λοιπόν, την διαρκή διεύρυνση και την αναβάθμιση της Επικοινωνίας, και μέσα σε πνεύμα συνεργασίας, αμεροληψίας, διαφάνειας και ομαδικού πνεύματος, η Ε.Ε.Τ.Τ. αναλαμβάνει σημαντικές αρμοδιότητες, που καθορίζονται από τον νόμο-πλαίσιο που την διέπει, και που αφορούν, μεταξύ άλλων, την έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας για την άσκηση τηλεπικοινωνιακών δραστηριοτήτων, τον έλεγχο τήρησης αυτών, την ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν στις γενικές και ειδικές άδειες, την προστασία του καταναλωτή στους συγκεκριμένους τομείς που ελέγχει, την διαχείριση του Φάσματος Ραδιοσυχνοτήτων, την σύνταξη Εθνικού Κανονισμού Ραδιοεπικοινωνιών, καθώς και Εθνικού Σχεδίου Αριθμοδότησης, και πλήθος άλλων.

Τέλος, αποτελεί μια εννεαμελή επιτροπή, με τον Πρόεδρο και δύο Αντιπρόεδρους που επιλέγονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών, ενώ τα υπόλοιπα μέλη διορίζονται κατευθείαν από τον τελευταίο.

## **β.2 Η Επιτροπή Ανταγωνισμού**

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι το όργανο, με το οποίο ασκείται η αποκλειστική αρμοδιότητα περί ελέγχου των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, σύμφωνα με τον ν.703/1977. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή με διοικητική αυτοτέλεια (ν.2296/1995)<sup>13</sup>, ενώ με τον ν.2837/2000, έχει αποκτήσει και οικονομική αυτοτέλεια.

Η Επιτροπή, η οποία είναι ενδεκαμελής και διορίζεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, στοχεύει στην προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή και στην διατήρηση υγιούς ανταγωνισμού της αγοράς, μέσω της καταπολέμησης πρακτικών που τον περιορίζουν και τον νοθεύουν και της προσπάθειας για μια αγορά ελεύθερη και ανοιχτή σε όλες τις επιχειρήσεις. Επομένως, ως θεσμός συμφερόντων και όχι δικαιωμάτων, ασχολείται κυρίως με την διαπίστωση καταχρηστικής συμπεριφοράς επιχειρήσεων που δεσπάζουν στην αγορά και ύπαρξης συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, την λήψη ασφαλιστικών μέτρων, την γνωμοδότηση επί θεμάτων ανταγωνισμού, την επιβολή προστίμων κ.α., πάντα, όμως, όταν αποτελούν αντικείμενο ή αποτέλεσμα σύμπραξης επιχειρήσεων ή όταν προέρχονται από επιχειρήσεις με δεσπάζουσα θέση. Προς αποτελεσματικότερη εφαρμογή της αποστολής της, η Ε.Α. συνεργάζεται με τις αρχές, στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος της λειτουργίας ειδικών τομέων της οικονομίας, όπως η Ε.Ε.Τ.Τ. και η Ρ.Α.Ε.

Ακόμη, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, με το άρθρο 17παρ.1 του ν.3260/2004, ορίστηκε ως η αρμόδια για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού στις θαλάσσιες μεταφορές. Μέχρι τότε, αρμόδια για την απελευθέρωση της αγοράς θαλάσσιων ενδομεταφορών υπό κανόνες υγιούς και ελεύθερου ανταγωνισμού, υπήρξε η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (ν.2932/2001), η οποία, όμως, καταργήθηκε με τον ν.3260/2004, καθώς θεωρήθηκε ότι η Ρ.Α.Θ.Ε. ήταν μια ειδική επιτροπή ανταγωνισμού, σε έναν ειδικό τομέα.

---

<sup>13</sup> Μέχρι τότε λειτουργούσε ως όργανο του Υπουργείου Εμπορίου.

### **β.3. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας**

Μία, ακόμη, νομοθετικά προβλεπόμενη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, είναι η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, που συστήθηκε με τον νόμο 2773/1999, σε εναρμόνιση με την Κοινοτική Οδηγία 96/92, ο οποίος τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 του ν. 2837/2005. Ο ρόλος της δεν είναι δικαστικός ή ελεγκτικός, αλλά κυρίως γνωμοδοτικός και εισηγητικός, σε θέματα που αφορούν τον τομέα της ενέργειας γενικότερα, και την πολιτική εκσυγχρονισμού των ενεργειακών αγορών στην Ελλάδα, λόγω της δυσλειτουργίας τους, η οποία επιδρά αρνητικά στο συμφέρον των καταναλωτών. Επομένως, τοποθετεί στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός της το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, καθώς και την προαγωγή του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στην ενεργειακή αγορά, και, συγκεκριμένα, τον καταναλωτή (ιδιώτη και επιχείρηση), με την καλύτερη και οικονομικότερη εξυπηρέτησή του.

Βασικοί στρατηγικοί στόχοι της Ρ.Α.Ε. είναι: η ασφάλεια και αξιοπιστία του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, η προστασία του περιβάλλοντος, η προσπάθεια απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η συμβολή στην ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας, η ασφάλεια τροφοδοσίας της χώρας και η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, μέσω διαφόρων πρακτικών, όπως η πληροφόρηση, η παρακολούθηση της λειτουργίας της αγοράς, των τιμών και του κόστους της ενέργειας, η εισήγηση μέτρων, η γνωμοδότηση αδειών και η καλλιέργεια διεθνών συνεργασιών, τόσο με τις χώρες των Βαλκανίων, όσο και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου αναπτύσσει διάλογο με τους συντελεστές της αγοράς. Μία από τις πρώτες φιλοδοξίες της Ρ.Α.Ε. είναι η προώθηση της δημιουργίας Προθεσμιακής Αγοράς Ενέργειας, που θα έχει ως σκοπό την περιφερειακή αγορά και την εξομάλυνση των απότομων διακυμάνσεων των τιμών και των οικονομιών που αυτή θα επιφέρει.

Τέλος, αποτελεί μια επταμελή επιτροπή ανώτατων κρατικών λειτουργών με πλήρη απασχόληση, οι οποίοι απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, και οι οποίοι διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, ενώ οι εκτελεστές πράξεις της Αρχής υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεων ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

### **β.4 Ο Συνήγορος του Καταναλωτή**

Είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή που συστήθηκε με το άρθρο 1 του ν.3297/2004, προς εναρμόνιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο των συμπερασμάτων της Πράσινης Βίβλου για την αντιμετώπιση καταναλωτικών διαφορών. Σκοπός του Συνηγόρου του Καταναλωτή, που εποπτεύεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, είναι, η εξώδικη επίλυση καταναλωτικών διαφορών, δηλαδή διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών ή ενώσεων καταναλωτών, μέσω του φιλικού συμβιβασμού των εμπλεκόμενων μερών, ενώ, παράλληλα, λειτουργεί και ως συμβουλευτικός θεσμός της πολιτείας για την θεραπεία προβλημάτων που εμπíπτουν στις αρμοδιότητές του. Στην εποπτεία της Αρχής υπάγονται και οι Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού<sup>14</sup> που εδρεύουν στις κατά τόπους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας.

<sup>14</sup> Οι Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού, θεσμός που εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν.2251/1994, είναι επιτροπές, στις οποίες μπορούν να προσφεύγουν οι πολίτες-καταναλωτές για την φιλική διευθέτηση των διαφορών τους με τους προμηθευτές, σε συναινετικό κλίμα.

Ο ΣΥ.Κ. επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Διαφάνειας της Βουλής, ενώ συνεπικουρείται από δύο βοηθούς Συνηγόρους. Ο Συνήγορος αναλαμβάνει υποθέσεις είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν γραπτής αναφοράς ενός από τους ενδιαφερομένους, εντός τριών μηνών αφότου αντιληφθεί την βλαπτική για αυτόν πράξη.

## Ζ. Συγκριτικά Στοιχεία με Εξωτερικό

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, είναι ένας θεσμός που συναντάται σε παγκόσμιο επίπεδο. Στην Ευρώπη, ειδικά, τα τελευταία δέκα χρόνια, οι Αρχές αυτές συνεχώς πληθαίνουν, τόσο σε επίπεδα εθνικά όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε ότι αφορά τα εθνικά επίπεδα, ο θεσμός αυτός δεν είναι καινούριος, αλλά, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, ορισμένα κράτη (Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία) έχουν, από πολύ παλιά, συστήσει Ανεξάρτητες Αρχές, με σκοπό να τις επιφορτίσουν με αρμοδιότητες που αφορούν θέματα ιδιαίτερης φύσεως, και τα οποία θέλανε, επιπροσθέτως, να είναι απαλλαγμένα από κάθε είδους πολιτικές σκοπιμότητες. Για παράδειγμα, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη συναντάται σε 113 χώρες παγκοσμίως (από τις 186 υπάρχουσες), γεγονός που αποτελεί δείγμα ανάπτυξης και ωρίμανσης των δημοκρατικών θεσμών των κρατών. Ορισμένα, μάλιστα, από αυτά, εξειδικεύουν τον θεσμό αυτό σε Συνήγορο του καταναλωτή, της υγείας, των ενόπλων δυνάμεων, της τρίτης ηλικίας κλπ., ενώ κάθε κράτος δημιουργεί το δικό του πλαίσιο λειτουργίας αυτών, όπως για παράδειγμα στην Ιταλία, όπου υπάρχει ξεχωριστός περιφερειακός Συνήγορος για κάθε περιφέρεια, ή στην Γερμανία, όπου ο θεσμός αυτός υφίσταται μόνο σε επίπεδο κρατιδίων και όχι σε ομοσπονδιακό, ενώ στο Λουξεμβούργο υπάρχει μία επιτροπή.

Οι Αρχές αυτές, βαίνουν συνεχώς αυξανόμενες, γεγονός που αποδεικνύεται και από την έκθεση του 2001 του Γαλλικού Συμβουλίου του Κράτους, που αναγνωρίζει 34 «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», αρμόδιες για την προστασία του τύπου, του ανταγωνισμού, την πρόληψη κατά του ντόπινγκ κ.α. Η μεγάλη, όμως, ανάπτυξη των Α.Δ.Α. σε εθνικό επίπεδο, σημειώθηκε λόγω των οδηγιών που υιοθετήθηκαν στο πεδίο των βιομηχανιών δικτύου (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενέργεια, μεταφορά), για την φιλελευθεροποίηση του πεδίου αυτού, που προέβλεπαν, δηλαδή, την δημιουργία ανεξάρτητων αρχών, πλησιάζοντας, έτσι, περισσότερο στο διοικητικό μοντέλο των Η.Π.Α., όπου, λόγω της συγκέντρωσης των μονοπωλίων σε χέρια ιδιωτών, κάτι τέτοιο είχε ήδη συμβεί. Έτσι, λοιπόν, στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, από τις αρχές της δεκαετίας του 90', δημιουργήθηκαν τέτοιες διοικητικές αρχές σε όλα τα κράτη-μέλη, καθώς και, αργότερα, στον τομέα της ενέργειας, στα περισσότερα από αυτά.

Η εξέλιξη, όμως, της ζωής και η εμφάνιση καινούριων αναγκών, οδηγούν στην δημιουργία όλων και περισσότερων Αρχών αυτής της φύσεως. Κάτι τέτοιο αποδεικνύει και η, μόλις πριν λίγων ημερών, παρουσίαση, εκ μέρους του πρωθυπουργού, ενός σχεδίου πλήρους αναδιάρθρωσης του κοινοβουλίου στην Μεγάλη Βρετανία, μετά την παραίτηση του προέδρου της Βουλής των Κοινοτήτων, Μάικλ Μάρτιν, λόγω της εμπλοκής του σε σκάνδαλο παράνομων βουλευτικών εξόδων. Το νέο σχέδιο προβλέπει την ίδρυση δύο Ανεξάρτητων εποπτικών Αρχών, μία για τον έλεγχο όλων των βουλευτικών δαπανών και μία για τον καθορισμό του τελικού μισθού των βουλευτών. Σε λόγο του ο πρωθυπουργός Γκόρντον Μπράουν είπε ότι «Αυτές είναι μεγάλες αλλαγές. Αλλάζουν αιώνες κοινοβουλευτικής Ιστορίας. Ωστόσο το βήμα από την αυτοδιοίκηση στην υποχρεωτική ανεξάρτητη εποπτεία είναι κατά τη γνώμη μου η μόνη διέξοδος», τονίζοντας την ιδιαίτερη σημασία και αναγκαιότητα της ύπαρξης αυτού του θεσμού.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά την πρώτη περίοδο γύρω στο 1970, η οποία δεν απέβη αρκετά αποτελεσματική, καθώς δημιουργήθηκαν μόνο δύο διοικητικές αρχές (το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Επιμόρφωσης *Cedefop*, και το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για την Βελτίωση των Όρων Διαβίωσης και Εργασίας *EFLIWC*), κατά την δεκαετία του 1990 δημιουργήθηκαν πολλές ακόμα, μεταξύ των οποίων και η Ευρωπαϊκή Περιβαλλοντική Αρχή, στις οποίες ανατέθηκαν σημαντικές αρμοδιότητες σχετικά με την κοινωνική πολιτική, την πνευματική ιδιοκτησία κ.α. Από το 2000 και μετά, δημιουργήθηκαν ακόμα περισσότερες, όπως η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Διατροφική Ασφάλεια (*EFSA*), η Ευρωπαϊκή Αρχή Θαλάσσιας Ασφάλειας (*EMSA*) και η Ευρωπαϊκή Αρχή Αεροπορικής Ασφάλειας (*EASA*), δείχνοντας ακόμα περισσότερο την ανάγκη για ουδετερότητα σε εθνικά θέματα. Σημαντική, ακόμη, αρχή στο επίπεδο αυτό, είναι ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, ενός, δηλαδή, υπερεθνικού Συνηγόρου του Πολίτη, που δημιουργήθηκε από την Συνθήκη του Maastricht το 1992, ο οποίος διερευνά καταγγελίες που αφορούν σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης στα όργανα και στους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## Η. Προβληματισμοί

### 1. Η φύση των Α.Δ.Α. και η συμβατότητα του θεσμού με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα

Με την συνταγματική κατοχύρωση των Α.Δ.Α. προέκυψε ένα πρόβλημα σχετικά με το εάν ο θεσμός αυτός είναι συμβατός με το κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα. Το Σύνταγμα, ορίζει ρητά, στο άρθρο 26, την τριμερή διάκριση των κρατικών λειτουργιών, σε νομοθετική, δικαστική και εκτελεστική, ενώ ρητά ορίζει και τα όργανα που θα ασκούν την καθενιά. Με την συνταγματική κατοχύρωση των Α.Δ.Α. ως διοικητικά<sup>15</sup> όργανα, που εντάσσονται, δηλαδή, στην εκτελεστική εξουσία, προκύπτει δικαιολογημένα το εξής ερώτημα: εφόσον το μη αναθεωρήσιμο άρθρο 26 του Συντάγματος προβλέπει, ότι εκτελεστικά όργανα αποτελούν μόνο η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πως είναι δυνατόν η αναθεωρητική Βουλή να θεσπίζει ως τέτοια και τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές? Το θέμα αυτό εύκολα λύθηκε με την υιοθέτηση, από πλευράς συντακτικού νομοθέτη, της ουσιαστικής αντίληψης της διάκρισης των λειτουργιών, και όχι της τυπικής που ισχυρίζεται ότι διάκριση των λειτουργιών υφίσταται μόνο στην περίπτωση που υπάρχουν προκαθορισμένα όργανα. Με την ουσιαστική αντίληψη, δεν υπάρχει κώλυμα ένταξης νέων οργάνων σε κάποια από τις λειτουργίες, από την στιγμή που δεν αίρεται ο σκοπός της διάκρισης αυτών. Και ο σκοπός αυτός είναι ακριβώς ο αμοιβαίος έλεγχος των οργάνων, για την αποτροπή της κατάχρησης της εξουσίας. Έτσι, λοιπόν, η κατοχύρωση των Α.Δ.Α., οι οποίες υπόκεινται σε δικαστικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως είδαμε παραπάνω, συνάδει με το άρθρο αυτό.

Υπάρχει, όμως, και ένας δεύτερος προβληματισμός που αφορά την νομική φύση των Α.Δ.Α. Στο σημείο αυτό, η συζήτηση έγκειται στην ευρύτητα των αρμοδιοτήτων τους, η οποία οδηγεί στην συγκεντρωτική άσκηση, από μέρους τους, της νομοθετικής, της δικαστικής και της εκτελεστικής λειτουργίας. Με άλλα λόγια, η δυνατότητά τους να θεσπίζουν κανόνες δικαίου (κανονιστική αρμοδιότητα), η εφαρμογή αυτών (αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων) και η επίλυση σχετικών διαφορών (διαιτητική αρμοδιότητα), οδηγεί στο συμπέρασμα πως οι Α.Δ.Α. είναι οιονεί νομοθετικά, οιονεί διοικητικά και οιονεί δικαστικά όργανα. Αυτό, όμως, αντιβαίνει στην τριμερή διάκριση των λειτουργιών του Montesquieu, που κατοχυρώνεται και στο δικό μας Σύνταγμα. Όπως είδαμε προηγουμένως, στο Ελληνικό Σύνταγμα, καθιερώνεται ο όρος «ανεξάρτητες αρχές», που αποδεικνύει την θέληση του νομοθέτη να τονίσει την αυτονόμηση των οργάνων αυτών, σύμφωνα, όμως, με την νομολογία, οι Α.Δ.Α. θεωρούνται ως διοικητικά όργανα που εντάσσονται στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας. Η ίδια άποψη επικρατεί και στην Γαλλική νομοθεσία και νομολογία, όπου οι Α.Δ.Α. θεωρούνται όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, αποκλείοντας, έτσι την ένταξή τους στην δικαστική ή νομοθετική.

Κάτι τέτοιο, όμως, δεν είναι απόλυτο, αλλά υπάρχουν και άλλες απόψεις, όπως αυτή που υποστηρίζει το αμερικανικό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο, οι Α.Δ.Α. συνιστούν μία τέταρτη εξουσία, ονομαζόμενη «ρυθμιστική εξουσία».

---

<sup>15</sup> Ο όρος «διοικητικές» έχει απαλειφθεί, όμως προκύπτει από την ένταξή τους στο έκτο κεφάλαιο του Συντάγματος περί Διοίκησης.

## 2. Η διαδικασία επιλογής των μελών των Α.Δ.Α.

Κατά την διάρκεια της συζήτησης για την αναθεώρηση του Συντάγματος, ανέκυψε μία αντιπαράθεση αναφορικά με το όργανο που θα ήταν αρμόδιο για την ανάδειξη των μελών των Α.Δ.Α., καθώς και μέσα από ποια διαδικασία. Από την μία πλευρά, η τότε κυβέρνηση υποστήριζε ως καταλληλότερο όργανο την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με ομοφωνία ή με αυξημένη πλειοψηφία 4/5, ενώ από την άλλη πλευρά, το σύνολο σχεδόν της αντιπολίτευσης αντιπρότεινε την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής, με απαιτούμενη πλειοψηφία 2/3.

Και οι δύο λύσεις παρουσιάζουν προτερήματα και αδυναμίες. Η μεν πρώτη, δηλαδή το διευρυμένο προεδρείο του κόμματος, δίνει το προβάδισμα στο κυβερνών κόμμα και δεν αντανάκλα τον συσχετισμό των δυνάμεων, καθώς η συμμετοχή των μελών αυτού είναι πολύ μεγαλύτερη από την αναλογία της δύναμης των κομμάτων στην Βουλή, όμως επιτρέπει μια πιο ήπια και προσωπική συζήτηση, μέσω της προσωπικής συμμετοχής των αρχηγών των κομμάτων. Από την άλλη, η δεύτερη πρόταση απηχεί σε μια αμιγώς κομματική σύνθεση, αλλά έχει ως μειονέκτημα, ότι οι επιτροπές λειτουργούν ως ένα πεδίο ανταγωνισμού, καθιστώντας την λειτουργικά αδύναμη.

Το ζήτημα λύθηκε με την καθιέρωση, ως οργάνου αρμόδιου για την επιλογή των μελών των Α.Δ.Α., της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, κάτι τέτοιο, όμως, δεν παύει να ενέχει κινδύνους, καθώς η μη συγκέντρωση της πλειοψηφίας των 4/5 μπορεί να οδηγήσει σε αδρανοποίηση μια Ανεξάρτητης Αρχής.

## Επίλογος

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών βρίσκεται πάντα στην επικαιρότητα, καθώς καλείται καθημερινά να αντιμετωπίσει νέες μορφές εξουσίας και κινδύνων. Απόδειξη αυτού, αποτελούν οι τεχνολογικές και επιστημονικές εξελίξεις σε ποικίλους τομείς της οικονομικής και πολιτικής ζωής, που καθιστούν αναγκαία την παρουσία και την ενεργό δράση τους, για την προάσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη. Το δικαίωμα στην ισότητα, στην ασφάλεια, στην παιδεία και στην υγεία, στην ελεύθερη συμμετοχή στην οικονομική ζωή της χώρας, η ελευθερία του λόγου και της έκφρασης, του τύπου, το δικαίωμα στο περιβάλλον, είναι μερικά μόνο δείγματα συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων που δέχονται τα πυρά της διαπλοκής, της κακοδιοίκησης και της αδυναμίας των σύγχρονων δημοκρατιών να τα διαφυλάξουν και να εγγυηθούν την αποτελεσματική τους άσκηση. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, συνεχώς εξαγγέλλονται καινούριες προτάσεις, όπως η πρόταση για δημιουργία ενός Συνηγόρου του Οπλίτη, είτε αυτόνομου είτε στο πλαίσιο του Συνηγόρου του Πολίτη, σε ότι αφορά τις στρατιωτικές υπηρεσίες, η δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής ισότητας, μία Ανεξάρτητη Αρχή για τον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων, άλλη για τις χρηματιστηριακές συναλλαγές των δημοσίων προσώπων, για το περιβάλλον, και πολλές ακόμα.

Κατά την άποψή μου, σε μια εποχή, όπου η ελληνική κοινωνία αντιμετωπίζει τεράστια δυσκολία στον τομέα της παιδείας, λόγω των συντηρητικών συστημάτων εισαγωγής στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση, της υποβάθμισης των δημόσιων σχολείων, των μη αξιοκρατικών συστημάτων βαθμολόγησης και της έλλειψης οργάνωσης των ελληνικών πανεπιστημίων, καθίσταται αναγκαία η ύπαρξη ενός Συνηγόρου της Παιδείας, μιας Ανεξάρτητης, από κομματικές σκοπιμότητες, Αρχής, η οποία θα καταρτίζεται από ανθρώπους αναγνωρισμένου κύρους στον χώρο αυτό, με ειδικά προβλεπόμενα προσόντα και χρόνια εμπειρία, με στόχο την άμεση στροφή στον ουσιαστικό ρόλο της παιδείας, της συνεχούς βελτίωσής της και της προάσπισης του δικαιώματος όλων σε αυτήν. Ομοίως, και το εθνικό σύστημα υγείας βρίσκεται σε ένα επίπεδο αρκετά υποβαθμισμένο, λόγω των παλαιών του δομών και των χαμηλών αμοιβών του Δημοσίου, που «αναγκάζουν» τους λειτουργούς του να καταφεύγουν στον ιδιωτικό τομέα. Για αυτόν τον λόγο, τα δημόσια νοσοκομεία, με την έλλειψη πόρων, υποδομών, προσωπικού, και, γενικότερα, οργάνωσης, υπολειπόμενα και δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών, οι οποίοι, κατά συνέπεια, εξαναγκάζονται να στραφούν προς τον ιδιωτικό τομέα, «χάνοντας», έτσι, το πραγματικό τους δικαίωμα στην Υγεία. Και εδώ, λοιπόν, θα ήταν ίσως αποτελεσματική, η θεσμοθέτηση ενός Συνηγόρου της Υγείας, κατά τα πρότυπα της Σουηδίας και της Αγγλίας, ή μίας ανεξάρτητης επιτροπής, με πρωταρχικό στόχο την αναβάθμιση του Ε.Σ.Υ. και την εναρμόνιση με τις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας.



## Βιβλιογραφία

1. Αντωνόπουλος, Μανώλης Γ. Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας, 1995.
2. Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Επιμέλεια: Σπηλιωτόπουλος, Επ. Π., Μακρυδημήτρης, Αντ. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2001.
3. Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Κείμενα Έρευνας 11. Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών: Προβληματισμοί και Ελπίδες ενός νέου Θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Επιμέλεια: Κοζύρης, Φ.Ι., Μεγγλίδου, Σ. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2003.
4. Mazower, Mark. Σκοτεινή Ήπειρος: Ο Ευρωπαϊκός 20<sup>ος</sup> αιώνας. Μετάφραση: Κουρεμένος, Κ. Αλεξάνδρεια, 2001.
5. Χρυσογόνος, Κ. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος». Περιοδικό, Το Σύνταγμα τεύχος 6 (2000).
6. «Το ΕΣΡ μοίρασε τσουχτερά πρόστιμα το 2008». Εφημερίδα, Το Βήμα, 5 Απριλίου 2009.
7. «Οδηγία Ε.Σ.Ρ. για τις δημοσκοπήσεις». Εφημερίδα, Το Βήμα, 20 Μαΐου 2009.
8. Το Σύνταγμα της Ελλάδας. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2001.
9. Τσιάρας, Γ. «Γκρεμίζουν τα κεκτημένα του...Όλιβερ Κρόμγουελ». Εφημερίδα, Το Βήμα, 20 Μαΐου 2009.

### Ιστοσελίδες

- [www.adae.gr](http://www.adae.gr)
- [www.esr.gr](http://www.esr.gr)
- [www.asep.gr](http://www.asep.gr)
- [www.sinigoros.gr](http://www.sinigoros.gr)
- [www.eett.gr](http://www.eett.gr)
- [www.epa.gr](http://www.epa.gr)
- [www.rae.gr](http://www.rae.gr)
- [www.sinigoroskatanaloti.gr](http://www.sinigoroskatanaloti.gr)
- [www.dpa.gr](http://www.dpa.gr)
- [www.neosyntagma.gr/?p=87](http://www.neosyntagma.gr/?p=87)

### Διπλωματικές Εργασίες

(Βιβλιοθήκη Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης)

- Φωτεινός, Ε. Γ. Ανεξάρτητες Αρχές και Κοινωνία Πολιτών