

## Εισαγωγή

Η εργασία αυτή θα ασχοληθεί με τις Ανεξάρτητες Αρχές, ένα θεσμικό νεωτερισμό του ευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου, που λειτουργεί σε πλήρη ανάπτυξη την τελευταία εικοσαετία στη Γαλλία υπό την ονομασία «*autorites administratives independantes*» και αντλεί τα οντολογικά – οργανωτικά και λειτουργικά – χαρακτηριστικά του από την υπερατλαντική θεσμική εμπειρία των «*independent regulatory agencies*», οι οποίες έχουν αναπτυχθεί στις ΗΠΑ ήδη από το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα.

Στο θεσμικό αυτό νεωτερισμό έχει ανατεθεί η κρατική εποπτεία επί ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής, με σκοπό αφενός την κοινωνική ρύθμιση και αφετέρου την προστασία των ατομικών ελευθεριών<sup>1</sup> αλλά και των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>2</sup>. Για την επιτυχέστερη σε σχέση με τους θεωρούμενους ως ανεπαρκείς εν προκειμένω παραδοσιακούς κρατικούς μηχανισμούς διεκπεραίωση αυτής της αποστολής, οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν προικισθεί με εγγυήσεις πλήρους ανεξαρτησίας απέναντι στην Κυβέρνηση και διακρίνονται από την εξειδίκευση, την εμπειρία και την τεχνοκρατική γνώση των προσώπων – μελών που τις απαρτίζουν σε σχέση με το συγκεκριμένο τομέα που εποπτεύουν.<sup>3</sup>

Ειδικότερα, η εργασία αυτή σκοπό έχει αφενός να αναπτύξει τα θέματα τα σχετικά με την εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, τη

---

<sup>1</sup> Ενώ στη Γαλλία ήταν κυρίως η ανάγκη προστασίας των «*libertes publiques nouvelles*» (νέων ατομικών ελευθεριών) που υπαγόρευσε τη δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, αντίθετα στις ΗΠΑ ήταν κυρίως η ανάγκη για «*regulation*» (ρύθμιση) της οικονομικο-κοινωνικής ζωής που αποτέλεσε τον ηθικό αυτουργό της δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών.

<sup>2</sup> Τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν εποπτικό αντικείμενο προστασίας των αμερικάνικων κυρίως Ανεξάρτητων Αρχών που θεσμοθετήθηκαν έπειτα από το δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο υπό την επιρροή των κυριαρχουσών την εποχή εκείνη αντιλήψεων περί Κράτους Πρόνοιας.

<sup>3</sup> Ν.Δ.Κουλούρη, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διοικητική Δίκη 5(1993), σελ. 1140 επ.

συνταγματική κατοχύρωσή τους και τα προβλήματα που δημιουργούνται όσον αφορά στη συμβατότητα των Αρχών αυτών με την ελληνική συνταγματικοπολιτική πραγματικότητα και αφετέρου να ασχοληθεί με τις αρμοδιότητες και το έργο κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένης Ανεξάρτητης Αρχής χωριστά.

## **I. Γενικό Μέρος**

### **A. Οι Ανεξάρτητες Αρχές πριν την Αναθεώρηση του 2001**

#### **1. Η εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών στην ελληνική έννομη τάξη**

Οποιοσδήποτε, βέβαια, θα μπορούσε να αναρωτηθεί γιατί λοιπόν η ανάγκη σύστασης των αρχών αυτών, τη στιγμή που τα Υπουργεία θα μπορούσαν, πάνω στους τομείς οι οποίοι εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους, να αναλάβουν την εποπτεία, ρύθμιση και οργάνωση τομέων που εξ'ανάγκης αποτελούν μέρος της καθημερινής ζωής κάθε Έλληνα και έμμεσα, ή πολλές φορές και άμεσα, θίγουν ή μπορεί να θίξουν ατομικά και κοινωνικά δικαιώματά τους.

Πολλές φορές ο νομοθέτης είτε αδυνατεί είτε δεν επιθυμεί να παρέμβει σε ευαίσθητους χώρους. Εξουσιοδοτεί, λοιπόν, αυτές τις Αρχές να εφαρμόσουν το νόμο σε ένα τομέα ιδιαίτερο, με την ειδική αρμοδιότητα που τους έχει εμπιστευτεί. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν τη νέα απάντηση της

πολιτικής εξουσίας στη γένεση των νέων εξουσιών (γραφειοκρατίας, επιστήμης, τεχνολογίας, οικονομίας) και την ενίσχυση των παραδοσιακών εξουσιών (πολιτική εξουσία, οικονομικές δυνάμεις). Στην ικανοποίηση αυτής της αναγκαιότητας αποβλέπουν οι Ανεξάρτητες Αρχές, που εμφανίζονται ως όργανα αντικειμενικά, αμερόληπτα και απαλλαγμένα από τη γραφειοκρατική δυσκαμψία του παραδοσιακού διοικητικού μηχανισμού. Η ίδρυση και η λειτουργία τους είναι η εναλλακτική λύση στη γραφειοκρατικοποιημένη και πατερναλιστική διοίκηση, που πολλές φορές όχι μόνο δεν διατηρεί καμία ουσιαστική σχέση με το εκλογικό σώμα, αλλά αναπτύσσει και αυταρχικές πρακτικές, παραγνωρίζοντας συχνά τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών.

Η κρατική εξουσία, λοιπόν, με τη σύσταση των Ανεξάρτητων Αρχών, βρήκε ένα κομψότερο μηχανισμό διαμέσου του οποίου διεκπεραιώνει το παρεμβατικό της έργο. Με τον τρόπο αυτό ο θεσμικός μηχανισμός των Ανεξάρτητων Αρχών δίνει την εντύπωση ύπαρξης στο διοικούμενο μιας πιο ανεξάρτητης και αντικειμενικής Αρχής, που εποπτεύει τους ευαίσθητους τομείς της σύγχρονης κοινωνίας.<sup>4</sup>

Έχοντας μακρά παράδοση σε ξένες έννομες τάξεις, όπως είναι για παράδειγμα η αμερικανική<sup>5</sup>, η αγγλική και η γαλλική, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίστηκαν στην ελληνική έννομη τάξη στα τέλη της δεκαετίας του '80, όταν με ρητή διάταξη νόμου χαρακτηρίστηκε ως «ανεξάρτητο όργανο» το Εθνικό

---

<sup>4</sup>Θεόδωρου Λιανά, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ.22(2001),σελ.99επ.

<sup>5</sup> Σχετικά βλ. Ν.Κουλούρη, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διοικητική Δίκη 1993,σελ.1140 επ., Μ.Αντωνόπουλου, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995,σελ.19επ.

Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης<sup>6</sup>. Από τότε μέχρι σήμερα έχουν ιδρυθεί και εξακολουθούν να ιδρύονται «Ανεξάρτητες Διοικητικές ή Δημόσιες<sup>7</sup> Αρχές», στις οποίες ανατίθενται ποικίλης φύσεως αρμοδιότητες σχετικά με διάφορους τομείς του κοινωνικού βίου.

Διαμορφώθηκε, έτσι, σταδιακά ένας νέος τύπος οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας, η εμφάνιση του οποίου αποδίδεται κυρίως στους εξής λόγους :

1. Σε ορισμένες περιπτώσεις ο νομοθέτης είναι υποχρεωμένος να αναθέσει κάποιες αρμοδιότητες σε Ανεξάρτητη Αρχή λόγω διεθνών δεσμεύσεων της χώρας. Τέτοιο παράδειγμα συνιστά η περίπτωση της Τράπεζας της Ελλάδας στην οποία αναγνωρίζεται το προνόμιο της ανεξαρτησίας κατά την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται.
2. Άλλοτε, η ίδρυση ορισμένης Ανεξάρτητης Αρχής αποσκοπεί στην αντιμετώπιση δυσλειτουργιών που παρουσιάζονται εξαιτίας της γραφειοκρατικής και συγκεντρωτικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η επανίδρυση της σχέσης εμπιστοσύνης πολίτη και κράτους<sup>8</sup>. Κλασική τέτοια περίπτωση συνιστά ο Συνήγορος του Πολίτη.
3. Τις περισσότερες φορές με την ίδρυση Ανεξάρτητης Αρχής, ο νομοθέτης επιδιώκει να διασφαλιστεί η διαφάνεια σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς του κοινωνικού βίου, όπου εμφανίζονται σχέσεις εξουσίας και συνακόλουθα, κίνδυνοι για τα ατομικά δικαιώματα. Σε τέτοιες περιπτώσεις και όσο η

---

<sup>6</sup> Νωρίτερα από το νόμο 1866/1989 χαρακτηρίστηκε από τη θεωρία ως «Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή» η Επιτροπή για την Τοπική Ραδιοφωνία που προβλεπόταν από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ.4 του νόμου 1730/1987 και του άρθρου 16 Π.Δ.25/1988.

<sup>7</sup> Τα επίθετα αυτά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά από το νομοθέτη και γίνεται δεκτό ότι είναι ταυτόσημα : Μ.Αντωνόπουλος, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ.36.

<sup>8</sup> Σχετικά βλ.Αικ.Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές-Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διοικητική Δίκη 2000,σελ.784επ.

άμεση κρατική παρέμβαση με τα κλασικά μέσα δράσης του διοικητικού δικαίου κρίνεται αναποτελεσματική ή ενδεχομένως και ανεπιθύμητη, η ίδρυση ορισμένης Ανεξάρτητης Αρχής δίνει τη δυνατότητα παρέμβασης με ήπια μέσα, όπως είναι η διατύπωση κανόνων δεοντολογίας κλπ<sup>9</sup>, που επιτρέπουν επιπλέον την πιο εύκολη διαμόρφωση συναίνεσης και την αποδοχή.<sup>10</sup>

## 2. Η αποστολή των Ανεξάρτητων Αρχών

Ίσως θα μπορούσε κανείς να σκεφτεί ότι η θεσμοθέτηση του σχήματος της διάκρισης των εξουσιών και των λειτουργιών<sup>11</sup> εξασφαλίζει την άριστη κατανομή της κρατικής εξουσίας μεταξύ των επιμέρους οργάνων, ώστε να καθίσταται περιττή οποιαδήποτε άλλη παρέμβαση στο σύστημα ισορροπίας (checks and balances) που έχει καθιερώσει ο συντακτικός νομοθέτης. Πράγματι, σήμερα πλέον δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει σοβαρά την πληρότητα του σχήματος αυτού, τόσο ως προς τους καταλαμβανόμενους φορείς όσο και τις ασκούμενες λειτουργίες.

Από την άλλη πλευρά όμως, δεν είναι βέβαιο ότι συμβαίνει το ίδιο και προκειμένου για την αποτελεσματικότητα του εν λόγω οργανωτικού σχήματος. Η Πολιτεία και συνακόλουθα η έννομη τάξη φαίνονται απειλούμενες από «εσωτερικούς και εξωτερικούς εχθρούς». Παράγοντες εσωτερικοί και εξωτερικοί θέτουν υπό αμφισβήτηση τη συνοχή και ιδίως την

---

<sup>9</sup> Σχετικά βλ. Αικ. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές-Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διοικητική Δίκη 2000, σελ. 789επ.

<sup>10</sup> Αικατερίνης Ηλιάδου, Η επικράτηση του μοντέλου των Ανεξάρτητων Αρχών στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001, σελ. 235επ.

<sup>11</sup> άρθρο 26 του Συντάγματος

αξιοπιστία του υπάρχοντος συστήματος, επιβάλλοντας την εκ νέου προσέγγιση παραδοσιακών σχημάτων, όπως αυτών του ελέγχου, των δικαιωμάτων του προσώπου και των σχέσεων της Πολιτείας με το διεθνές περιβάλλον της. Η ισχύς των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ), η αδιαφάνεια ορισμένων πτυχών του δημόσιου βίου, η διαπλοκή των οικονομικών και πολιτικών δυνάμεων, αλλά και η διεθνοποίηση της οικονομίας, των ιδεών και της πληροφορίας δημιουργούν την ανάγκη για πρόσθετη θωράκιση του πολίτη. Για την προστασία των δικαιωμάτων, της ατομικότητας και εν τέλει της ίδιας της υπόστασης του προσώπου σε αυτό το αχανές σύστημα – το οποίο φαίνεται να κινείται σε ορισμένες περιπτώσεις χωρίς κανόνες – διαμορφώνονται νέα δικαιώματα (βιογενετική, κυβερνοχώρος), καθώς επίσης δημιουργούνται νέοι ή απλώς αξιοποιούνται υφιστάμενοι μηχανισμοί ελέγχου, όπως π.χ. συμβαίνει προκειμένου για το θεσμό των Ανεξάρτητων Δημοσίων (Διοικητικών) Αρχών.

Εντέλει τι επιδιώκεται με τις Ανεξάρτητες Αρχές; Διαφάνεια, αντικειμενικότητα, απεγκλωβισμός από την πολιτική ηγεσία και τις σταθμίσεις της, ισορροπία μεταξύ κράτους και πολίτη, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή μάλλον, όλα αυτά μαζί. Η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών αποσκοπεί είτε στην προστασία ζωτικών δικαιωμάτων του πολίτη ( π.χ. προσωπικά δεδομένα, πληροφόρηση) ή απλώς στη διευκόλυνση της άσκησής τους ( π.χ. μέσω διαμεσολάβησης), είτε στην προστασία της πολιτικής ζωής ( π.χ. από τα ΜΜΕ), είτε στην προστασία της ίδιας της απειλούσας και ταυτοχρόνως απειλούμενης αγοράς ( π.χ. ανταγωνισμός), είτε στη διαχείριση ευαίσθητων τομέων της δημόσιας πολιτικής ( π.χ. ραδιοτηλεόραση ή τηλεπικοινωνίες) καθ'εαυτών 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 ( π.χ. διαιτητική παρέμβαση, διαμεσολάβηση, επιβολή κυρώσεων), με αρμοδιότητες που ποικίλουν ως προς τη νομική φύση, το περιεχόμενο αλλά και τα αποτελέσματα.<sup>12</sup>

### **3. Η καταγωγή των Ανεξάρτητων Αρχών**

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έγιναν γνωστές στο ευρύτερο κοινό της χώρας μας μέσα από τις ευρωπαϊκές εμπειρίες όπως αυτές διδάχτηκαν και διαδόθηκαν κυρίως κατά την τελευταία δεκαετία. Ιδιαίτερη ανάπτυξη και κοινωνική στήριξη απόκτησαν μετά τη σκανδαλολογία και μια κάποια διαδικασία απαξίωσης της πολιτικής που άρχισε από τα τέλη της δεκαετίας του '80. Σύμφωνα με τις διάχυτες απόψεις που αναδείχτηκαν μέσα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, υπάρχουν ευαίσθητες περιοχές, οι οποίες θα πρέπει να βγουν εκτός πεδίου (κομματικής) πολιτικής, να αντιμετωπιστούν «τεχνοκρατικά» από «σοφούς», ώστε η πολιτική να βρει και τα αναγκαία της αντίβαρα μέσα στην κοινωνία.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έλκουν την καταγωγή τους από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Από τις αρχές του αιώνα διαμορφώθηκε στη χώρα αυτή μια ιδιότυπη νομική παράδοση, κατά την οποία, χώροι άσκησης διοίκησης που έχουν τεχνικό χαρακτήρα πρέπει να αποσπώνται της κατά Υπουργεία οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και να ανατίθενται σε ειδικούς οργανισμούς (agencies). Οι οργανισμοί αυτοί, τμήμα της ευρύτερης

---

<sup>12</sup> Χαράλ.Χρυσανθάκη,Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα,Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,σελ.111επ.

αρμοδιότητας του Προέδρου των ΗΠΑ ως αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας, συγκροτούνται γύρω από ένα συμβούλιο το οποίο έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες διοικητικού ή και οιονεί δικαστικού χαρακτήρα, ανάλογα με το νόμο που δημιουργεί και διέπει καθένα τους.

Τα συμβούλια αυτών των οργανισμών διορίζονται από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ, συνήθως με τη συγκατάθεση της Γερουσίας. Στην Ευρώπη υπερεκτιμάται το δικαίωμα αυτό της Γερουσίας, ενώ διαφεύγει της προσοχής ότι στη χώρα αυτή αναγνωρίζεται ως πλήρες και σεβαστό το δικαίωμα του Προέδρου να διορίζει στη δημόσια διοίκηση τους πολιτικούς του φίλους, όπου νομίζει ότι θα υπηρετήσουν καλύτερα τις πολιτικές του.

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, το αμερικανικό δημόσιο δίκαιο άρχισε να ελκύει την προσοχή της Ευρώπης και σε ό,τι αφορά τις Αρχές αυτές, ιδιαίτερα στη Γαλλία και τη Γερμανία. Άλλωστε, το ημιπροεδρικό σύστημα της Γαλλίας επηρεάστηκε σε σημαντικότερη έκταση από κάθε άλλο από την από την υπερατλαντική Δημοκρατία. Λίγο λίγο, σημαντικές δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης κατελείφθησαν σε Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, δηλαδή, ειδικά συμβούλια επί των οποίων ο Υπουργός δεν θα μπορούσε να ασκήσει πολιτική επιρροή. Βέβαια, ένα από τα χαρακτηριστικά του τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται στη Γαλλία τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές είναι ότι πολύ συχνά τοποθεντούνται επικεφαλής τους μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας, στελέχη δηλαδή τα οποία έχουν υψηλή εκπαίδευση και φρόνημα υπηρεσίας του Κράτους.

Γρήγορα προέκυψε ένα νομικό πρόβλημα, κυρίως σε χώρες αμιγούς κοινοβουλευτικού συστήματος : πώς είναι δυνατόν οι Αρχές αυτές να συμβιβαστούν με τη θεμελιώδη αρχή του κοινοβουλευτικού συστήματος, κατά



την οποία ο Υπουργός είναι υπεύθυνος ενώπιον της Βουλής για ό,τι συμβαίνει στο χώρο της καθ' ύλην αρμοδιότητας του Υπουργείου του, ακόμη και αν δεν το γνωρίζει πράγματι.

Στις μέρες μας έχουν τόσο πολύ διαφημισθεί οι Ανεξάρτητες Αρχές από ένα μέρος της επιστήμης και της πολιτικής, ώστε η παρουσία και η ανάπτυξή τους είναι πλέον και στη χώρα μας αναπόδραστη πραγματικότητα. Οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν πλέον αναμφισβήτητα στο σύγχρονο τρόπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης<sup>13</sup>.

## **2. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις χώρες προέλευσης του θεσμού**

Θα ακολουθήσει σύντομη αναφορά τόσο στις γαλλικές «Autorites Administratives Independantes» όσο και στις αμερικάνικες «Independent Regulatory Agencies», θεωρημένες υπό συγκριτικό πρίσμα λόγω του ότι οι δύο αυτές εκδοχές Ανεξάρτητων Αρχών εκκολάφθηκαν και λειτουργούν εντός των πλαισίων δύο σαφώς διακρινομένων και παραδοσιακώς αντιπαρατιθεμένων εννόμων τάξεων, της ηπειρωτικής ευρωπαϊκής και της αγγλοσαξωνικής.

Οι γαλλικές και αμερικάνικες Ανεξάρτητες Αρχές διακρίνονται από οργανωτική και λειτουργική πρωτοτυπία σε σχέση με τους υφιστάμενους «κλασικούς» θεσμικούς μηχανισμούς. Η πρωτοτυπία τους έγκειται στο ότι, ενώ επιφανειακά θεωρούμενες προσομοιάζουν με την παραδοσιακή μορφή των διοικητικών οργάνων, η ενδεδειγμένη έγκυψη στα οργανωτικά και

---

<sup>13</sup> Σπυρ. Φιλογάιτη, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤΑ ΝΕΑ 23.01.2001,σελ.Ν10

λειτουργικά τους στοιχεία φέρνει στο φως μια κατάσταση ασύμβατη με την αρχική θεώρηση<sup>14</sup>. Συγκεκριμένα, οι γαλλικές και οι αμερικάνικες Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται αφενός από πολιτική ανεξαρτησία πρωτοφανή για διοικητικά όργανα και αφετέρου από ποικιλότητα εξουσιών, ορισμένες από τις οποίες παραπέμπουν μάλλον στον τρόπο λειτουργίας των δικαστικών οργάνων.

Η πολιτική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί την πλέον θεαματική πρωτοτυπία του θεσμικού αυτού φαινομένου και συνίσταται αφενός στις εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών που τις απαρτίζουν και αφετέρου στην έλλειψη υπαγωγής τους όχι μόνο στον ασφυκτικό ιεραρχικό έλεγχο που εφαρμόζεται «εσωτερικά» στα όργανα κάθε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου αλλά και στη χαλαρότερη διοικητική εποπτεία που ασκείται «εξωτερικά» στα αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σε αντιστάθμισμα αυτού του είδους «πολιτικής χειραφεσίας» οι Ανεξάρτητες Αρχές υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των πράξεών τους. Ενώ, όμως, οι γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές διακρίνονται από απόλυτη πολιτική ανεξαρτησία και σε οργανωτικό και σε λειτουργικό επίπεδο, πράγμα που καθιστά αδήριτη ανάγκη την προσφυγή σε ευρύ δικαστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, οι υπερατλαντικές Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται από σχετικότερη πολιτική ανεξαρτησία συνδυασμένη για το λόγο αυτό με ένα είδος «ατέλειας δικαστικού ελέγχου» ορισμένων από τις πράξεις τους. Ορισμένες από τις πράξεις των αμερικανικών Ανεξάρτητων Αρχών παραμένουν δικαστικά ανέλεγκτες, κυρίως

---

<sup>14</sup> Πρόκειται για το ζήτημα της νομικής φύσης των ΑΔΑ, η οποία δεν θεωρείται δεδομένη ούτε από το θετικό δίκαιο ούτε από τη νομική θεωρία στη Γαλλία και στις ΗΠΑ παρόλη την προφανή «διοικητική» τους υφή που αντανακλάται και στην επωνυμία τους.

αυτές που εκδίδουν όταν αποφασίσουν στηριζόμενες στη διακριτική ευχέρεια που τους έχει τυχόν αναγνωρισθεί από το νόμο.

Παρακάτω θα αντιδιαστείλουμε ανάμεσα στην οργανωτική ( α ) και λειτουργική ( β ) ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών σε Γαλλία και ΗΠΑ.

( α ) Η οργανωτική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών

Τα μέλη που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές έχουν εξοπλισθεί από το νομοθέτη με εγγυήσεις αδιαμφισβήτητης προσωπικής ανεξαρτησίας που απαντώνται μόνο στους δικαστές, πολύ περισσότερο που στη Γαλλία ορίζονται ανώτατοι δικαστές εν ενεργεία ανάμεσα στα μέλη που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές. Συγκεκριμένα, η «Commission des Sondages» (Επιτροπή Δημοσκοπήσεων) λόγω της ιδιαίτερης πολιτικής ευαισθησίας της αποστολής της απαρτίζεται αποκλειστικά από μέλη των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της Γαλλίας. Αντίθετα, οι αμερικανικές Ανεξάρτητες Αρχές αντλούν τα μέλη τους από το σώμα των «lawyers» (νομικών), των οποίων η πολιτική ανεξαρτησία και το κύρος θεωρούνται τα πλέον υψηλόβαθμα στις ΗΠΑ. Η προσωπική ανεξαρτησία των υπολοίπων μελών που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές κατοχυρώνεται αφενός από τον τρόπο διορισμού τους και αφετέρου από ορισμένα οργανικά γνωρίσματα που τις χαρακτηρίζουν.

Στη Γαλλία, η εξουσία υποδείξεως των μελών που τις απαρτίζουν έχει συνειδητά διασπαρεί και ανατεθεί στους επικεφαλής των τριών θεσμικών Εξουσιών του Κράτους. Συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας και ο Πρωθυπουργός, οι Πρόεδροι ή οι Ολομέλειες της Βουλής και της Γερουσίας και οι Πρόεδροι ή οι Ολομέλειες των τριών ανωτάτων δικαστηρίων μοιράζονται κατά περίπτωση την εξουσία υπόδειξης, με τρόπο ώστε η τελική σύνθεση των μελών που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές να μην ελέγχεται

πολιτικά από την Κυβέρνηση. Βέβαια, τα μέλη των γαλλικών Ανεξάρτητων Αρχών τυπικά διορίζονται με διοικητική πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου ή του αρμόδιου Υπουργού, οι οποίοι, όμως, σε κάθε περίπτωση δεσμεύονται απόλυτα από τις υποδείξεις. Στις ΗΠΑ, η εξουσία διορισμού έχει ανατεθεί αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η εντύπωση, όμως, που έτσι δημιουργείται ότι η αμερικανική Κυβέρνηση ελέγχει πολιτικά τα μέλη που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές εκμηδενίζεται από το γεγονός ότι ο διορισμός υπόκειται αφενός στην έγκριση της αμερικάνικης Γερουσίας και αφετέρου στη ρήτρα του δικομματισμού, σύμφωνα με την οποία τα μέλη των Αρχών δεν μπορούν να ανήκουν στο ίδιο πολιτικό κόμμα.

Τα οργανικά γνωρίσματα που ενισχύουν το καθεστώς πολιτικής ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών τόσο στη Γαλλία όσο και στις ΗΠΑ είναι τα ακόλουθα : 1) Η θεσμοθέτηση συγκεκριμένης και μακρόχρονης διάρκειας της θητείας των μελών τους, τα οποία πριν από τη νόμιμη λήξη της δεν μπορούν να μετατεθούν, να αντικατασταθούν ή να παυθούν από την Κυβέρνηση 2) Η συλλογικότητα της σύνθεσής τους, που αποτρέπει την αυθαιρεσία της μονοπρόσωπης άσκησης εξουσίας 3) Το ασυμβίβαστο των μελών τους με την ιδιότητα μέλους της Κυβερνήσεως ή των από αυτή εξαρτώμενων διοικητικών οργανισμών καθώς και με την ιδιότητα φορέα συμφερόντων στους εποπτευόμενους από τις Ανεξάρτητες Αρχές φορείς 4) Το καθεστώς ατελειών που εξασφαλίζει τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών από καταδίωξη, σύλληψη, κράτηση ή δίκη για τις γνώμες που εκφέρουν ή τις πράξεις στην έκδοση των οποίων συμπράττουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.

( β ) Η λειτουργική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών

Η λειτουργική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών εκφράζεται κατά τρόπο τόσο θετικό όσο και αρνητικό. Η θετική όψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας τους συνίσταται στο γεγονός ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται από εντυπωσιακή αυτονομία εσωτερικής διοικητικής διαχείρισεως : η κάθε Αρχή είναι εξοπλισμένη με ισχυρό μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης που διευθύνεται κυριαρχικά από τον πρόεδρό της. Επιπλέον, οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν την ευχέρεια να απαιτούν τη διοικητική συνδρομή των αρμόδιων κατά περίπτωση κρατικών οργάνων. Τέλος, οι Αρχές αυτές έχουν την εξουσία να προσλαμβάνουν και να ελέγχουν υπηρεσιακά τους υπαλλήλους που επανδρώνουν την εσωτερική οργανική τους διάρθρωση.

Η αρνητική όψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών αντανακλάται στο γεγονός ότι η Κυβέρνηση και οι από αυτή εξαρτώμενοι ανώτεροι διοικητικοί μηχανισμοί ( η διοικητική ιεραρχία) στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις Ανεξάρτητες Αρχές που να αφορά την εφαρμοστέα από αυτές πολιτική. Οι Ανεξάρτητες Αρχές δύνανται χωρίς κόστος και κυρώσεις να αγνοήσουν την κυβερνητική πολιτική στον τομέα που εποπτεύουν και να εκδώσουν πράξεις που να υπηρετούν διαφορετική ή και αντίθετη πολιτική. Αυτό το είδος λειτουργικής χειραφεσίας απέναντι στην Κυβέρνηση θέτει τις Αρχές αυτές εκτός διοικητικής ιεραρχίας και τις εξαιρεί από παντός είδους ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία τόσο της σκοπιμότητας όσο και της νομιμότητας των πράξεών τους.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ν.Δ.Κουλούρη,Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα,Διοικητική Δίκη 5(1993),σελ.1140 επ.

## 5. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο προηγούμενο Σύνταγμα

1975/1986

Το προηγούμενο Σύνταγμα (1975/1986) δεν περιείχε κάποια ρύθμιση όσον αφορά τις Ανεξάρτητες Αρχές, με συνέπεια να διερωτάται κανείς για τη συμβατότητα της νομοθετικής καθιέρωσης Ανεξάρτητων Αρχών με τους κανόνες του. Πρέπει κατ'αρχάς να διευκρινιστεί ότι η έλλειψη συνταγματικής διάταξης για τις Ανεξάρτητες Αρχές δεν καθιστούσε αντισυνταγματική οποιαδήποτε προσπάθεια του νομοθέτη.

Ωστόσο, το πρόβλημα δεν φαινόταν να συνίσταται προεχόντως στην έλλειψη ρητής ρύθμισης. Αντιθέτως, εντοπιζόταν στην ανυπαρξία πολιτικής ευθύνης και κατ'επέκταση κοινοβουλευτικού ελέγχου των εν λόγω δημόσιων φορέων, σύμφωνα με όσα προέβλεπε ( και προβλέπει) το άρθρο 85 του Συντάγματος<sup>16</sup>. Βούληση του συντακτικού νομοθέτη ήταν (και είναι) το σύνολο της δραστηριότητας της εκτελεστικής εξουσίας να τελεί υπό τον έλεγχο της Βουλής. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ο νομικός και ιδίως ο πολιτικός έλεγχος των ενεργειών της ηγεσίας της Διοίκησης, ώστε να διακριβώνεται η αδιάλειπτη ανταπόκρισή της στη δοθείσα ψήφο του εκλογικού σώματος καθώς και στην αρχή της νομιμότητας. 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>16</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Συντάγματος «Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και οι Υφυπουργοί είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης και καθένας από αυτούς για τις πράξεις ή τις παραλείψεις της αρμοδιότητάς του, σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων για την ευθύνη των Υπουργών. Σε καμία περίπτωση η έγγραφη ή προφορική εντολή του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν απαλλάσσει τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς από την ευθύνη τους».

Πέραν τούτου, όμως, συμβάλλει στη νομιμοποίηση των διαχειριζομένων την κρατική εξουσία, δεδομένου ότι τους συνδέει με τον κατεξοχήν αντιπροσωπευτικό θεσμό, δηλαδή τη Βουλή. Ενόψει των ανωτέρω, η πρόβλεψη οργάνων εκτός του προαναφερθέντος λειτουργικού σχήματος προβληματίζει και εξακολουθεί να προβληματίζει, στο μέτρο που καθιστά αβέβαιη αν όχι απαγορευτική την πραγματοποίηση πολιτικού ελέγχου και κατ'επέκταση την κατάδειξη πολιτικών ευθυνών.

Περαιτέρω, στα δεδομένα του προβλήματος συγκαταλεγόταν και η παράμετρος, η οποία συνδέεται με το πλαίσιο που διαγράφει το άρθρο 26 του Συντάγματος. Το εν λόγω οργανωτικό σχήμα φαινόταν να αλλοιώνεται με την προσθήκη δημόσιων οργάνων που δεν υπάγονταν, *prima facie* τουλάχιστον, στον εξισορροπητικό μηχανισμό, τον οποίο καθιέρωνε ο συντακτικός νομοθέτης. Την ίδια στιγμή, όμως, η ύπαρξη των ακόλουθων τριών στοιχείων περιόριζε τις προκαλούμενες τριβές. Επρόκειτο για την : α) σύνδεση της επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών με τη Βουλή, β) υποβολή της έκθεσής τους και τη συζήτησή της στη Βουλή και τέλος, γ) δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεών τους. Τα εν λόγω τρία στοιχεία επέτρεπαν την, εν μέρει τουλάχιστον, αντιμετώπιση του προκύπτοντος προβλήματος σε σχέση τόσο με το άρθρο 85 όσο και με το άρθρο 26 του Συντάγματος.

Οι σχετικές σκέψεις δεν έπαυαν ωστόσο να έχουν χαρακτήρα ερμηνευτικών λύσεων, όχι ανεπίδεκτων αντιλόγου. Στην πραγματικότητα έδιδαν την εντύπωση ερμηνευτικών προσπαθειών για την *ex ante* αντιμετώπιση ενός προβλήματος που δεν φαίνεται να είχε υπόψη του ή,

πάντως, δεν περιλαμβανόταν στη βούληση του συντακτικού νομοθέτη το 1975 αλλά ούτε και το 1986.<sup>17</sup>

## **B. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001**

### **1. Ζήτημα έλλειψης δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών**

Εισερχόμενες στα «ύδατα» του ελληνικού πολιτικού συστήματος οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές προσέκρουσαν στους σκοπέλους της ελληνικής πραγματικότητας. Ο σημαντικότερος ήταν αυτός του ελληνικού Συντάγματος. Το ελληνικό πολιτικό σύστημα στηρίζεται, ως γνωστόν, στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ( άρθρο 1 του Συντ.). Ο ελληνικός λαός είναι το πρωτογενές όργανο από το οποίο πηγάζουν οι τρεις εξουσίες (νομοθετική, δικαστική, εκτελεστική). Στο σκόπελο της ελληνικής συνταγματικής τάξης προσέκρουσε κατ'αρχήν αυτός ο θεσμικός νεωτερισμός. Την «αχίλλειο πτέρνα» του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης, επιδίωξε να γιατρέψει η συνταγματική τους κατοχύρωση.<sup>18</sup>

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα ορίζει ότι τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών αναδεικνύονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Με αυτή

---

<sup>17</sup> Χαράλ. Χρυσανθάκη, Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 111 επ.

<sup>18</sup> Θεόδωρου Λιανά, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ.22(2001), σελ. 99 επ.



τη ρύθμιση το Σύνταγμα επιδίωξε να δώσει λύση στα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών, για τα οποία ευθύνεται κυρίως ο τρόπος επιλογής και υπόδειξης των μελών τους. Η ενεργητική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία υπόδειξής τους ταιριάζει καλύτερα στη δημοκρατική λογική του πολιτεύματος, από ότι η αναζήτηση μιας νομιμοποίησης λόγω «σοφίας».

Μια τέτοια νομιμοποίηση, βέβαια, είναι μόνο έμμεση και δεν αναιρεί τον «ελιτίστικο» χαρακτήρα των Ανεξάρτητων Αρχών, που ανάγεται στο γεγονός ότι τα μέλη τους αναδεικνύονται με κριτήρια την τεχνογνωσία τους ή την επιστημονική τους κατάρτιση ή την εμπειρία τους. Το φαινόμενο, όμως, αυτό δεν είναι ξένο για τη σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Αντίθετα, συνδέεται με το ευρύτερο φαινόμενο της τεχνοκρατίας, το οποίο από καιρό έχει ενσωματωθεί στον τρόπο οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας<sup>19</sup>.

Αν αναλογιστεί, πάντως, κανείς τους κινδύνους που συνεπάγεται η διείσδυση της τεχνοκρατικής λογικής στη δημόσια διοίκηση για την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, κινείται εύλογα η υποψία ότι τελικά η έμμεση νομιμοποίηση που εξασφαλίζεται στα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών μέσα από τη διαδικασία διορισμού τους δεν αποτελεί εγγύηση για τον κατ'ουσίαν σεβασμό της δημοκρατικής αρχής. Ιδιαίτερα σημαντική αναδεικνύεται έτσι τόσο η διασφάλιση της δημοσιότητας και της διαφάνειας, όσο αφορά τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, έτσι ώστε να υπόκειται τελικά σε κοινωνικό έλεγχο, όσο και η διασφάλιση της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου των πράξεών τους,

---

<sup>19</sup> Αν.Τάχου, Ο διοικητικός συντονισμός-Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας, Νομικό Βήμα 1986,σελ.800επ.

ώστε να μην προκαλούνται ρήγματα στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και στο δικαιοκρατικό πρότυπο οργάνωσης της εξουσίας.<sup>20</sup>

## **2. Η τυποποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο**

### **Σύνταγμα**

Ενόψει της υποδοχής των Ανεξάρτητων Αρχών από τον Έλληνα νομοθέτη και της αποδοχής τους στη συνέχεια από τη νομολογία, η αναθεωρητική πρωτοβουλία κινήθηκε προς την κατεύθυνση της εισαγωγής νέων διατάξεων στο Σύνταγμα σχετικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές. Οι διατάξεις του νέου Συντάγματος που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν στο τμήμα της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας που επιδίωξε να επισφραγίσει θεσμικές μεταβολές, οι οποίες είχαν ήδη επέλθει με κοινό νόμο. Το γεγονός ότι από τον τίτλο των συγκεκριμένων Αρχών αφαιρείται πλέον το επίθετο «διοικητικές» δεν έχει ουσιώδη σημασία και δεν επηρεάζει την ένταξή τους στο τρίπτυχο της κρατικής εξουσίας : Οι Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώνονται και τυποποιούνται συνταγματικά εξακολουθούν να 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 μια γενική διάταξη, αυτή του άρθρου 101 Α, η οποία ρυθμίζει θέματα συγκρότησης και λειτουργίας των

---

<sup>20</sup> Αικατερίνης Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Διοικητική Δίκη 12(2000), σελ. 784επ.

Ανεξάρτητων Αρχών που τυποποιούνται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις. Σχεδόν όλες οι διατάξεις αυτές έγιναν δεκτές κατά την ψηφοφορία της 06/04/2001 με ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία. Εξαιρέση αποτελεί η παράγραφος 2 του άρθρου 101 Α, που ρυθμίζει το θέμα επιλογής των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών και η οποία συγκέντρωσε 152 ψήφους σε σύνολο 280 ψηφισάντων.

### **3. Οι ειδικές διατάξεις του Συντάγματος σχετικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές**

Οι διατάξεις του αναθεωρημένου Συντάγματος που αναφέρονται σε συγκεκριμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν έχουν πάντοτε το ίδιο περιεχόμενο.

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. Στις διατάξεις αυτές δεν γίνεται ρητή 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.

Το άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος προβλέπει την ανάθεση του ελέγχου της διαδικασίας πρόσληψης υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα σε Ανεξάρτητη Αρχή, χωρίς να μνημονεύεται ρητά το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). 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.

Σε δύο διατάξεις του αναθεωρημένου Συντάγματος γίνεται ευθεία και ρητή αναφορά σε Ανεξάρτητες Αρχές, που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί με νόμο και λειτουργούν. Πρόκειται συγκεκριμένα για το 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 νέα παράγραφο 9 που προστέθηκε στο άρθρο 103 Συντ., η οποία αναφέρεται ρητά στο «Συνήγορο του Πολίτη» και προβλέπει τη λειτουργία του ως Ανεξάρτητης Αρχής.

#### **4. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ**

Με τις διατάξεις αυτές 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.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα υποδέχεται, ωστόσο, μόνο εν μέρει τις Ανεξάρτητες Αρχές και όχι γενικά ως θεσμό, αφού ρυθμίζει μόνο ορισμένες από αυτές. Το γεγονός αυτό δεν αναιρεί τη γενική αρμοδιότητα του νομοθέτη να αποφασίζει για τη θεσμοθέτηση και άλλων Αρχών, που περιβάλλονται με το προνόμιο της ανεξαρτησίας, πέρα από αυτές οι οποίες ρητά προβλέπονται από το Σύνταγμα. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης 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.

Από την άλλη πλευρά η «συνταγματική τυποποίηση» των Ανεξάρτητων Αρχών στις οποίες αναφέρεται ειδικά το νέο Σύνταγμα δεν σημαίνει ότι οι δεδομένες κατά το χρόνο της αναθεώρησης Αρχές καλύπτονται εφεξής ούτως ή άλλως από θεσμική εγγύηση ως προς τη διατήρησή τους ή ότι αφαιρείται από τον κοινό νομοθέτη η αρμοδιότητα να αποφασίζει σχετικά με την ύπαρξη δεδομένης Ανεξάρτητης Αρχής. Εάν δεν υπάρχει σχετική ρητή συνταγματική πρόβλεψη, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του Ε.Σ.Ρ. (άρθρο 15 παρ.2) και του Συνήγορου του Πολίτη (άρθρο 103 παρ.9), διατάξεις δηλαδή που εγγυώνται ρητά την υπόσταση συγκεκριμένης Αρχής, ο νομοθέτης παραμένει ελεύθερος να αποφασίζει σχετικά με την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα διατήρησης της δεδομένης μορφής της Αρχής, που έχει ιδρύσει.

Βέβαια, η ελευθερία αυτή του νομοθέτη περιορίζεται, στο μέτρο που ορισμένη Ανεξάρτητη Αρχή συνδέεται κατ'ουσίαν με την απόλαυση συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αυτός ο περιορισμός ανάγεται άμεσα στην προστατευτική λειτουργία των επιμέρους δικαιωμάτων, η απόλαυση των οποίων κρίθηκε ότι πρέπει να διασφαλίζεται και με τη θεσμοθέτηση ορισμένης Ανεξάρτητης Αρχής. Έτσι, ο νομοθέτης μπορεί να αντικαταστήσει την Ανεξάρτητη Αρχή που είχε θεσπίσει με άλλη, αρκεί να της αναθέτει αρμοδιότητες που εξασφαλίζουν την προστασία του σχετικού δικαιώματος.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των διατάξεων που προαναφέρθηκαν αποτελεί το γεγονός ότι συνοδεύονται από ρητή επιφύλαξη υπέρ του νόμου, για τη ρύθμιση των θεμάτων σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις

αρμοδιότητες των συγκεκριμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Ιδιαίτερη σημασία έχει στο σημείο αυτό η ευρεία ευχέρεια που αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη, να αποφασίζει σχετικά με τη φύση των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις Ανεξάρτητες Αρχές. Μόνη εξαίρεση συνιστά η ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων ευθέως από το Σύνταγμα στο Ε.Σ.Ρ., αφού με τη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 εδ. β αναγνωρίζεται ρητά η αποκλειστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. για την άσκηση ελέγχου στους τομείς της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης καθώς και για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων.<sup>21</sup>

## **5. Οι γενικές διατάξεις του Συντάγματος σχετικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές**

Παράλληλα με τις διατάξεις που αναφέρονται ειδικά σε ορισμένες Ανεξάρτητες Αρχές, στο αναθεωρημένο Σύνταγμα έχει προστεθεί και το άρθρο 101 Α, το οποίο περιλαμβάνει γενικές ρυθμίσεις.

Το άρθρο 101 Α συνδέει τις Ανεξάρτητες Αρχές με τη Διοίκηση και μάλιστα τις αντιμετωπίζει ως τρόπο οργάνωσης της Διοίκησης, αφού τις εντάσσει στο οικείο κεφάλαιο του Συντάγματος (οργάνωση της Διοίκησης), αμέσως μετά το άρθρο 101 που αναφέρεται στην Αποκέντρωση και πριν το 102 που αναφέρεται στην Αυτοδιοίκηση.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Αικατερίνης Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα, Το νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου),σελ.387επ.

<sup>22</sup> Θεόδωρου Φορτσάκη,Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα,Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,σελ.127επ.

Η πρώτη από τις παραγράφους του άρθρου 101 Α περιορίζει ρητά το πεδίο αναφοράς της μόνο στις συνταγματικά τυποποιημένες Ανεξάρτητες Αρχές. Στη δεύτερη και στην τρίτη παράγραφο του ίδιου άρθρου αντίθετα, δεν διευκρινίζεται εάν οι συγκεκριμένες διατάξεις αφορούν μόνο τις Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζονται ευθέως στο Σύνταγμα ή και εκείνες που θεσπίζονται με κοινό νόμο. Συστηματικά και λαμβάνοντας υπόψη το ρητό περιορισμό της παραγράφου 1, μάλλον θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 101 Α αναφέρεται μόνο στις Ανεξάρτητες Αρχές που τυποποιούνται σε ειδικές επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος. Εξάλλου, σε αυτό το συμπέρασμα οδηγεί και η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να μην αναφερθεί ρητά κατά τρόπο γενικό και στις Ανεξάρτητες Αρχές που θεσμοθετούνται με κοινό νόμο, παρότι ανάλογη ήταν η διατύπωση του Σχεδίου που υπέβαλε η Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται τέλος και από την ιστορική ερμηνεία. Ανατρέχοντας στα Πρακτικά της Βουλής όπου καταγράφηκαν οι συζητήσεις σχετικά με την αναθεώρηση, διαπιστώνουμε την έντονη επιφυλακτικότητα που διατυπώθηκε σε σχέση με την πρόταση γενικής αναγωγής των Ανεξάρτητων Αρχών σε συνταγματικά προβλεπόμενο όργανο<sup>23</sup>.

Ως προς το περιεχόμενο των επιμέρους διατάξεων του άρθρου 101 Α (το οποίο αναλύεται εκτενέστερα σε άλλα τμήματα της εργασίας), εδώ μπορούμε να σημειώσουμε συνοπτικά τα εξής :

Η πρώτη παράγραφος προβλέπει ότι τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διορίζονται με ορισμένη θητεία και επομένως δεν απολαμβάνουν ισοβιότητα. Συνταγματικά διασφαλίζεται πλέον η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία

---

<sup>23</sup> Βλ. τις σχετικές εισηγήσεις των Αν.Λοβέρδου, Κ.Μητσοτάκη, Ελ.Τζιόλα, Ευ.Βενιζέλου, Π.Παυλόπουλου στη Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι, Πρακτικά Βουλής,Συνεδρίαση ΡΜΕ της Τετάρτης 21 Μαρτίου 2001,σελ. 6198, 6214, 6222, 6225 και 6231 αντίστοιχα.

των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών. Ρυθμίσεις ανάλογου περιεχομένου περιέχουν συνήθως και οι ισχύουσες διατάξεις των κοινών νόμων που αφορούν το νομικό καθεστώς των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, χωρίς ωστόσο να έχουν παρεμποδίσει μέχρι σήμερα αποτελεσματικά έμμεσες παρεμβάσεις, που οδήγησαν τελικά σε πρόωρη λήξη της θητείας μελών Ανεξάρτητων Αρχών με την υποβολή παραίτησης.

Το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 101 Α παραπέμπουν ρητά στον κοινό νομοθέτη για τον καθορισμό των ειδικότερων θεμάτων σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού που προσλαμβάνεται στην υπηρεσία η οποία συγκροτείται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, καθώς και για τον καθορισμό των «ανάλογων προσόντων», που απαιτούνται για την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών. Από τις διατάξεις αυτές δεν καθίσταται ωστόσο σαφές εάν τα θέματα αυτά πρέπει εφεξής να ρυθμίζονται κατά τρόπο ενιαίο.

Το τρίτο εδάφιο της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 101 Α προβλέπει ότι η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με «επιδίωξη ομοφωνίας» ή σε περίπτωση που η ομοφωνία δεν καθίσταται εφικτή, με αυξημένη πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων. Το τελευταίο εδάφιο αυτής της παραγράφου παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής για τη ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων που αφορούν την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών.

Αναθέτοντας σε όργανο του Κοινοβουλίου, συγκεκριμένα στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών,



ο αναθεωρητικός νομοθέτης επιδιώκει να αντιπαρέλθει των προβλημάτων που επισημάνθηκαν σε σχέση με το ελλιπές έρεισμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, όσο αφορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας από τις Αρχές αυτές. Η νομιμοποίηση, βέβαια, που διασφαλίζεται με τη συγκεκριμένη ρύθμιση είναι μόνο έμμεση (θα μπορούσε μάλιστα να χαρακτηριστεί «διπλά» έμμεση, αφού και η ίδια η Διάσκεψη των Προέδρων απολαμβάνει έμμεσης μόνο νομιμοποίησης) και δεν αναιρεί τον «ελιτιστικό» χαρακτήρα των Ανεξάρτητων Αρχών, που συνδέεται με το γεγονός ότι κριτήριο για την ανάδειξη των μελών τους αποτελεί συνήθως η τεχνογνωσία και η επιστημονική κατάρτιση.

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 101 Α παραπέμπει τέλος στον Κανονισμό της Βουλής για τη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών και της Βουλής και την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η διάταξη αυτή δεν απαντά άμεσα στα προβλήματα που δημιουργεί σε σχέση με την κοινοβουλευτική αρχή, η αφαίρεση των Ανεξάρτητων Αρχών από την ιεραρχική πυραμίδα της διοικητικής οργάνωσης. Μπορεί, ωστόσο, να αποτελέσει το συνταγματικό θεμέλιο, που θα διευκολύνει την άμεση επικοινωνία των Αρχών αυτών με το Κοινοβούλιο.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Αικατερίνης Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα, Το νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου),σελ.387επ.

## 6.Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών

Η ιδιοτυπία των Ανεξάρτητων Αρχών δυσχεραίνει τον ασφαλή καθορισμό της νομικής φύσης τους και κατά συνέπεια την ευχερή ταξινόμησή τους σε μία από τις τρεις κρατικές λειτουργίες.

Το πρώτο ζήτημα που θα μας απασχολήσει είναι το αν πρόκειται για διοικητικά όργανα ή για διοικητικές αρχές. Σε αντίθεση με ότι συνέβη στη Γαλλία, στη χώρα μας και ο νομοθέτης εξήγγειλε πανηγυρικά και ο δικαστής αποδέχτηκε χωρίς δισταγμούς το χαρακτηρισμό του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ως διοικητικού οργάνου<sup>25</sup>. Αν και συχνά στον ελληνικό χώρο οι δύο όροι χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, οι έννοιες αυτές δεν είναι ταυτόσημες και η διασάφισή τους κρίνεται χρήσιμη.

Το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο «αρχή» με ένα γενικό περιεχόμενο, χωρίς να συμβάλλει στον εννοιολογικό του προσδιορισμό. Μάλιστα, επειδή η συνταγματική χρήση του αφορά πρωτίστως την κατοχύρωση της αίτησης ακύρωσης, η διάκριση της διοικητικής αρχής από το διοικητικό όργανο πραγματοποιείται ενόψει της διαμάχης για την υιοθέτηση της οργανικής ή λειτουργικής προσέγγισης της ακυρωτικής διαφοράς.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την κρατούσα άποψη, ιδιότητα διοικητικής αρχής αποκτά εκείνο το όργανο που διαθέτει οργανική ενότητα και έννομη ικανότητα

---

<sup>25</sup> Με την απόφαση 930/1990 το ΣτΕ δεν αμφισβήτησε την ιδιότητα του ΕΣΡ ως διοικητικού οργάνου. Απλώς, όπως αναφέρεται σε άλλο μέρος της εργασίας, ενόψει της ιδιότητάς του αυτής, θεώρησε εκτεταμένη και συνεπώς αντισυνταγματική την παρεχόμενη σε αυτό με το νόμο 1866/99 εξουσιοδότηση. Έτσι, «επικυρώθηκε» ο νομοθετικός χαρακτηρισμός του ΕΣΡ ως «ανεξάρτητου οργάνου», χαρακτηρισμός που στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί *contradictio in terminis*, στο μέτρο που η έννοια του οργάνου προυποθέτει την ένταξή του στην πυραμίδα των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

να εκδίδει εκτελεστές πράξεις<sup>26</sup>. Υποταγμένη στις ανάγκες του δικονομικού δικαίου, η αντίληψη αυτή υποβαθμίζει τη σημασία της έννοιας που στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο θα αντιστοιχούσε σε αυτή του αξιώματος ή του θεσμού.

Όμως, η δικονομικά προσανατολισμένη οριοθέτηση της αρχής επισκιάζει το γεγονός ότι, σε όλα τα έργα του συνταγματικού δικαίου, ο όρος χρησιμοποιείται προκειμένου να υποδηλώσει το όργανο ή το σύστημα των οργάνων που χαρακτηρίζεται όχι μόνο από οργανική ενότητα και αναγνώριση επιτακτικής εξουσίας, αλλά και από σκοπό δημόσιου ενδιαφέροντος στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει. Η λογική δε αυτή, εφαρμοζόμενη στις διοικητικές αρχές «είχε ως αποτέλεσμα να αποκλεισθούν από τον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων αρκετές πράξεις ... που παρουσιάζουν σαφή διοικητικό χαρακτήρα και περαιτέρω, να στερούνται οι διοικούμενοι θεμελιωδών συνταγματικών τους δικαιωμάτων ... και να ταυτίζεται ανεπίτρεπτα η παροχική με την απλή συναλλακτική διοίκηση»<sup>27</sup>.

Αξιοσημείωτη είναι η νεότερη νομολογία του ΣτΕ, η οποία διευκόλυνε τη στροφή στην ουσιαστική έννοια της διοικητικής αρχής. Χαρακτηριστική είναι η 872/1992 απόφαση του ΣτΕ για τα ραδιοτηλεοπτικά πράγματα της χώρας, στην οποία το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο όχι μόνο υιοθετεί ρητά το χαρακτηρισμό του ΕΣΡ ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, αλλά αναφέρεται και στο λόγο για τον οποίο το όργανο «ανάγεται» σε αρχή : ως «δικαιολογητικό έρεισμα» της νομοθετικής αυτής επιλογής δεν αναγνωρίζεται ούτε η οργανική ενότητα, ούτε η δυνατότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων

---

<sup>26</sup> Τον ορισμό αυτό έχει υιοθετήσει και ο νομοθέτης στο άρθρο 1 του π.δ. 611/1977, όπου ορίζεται ότι «αρχαί είναι τα όργανα του κράτους τα έχοντα ίδια δικαιοδοσία μετά διατακτικής εξουσίας».

<sup>27</sup> Ι.Συμεωνίδη, Τα όρια της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, Θεσσαλονίκη 1975,σελ.115επ.

από το ΕΣΡ, αλλά το γεγονός ότι «ασκεί αυτό τούτο, τον άμεσον, κατά την ως άνω συνταγματικήν διάταξιν, έλεγχον του κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως, δια την εξασφάλισιν της αντικειμενικότητας, της ισότητος των όρων και της προαγωγής της ποιότητος των προγραμμάτων, καθώς και της εκφράσεως, της πολυφωνίας και της τηρήσεως της δημοσιογραφικής δεοντολογίας»<sup>28</sup>.

Το διακριτικό γνώρισμα, λοιπόν, της αρχής από το όργανο είναι η ιδιαίτερη αποστολή που της αναθέτει ο νομοθέτης και που θεμελιώνει τη δομή και κατευθύνει τη δράση της. Η ύπαρξη αυτής της αποστολής επηρεάζει αναμφίβολα το εύρος και τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η αρχή.<sup>29</sup>

Μετά την αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμα κάνει λόγο για «ανεξάρτητες αρχές» τόσο στη γενική διάταξη του άρθρου 101 Α, όσο και στις επιμέρους διατάξεις.

Ένα άλλο θέμα είναι το ίδιο το όνομα και συνακόλουθα η φύση των Αρχών αυτών. Έως τώρα γινόταν λόγος στην ελληνική νομική θεωρία συνήθως για Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές<sup>30</sup>, με αποτέλεσμα να καθίσταται σαφές ότι πρόκειται κατ'αρχήν για όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, έστω κι εάν αυτά χαρακτηρίζονται από σειρά επιμέρους ιδιομορφιών<sup>31</sup>, με πρωταρχική το γεγονός ότι δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική δομή της

---

<sup>28</sup> ΣτΕ 872/1992, ΔιΔίκη 1992,σελ.306

<sup>29</sup> Ιφιγ.Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του ΕΣΡ μεταξύ των άρθρων 43 παρ.2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 3/1996, σελ.645επ.

<sup>30</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Ν.Κουλούρη,Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα,ΔιΔίκη 1993,σελ.1140επ./ Μ.Αντωνόπουλου, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995 κλπ.

<sup>31</sup> Αυτές επισημαίνει η Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Το Σύνταγμα 1999,σελ.547, για να κατατάξει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης «στην καινοφανή κατηγορία των ρυθμιστικών αρχών», καθώς και ο Οικονόμου, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας, Το Σύνταγμα 1999,σελ.555επ., ο οποίος προκρίνει τον όρο «Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές».

δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, ο όρος «διοικητικές» έχει απαλειφθεί, τόσο στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α, όσο και στις επιμέρους διατάξεις σχετικά με τις παραπάνω Αρχές. Βέβαια, το άρθρο 101 Α δεν παύει να εντάσσεται στο επιγραφόμενο «Διοίκηση» έκτο τμήμα ( άρθρα 101 – 105) του τρίτου μέρους του Συντάγματος (άρθρα 26 έως 105), με τίτλο «Οργάνωση και Λειτουργίες της Πολιτείας».

Παρά ταύτα εκφράζεται και η γνώμη ότι η ένταξη αυτή δεν ανταποκρίνεται στη φύση των Αρχών, οι οποίες συνιστούν, κατά την άποψη αυτή, κάτι νέο και ποιοτικά διαφορετικό σε σχέση με την παραδοσιακή τριμερή διάκριση των κρατικών λειτουργιών και συνακόλουθα, των κρατικών οργάνων (νομοθετικά, διοικητικά, δικαστικά)<sup>32</sup>.

Θα πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι μια τέτοια «υπέρβαση» της παραδοσιακής διάκρισης των λειτουργιών, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του αναθεωρητικού νομοθέτη , αφού το παραπάνω άρθρο συγκαταλέγεται στο «σκληρό πυρήνα» των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων, σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 110 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (ή εξουσιών) υπό το ισχύον Σύνταγμα είναι βέβαια σχετική, αφού ανέχεται τη «διασταύρωση» των λειτουργιών, δηλαδή την ανάθεση σε κρατικά όργανα και αρμοδιοτήτων που δεν ανήκουν κατά το περιεχόμενό τους στην αντίστοιχη λειτουργία, π.χ.

---

<sup>32</sup> Βλ. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Το Σύνταγμα 1999,σελ.547, η οποία κάνει λόγο για «αδυναμία εφαρμογής της αρχής της διάκρισης των εξουσιών στη σύγχρονη πραγματικότητα», καθώς και της ίδιας, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 1996,σελ.645επ., όπου παραστατικά σημειώνεται ότι «το Ε.Σ.Ρ. αρνείται την κυρίαρχη νομική φαντασμαγορία ως βασικό θεμέλιο της νομιμοποίησής του». Για τον αντίστοιχο προβληματισμό στην αμερικάνικη νομική θεωρία, όπου οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές χαρακτηρίζονται συχνά ως «τέταρτη εξουσία», βλ. Κουλούρη, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα,ΔιΔίκη 1993,σελ.1159-1160.

ανάθεση στη Βουλή δικαστικών αρμοδιοτήτων με τα άρθρα 49 και 86 του Συντάγματος. Ωστόσο, η αρχή αυτή, υπό την «οργανική» εκδοχή της, αποκλείει κατ'αρχήν τη «σύγχυση» των οργάνων, προϋποθέτει δηλαδή ότι κάθε κρατικό όργανο είναι από τη φύση του κυρίως νομοθετικό ή εκτελεστικό ή δικαστικό και δεν μπορεί, ως τέτοιο, να είναι ταυτόχρονα και νομοθετικό και εκτελεστικό και δικαστικό. Μοναδική εξαίρεση, οφειλόμενη σε ιστορικούς λόγους και περιορισμένης πρακτικής σημασίας, είναι ο αιρετός ανώτατος άρχοντας (Πρόεδρος της Δημοκρατίας), ο οποίος, με την ιδιότητά του αυτή, είναι όργανο τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας (άρθρο 26 παρ. 1 – 2 του Συντ.), αν και η συμμετοχή του στην τελευταία είναι μάλλον περιθωριακή.

Η τυχόν παραδοχή λοιπόν ότι οι πρωτοεμφανιζόμενες σε ελληνικό Σύνταγμα Ανεξάρτητες Αρχές μπορεί να μην είναι από τη φύση τους κυρίως νομοθετικά, εκτελεστικά ή δικαστικά όργανα, αλλά κάτι διαφορετικό, δηλαδή εν δυνάμει όργανα ταυτόχρονα εκτελεστικά και (ίσως εν μέρει) δικαστικά και νομοθετικά, παραπέμπει ακριβώς σε «σύγχυση» των οργάνων<sup>33</sup> και δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή.

Αντίθετα με την παραπάνω άποψη, το γεγονός ότι από τον τίτλο των συγκεκριμένων Αρχών αφαιρείται πλέον το επίθετο «διοικητικές» δεν έχει ουσιώδη σημασία και δεν επηρεάζει την ένταξή τους στο τρίπτυχο της κρατικής εξουσίας : Οι Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώνονται και τυποποιούνται συνταγματικά εξακολουθούν να αποτελούν μορφή οργάνωσης της εκτελεστικής – διοικητικής λειτουργίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι διοικητικές αρχές, εκδίδουν διοικητικές πράξεις και υπάγονται σε δικαστικό

---

<sup>33</sup> Κώστα Χρυσόγονου, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 6/2000,σελ.1163επ.

έλεγχο. 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.<sup>34</sup>

## 7. Ανεξαρτησία

### 7α. Εμβάθυνση στην έννοια «ανεξαρτησία»

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω στο κομμάτι της εργασίας που αφορά στη νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών, οι Αρχές αυτές είναι διοικητικές και ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία του κράτους. Ο καθορισμός της νομικής φύσης των Αρχών και η συνακόλουθη οργανωτική τους ένταξη έχουν ρόλο καθοριστικό και στην εμβάθυνση του όρου «ανεξαρτησία», που τις χαρακτηρίζει.

Με δεδομένο, λοιπόν, ότι πρόκειται για «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», αυτή η «ανεξαρτησία» (= μη εξάρτηση) νοείται (σωρευτικά) :

- i) εντός του πλαισίου της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή πρόκειται κατ'αρχήν για αρχές διοικητικές που τοποθετούνται στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας και που, κατ'εξάιρεση, ασκούν συγκεκριμένες ειδικές διοικητικές αρμοδιότητες (αλλιώς κινδυνεύουν να υποκαταστήσουν τελείως τη Δημόσια Διοίκηση).

---

<sup>34</sup> Αικατερίνης Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα, Το νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου),σελ.387επ.

- ii) έναντι της ιεραρχικής δομής της Διοίκησης : δηλαδή η ανεξαρτησία έγκειται στην επιτέλεση ορισμένων και συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας από ένα όργανο που δεν βρίσκεται σε ιεραρχική σχέση ή εξάρτηση από τα άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, επομένως δεν έχει διοικητικό προϊστάμενο πρόσωπο που δεν ανήκει σε αυτό.<sup>35</sup>

Ως συνέπεια της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώνεται η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών χαρακτηρίζονται ρητά από το νομοθέτη ως «ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί»<sup>36</sup>.

Το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, όπως προαναφέρθηκε, θέτει ορισμένους γενικούς κανόνες για τις Ανεξάρτητες Αρχές. Βασικός κανόνας είναι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους (παρ.1 του άρθρου 101<sup>Α</sup>), που ρυθμίζεται πλέον και από το νόμο υπ' αριθμ. 3051/2002 (άρθρα 2 και 3 ).

## **7β. Προσωπική Ανεξαρτησία (άρθρο 3 του ν. 3051/2002)**

Η προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών συνδέεται με τη θητεία για την οποία διορίζονται και έχει την έννοια ότι η απόλυσή τους κατά τη διάρκεια της θητείας τους είναι δυνατή μόνο με απόφαση του οργάνου που τα επιλέγει για λόγους σχετικούς με την άσκηση

<sup>35</sup> Θεόδωρου Φορτσάκη, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.127επ.

<sup>36</sup> βλ. άρθρο 4 παρ.8 του νόμου 2773/1999 για ΡΑΕ, πρβλ. Όμως άρθρο 3 παρ.7 του νόμου 2867/2000 για Ε.Ε.Τ.Τ., όπου ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Αρχής χαρακτηρίζονται απλώς «δημόσιοι λειτουργοί».



του λειτουργήματός τους και με διαδικασία η οποία εξασφαλίζει το δικαίωμα της υπεράσπισης.

Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διορίζονται για ορισμένη θητεία, η οποία είναι δυνατόν να ανανεωθεί μία μόνο φορά, διαδοχικά ή μη, με ταυτόχρονη κατοχύρωση συστήματος μερικής αντικατάστασης ( άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 3051/2002), έτσι ώστε να μην επιδιώκει να είναι κάποιος αρεστός σε αυτούς που τον επέλεξαν αποσκοπώντας στην επανεκλογή του. Η κατοχύρωση άλλωστε ορισμένης θητείας σημαίνει μη δυνατότητα ανάκλησης των εκλεγέντων από τη Διάσκεψη.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.3051/2002, ως μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς σχετικούς με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των Αρχών.

Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται από τη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 101 Α του Συντάγματος και την προβλεπόμενη από τον Κανονισμό της Βουλής διαδικασία, διορίζονται δε με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής.

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι, όσο αφορά τον τρόπο ανάδειξης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, ο Έλληνας αναθεωρητικός νομοθέτης δεν ακολούθησε την πρακτική που εφαρμόζεται στις χώρες καταγωγής του θεσμού. Στις ΗΠΑ τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται από τον Πρόεδρο με τη ρήτρα του bipartisme (δηλ. με τη ρήτρα να μην ανήκουν στο

ίδιο κόμμα), ενώ στη Γαλλία, τα μέλη επιλέγονται από κοινού από τον Πρόεδρο, τους ανώτατους δικαστές και την Κυβέρνηση.

Η Διάσκεψη των Προέδρων, η οποία αποτελείται από τον Πρόεδρο της Βουλής καθώς και όσους διετέλεσαν Πρόεδροι της Βουλής και είναι βουλευτές, τους Αντιπροέδρους, τους Προέδρους των ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών, τους Προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων και ένα ανεξάρτητο βουλευτή ως εκπρόσωπο των ανεξάρτητων, επιλέγει τα μέλη με δύο κριτήρια : αφενός την καταλληλότητα των μελών για το σκοπό που θέτει το Σύνταγμα και αφετέρου να μην εμπίπτουν στο κώλυμα διορισμού της καταδίκης. Ο Υπουργός, χωρίς να έχει δικαίωμα να ασκήσει έλεγχο στην απόφαση, διορίζει τα μέλη με δική του εκτελεστή πράξη.

Η Διάσκεψη των Προέδρων αποφασίζει με ομοφωνία ή πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων. Κατ'αρχήν σημειώνεται ότι δεν υπάρχει κάποιος φραγμός που να επιτάσσει την ομοφωνία, ούτε κύρωση αν δεν επιτευχθεί, ούτε έλεγχος, καθώς το Σύνταγμα ορίζει «με επιδίωξη ομοφωνίας». Πάντως, ο αναθεωρητικός νομοθέτης θα μπορούσε να βρει ένα πιο αξιόπιστο τρόπο για την ανάδειξη των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, εάν αληθινή πρόθεσή του ήταν η διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας τους. Δεν θα προέκρινε δηλαδή, εν ονόματι της «συναίνεσης» που έχει δυστυχώς αποδειχτεί ότι πολύ εύκολα εκφυλίζεται σε συναλλαγή την εξ'ορισμού ρευστή όσο και αδιαφανή διαδικασία ενώπιον ενός οργάνου με ασταθή σύνθεση.(Από τα 17 μέλη της Διάσκεψης, 12 ανήκουν σήμερα στο ΠΑΣΟΚ, 2 στη Νέα Δημοκρατία, 2 στο ΚΚΕ και 1 στο Συνασπισμό).<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Νίκου Αλιβιζάτου, Ζήτημα Αρχών ή Αρχής;, ΤΑ ΝΕΑ 23.03.2001,σελ. Ν11

Η Διάσκεψη των Προέδρων δεν φαίνεται ικανή να εγγυηθεί διαχρονικά την επιλογή προσώπων ευρείας αποδοχής, αφού η Διάσκεψη αυτή και η σύνθεσή της δεν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, αλλά στον Κανονισμό της Βουλής. Έτσι, μια μελλοντική κοινοβουλευτική πλειοψηφία στερούμενη ιδιαίτερης συνταγματικής ευαισθησίας θα μπορούσε, τροποποιώντας τον Κανονισμό στο σημείο αυτό, να εξασφαλίσει ακόμη και παμψηφία στη Διάσκεψη και να προχωρήσει σε καθαρά κομματικές επιλογές μελών των Ανεξάρτητων Αρχών. Επειδή μάλιστα τα μέλη αυτά θα έχουν, κατά την παρ. 1 του άρθρου 101 Α, «ορισμένη θητεία», εάν τυχόν σε σύντομο διάστημα από το διορισμό τους ακολουθήσουν εκλογές, η τυχόν νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν θα μπορεί να τα θίξει έως το τέλος της θητείας αυτής. Συνεπώς, θα ήταν προτιμότερη η ανάθεση της αρμοδιότητας σε όργανο με σταθερή σύνθεση, όπως π.χ. η ολομέλεια της Βουλής.<sup>38</sup>

Το άρθρο 3 του νόμου 3051/2002 χαρακτηρίζει τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών «ανώτατους κρατικούς λειτουργούς» και θεσπίζει ως κώλυμα διορισμού την καταδίκη για αδικήματα κατά της ιδιοκτησίας ή κατά περιουσιακών δικαιωμάτων ή για αδικήματα σχετικά με τα υπομνήματα ή σχετικά με την υπηρεσία ή για αδικήματα κατά των ηθών καθώς και την καταδίκη για οποιοδήποτε κακούργημα.

Η αμέσως επόμενη παράγραφος ρυθμίζει την έκπτωση των μελών από το αξίωμά τους σε περίπτωση τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης για ένα από τα αδικήματα που αναφέρθηκαν πιο πάνω.

Το άρθρο 3 ορίζει, ακόμη, ότι κατά τη διάρκεια της θητείας των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών αναστέλλεται η άσκηση οποιουδήποτε δημόσιου

---

<sup>38</sup> Κώστα Χρυσόγονου, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 6/2000,σελ.1163επ

λειτουργήματος, καθώς και η άσκηση καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση στο Δημόσιο ,σε ΝΠΔΔ και σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Στα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών, εκτός του Προέδρου, που είναι σε κάθε περίπτωση πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, επιτρέπεται η άσκηση καθηκόντων μέλους διδακτικού προσωπικού ΑΕΙ με καθεστώς μερικής απασχόλησης.

Τέλος, το άρθρο 3 του ν.3051/2002 ορίζει ότι οι αποδοχές των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έπειτα από γνώμη των Ανεξάρτητων Αρχών κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων. Ο καθορισμός των αποδοχών τους με υπουργική απόφαση δεν συμβαδίζει απόλυτα με το χαρακτηρισμό των μελών ως ανώτατων κρατικών λειτουργών, αφού ως τέτοιοι θα έπρεπε να έχουν αποδοχές αντίστοιχες με αυτές που έχουν άλλοι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, όπως οι δικαστές.

### **7γ. Λειτουργική Ανεξαρτησία (άρθρο 2 του ν. 3051/2002)**

Η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως και στην περίπτωση των δικαστικών λειτουργών (άρθρο 87 παρ. 1 του Συντάγματος) περιλαμβάνει : α) την υποχρέωση να εξετάζουν τη συνταγματικότητα των νομοθετικών πράξεων και να μην εφαρμόζουν όσες κρίνουν ότι το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο αντίκειται προς το Σύνταγμα και β) τον αποκλεισμό ιεραρχικού ελέγχου (προληπτικού ή κατασταλτικού, νομιμότητας ή σκοπιμότητας) από τα κυβερνητικά όργανα και γενικότερα τον

αποκλεισμό οποιουδήποτε ελέγχου από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας σχετικού με την ουσία του έργου, το οποίο περιλαμβάνεται στην αρμοδιότητά τους.

Ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3051/02 ρυθμίζει τη λειτουργική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών στο άρθρο 2, όπου ορίζεται ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Επομένως, οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκεινται ούτε σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε κρατική (διοικητική) εποπτεία. Στο σημείο αυτό κρίνεται χρήσιμη η διάκριση ιεραρχικού ελέγχου και διοικητικής εποπτείας :

Ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης των οργάνων και συνίσταται: α) στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου (ιεραρχικά προϊστάμενου) να δίνει οδηγίες και διαταγές προς το κατώτερο, σχετικές με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και την αντίστοιχη υποχρέωση του κατώτερου οργάνου να εκτελεί τις διαταγές και β) στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατωτέρου<sup>39</sup>. Τέτοιος έλεγχος δεν μπορεί να πραγματοποιείται στις Ανεξάρτητες Αρχές, αφού αυτές δεν έχουν κάποιον «ιεραρχικό προϊστάμενο» και δεν εντάσσονται στην ιεραρχική πυραμίδα της δημόσιας διοίκησης, στην κορυφή της οποίας τοποθετείται ο αρμόδιος και πολιτικά υπεύθυνος Υπουργός.

Η διοικητική εποπτεία αποσκοπεί στην ενότητα της δημόσιας διοίκησης, η ανάγκη της οποίας αποτελεί αναγκαία συνέπεια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της ενιαίας οργανωτικής μορφής του κράτους με την ευρεία έννοια. Η επέμβαση στη λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων

---

<sup>39</sup> Επαμ.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 1999,σελ.255

με σκοπό την ενότητα της διοίκησης, όταν ρυθμίζεται από τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου, ονομάζεται διοικητική εποπτεία.<sup>40</sup> Χαρακτηρίζουμε, δηλαδή, τη σχέση μεταξύ δημοσίων νομικών προσώπων σαν σχέση διοικητικής εποπτείας, όταν το ένα από αυτά (εποπτεύον) μπορεί να ελέγχει το άλλο (εποπτευόμενο)<sup>41</sup>. Επομένως, ούτε διοικητική εποπτεία χωρεί στις Ανεξάρτητες Αρχές, αφού αυτές στερούνται δικής τους νομικής προσωπικότητας και αποτελούν μέρος του νομικού προσώπου του κράτους.

Σύμφωνα πάντα με το άρθρο 2 του ν.3051/02, οι Ανεξάρτητες Αρχές υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει στο άρθρο 138 α τη διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ στα άρθρα 38 παρ. 1, 41 α παρ. 6, 43 α παρ. 5 γίνεται αναφορά στα όργανα που διενεργούν τον έλεγχο. Συγκεκριμένα, κάθε Ανεξάρτητη Αρχή υποβάλλει τον Οκτώβριο κάθε έτους έκθεση για το έργο της στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος διαβιβάζει την έκθεση στην μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε συνιστώμενη κατά περίπτωση από τη Διάσκεψη των Προέδρων Επιτροπή. Οι επιτροπές αυτές υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Από το άρθρο προκύπτει ότι παρότι πρόκειται για Ανεξάρτητη Αρχή και αποτελεί ξεχωριστή οργανωτική μονάδα εμπίπτει στην αρμοδιότητα ενός Υπουργού, κάτι που το συναντήσαμε και στα δημόσια νομικά πρόσωπα με τη μορφή της

---

<sup>40</sup> Επαμ.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 1999,σελ.262επ.

<sup>41</sup> Σωτήρη Λύτρα, Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 1993,σελ.50

εποπτείας έτσι ώστε σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζεται η αναγωγή στον κυρίαρχο λαό μέσω ενός πολιτικά υπεύθυνου οργάνου με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση.

Το νέο Σύνταγμα δεν λαμβάνει θέση σχετικά με το θέμα της οικονομικής αυτοτέλειας των Ανεξάρτητων Αρχών, που ωστόσο θεωρείται θεμελιώδες για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την επίτευξη των στόχων τους.

Με το θέμα αυτό ασχολείται ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3051/2002, ο οποίος στο άρθρο 2 ορίζει ότι οι πιστώσεις για τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό των οικείων Υπουργείων και ότι τον προϋπολογισμό εισηγείται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ο Πρόεδρος της οικείας Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος είναι και διατάκτης των δαπανών της.

Σύμφωνα πάντα με το ίδιο άρθρο, ο Πρόεδρος της Ανεξάρτητης Αρχής έχει την ευθύνη λειτουργίας της και ασκεί όλες τις προς τούτο αρμοδιότητες : εκπροσωπεί την Ανεξάρτητη Αρχή δικαστικώς και εξωδίκως, συντονίζει και κατευθύνει τις υπηρεσίες της, παρακολουθεί την εκτέλεση των πράξεων της Αρχής, είναι ο διοικητικός προϊστάμενος του προσωπικού της και ασκεί την επ'αυτού πειθαρχική εξουσία.

Η σύσταση θέσεων και γενικότερα η οργάνωση των υπηρεσιών της Ανεξάρτητης Αρχής καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έπειτα από πρόταση της Ανεξάρτητης Αρχής και γνώμη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενώ τα θέματα εσωτερικής λειτουργίας ρυθμίζονται από εσωτερικό Κανονισμό που εκδίδεται από την ίδια και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Το άρθρο 2 του ν. 3051/2002 ρυθμίζοντας τη λειτουργική ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών, ορίζει ότι κατά των εκτελεστών αποφάσεων αυτών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές.

Όσον αφορά τις διοικητικές προσφυγές, πρέπει να σημειώσουμε ότι αποκλείεται η άσκηση ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, δεδομένου ότι αυτές προϋποθέτουν την ύπαρξη ιεραρχικά προϊστάμενου, κάτι που δεν υφίσταται στην περίπτωση των Ανεξάρτητων Αρχών. Αντίθετα, επιτρέπεται η άσκηση αίτησης θεραπείας, η οποία απευθύνεται στο ίδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη και έχει αίτημα τον επανέλεγχο αυτής. Εξάλλου, η δυνατότητα άσκησης αίτησης θεραπείας υπαγορεύεται και από το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο, στο άρθρο 10 κατοχυρώνει το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές.

Όσον αφορά τη δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, αξίζει να σημειωθεί ότι η νομολογία είχε ήδη καταλήξει στη διαπίστωση αυτή και υπό καθεστώς που με γραμματική ερμηνεία οδηγούσε στο αντίθετο αποτέλεσμα. Παραθέτουμε την αντιφατική νομολογία στην ερμηνεία του άρθρου 14 παρ. 25 του νόμου 2328/95 περί ΕΣΡ όπου οριζόταν «όπου στο νόμο αυτό προβλέπεται έκδοση πράξεως του υπουργού τύπου και ΜΜΕ, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ η αρμοδιότητα του υπουργού περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας της απόφασεως του ΕΣΡ». Για την ίδια διάταξη το Διοικητικό Εφετείο Πειραιώς με την 970/98 έκρινε «Ως εκ της φύσεώς του αυτής, ήτοι ως διοικητικής αρχής ανεξάρτητης, έχει αποφασιστική αρμοδιότητα συνισταμένη στην διατύπωση υποχρεωτικής γνωμοδότησης,



δηλαδή στην έκδοση αυτοτελούς διοικητικής πράξης περί επιβολής από τον υπουργό τύπου των προβλεπόμενων από το άρθρο 4 του νόμου 2328/95 κυρώσεων, υποκειμένης μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και, επομένως, η αρμοδιότητα αυτή του οργάνου μη έχουσα αμιγή γνωμοδοτικό χαρακτήρα, μπορεί να ασκηθεί και με πρωτοβουλία του ίδιου, ανεξάρτητα δηλαδή από την υποχρέωση του υπουργού να ζητήσει τη σχετική γνωμοδότηση». Ενώ με την απόφαση 1392/2001 του ίδιου δικαστηρίου η πλειοψηφία έκρινε ότι «κατά τη διαδικασία αυτή αποφασίζουν όργανο είναι υπουργός τύπου και ΜΜΕ, το δε ΕΣΡ έχει μόνο γνωμοδοτική αρμοδιότητα, ασκούμενη με τη διατύπωση εκ μέρους του « σύμφωνης γνώμης», η οποία, κατά ρητή απαίτηση του νόμου, προκαλείται μόνο κατόπιν ερωτήματος του ως άνω υπουργού και όχι από πρωτοβουλία του ΕΣΡ» ενώ μία δικαστής ήταν της άποψης ότι «η πράξη του ΕΣΡ, παρά τον χαρακτηρισμό της ως «σύμφωνης γνώμης» συνιστά πράγματι υποχρεωτική γνωμοδότηση - απόφαση οργάνου έχοντος αποφασιστική αρμοδιότητα, ήτοι αυτοτελή διοικητική πράξη και προϋπόθεση εκδόσεως της αποφάσεως του υπουργού, ο οποίος δεσμεύεται από αυτήν και έχει την εξουσία να προβεί μόνο σε έλεγχο της νομιμότητας της πράξεως αυτής κατά την έκδοση της τελικής αποφάσεώς του, με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία επιβολής των διοικητικών κυρώσεων.» Αλλά και στην 2279/01 ΣΤΕ κρίθηκε ότι η προσβαλλόμενη πράξη της αρχής ΑΠΔΠΧ αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη ατομικού χαρακτήρα.

Σύμφωνα πάντα με το ίδιο άρθρο, ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός. Κατοχυρώνεται, δηλαδή, η δυνατότητα άσκησης ενδοστροφούς δίκης, η οποία, όμως, θέτει σε κίνδυνο την διοικητική ενότητα

και δεν επιτρέπεται παρά μόνο όταν ρητά το επιτρέπει ο νόμος<sup>42</sup>. Προφανώς, στην περίπτωση των αρχών λειτουργεί περισσότερο εγγυητικά ως μέσο έμμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου και δημοκρατικής νομιμοποίησης των μελών τους. Η πολιτική ευθύνη, δηλαδή, του Υπουργού θα έγκειται στη μη προσβολή των παράνομων πράξεων των Ανεξάρτητων Αρχών ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Τέλος, οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν την ικανότητα να παρίστανται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις τους. Η άποψη αυτή είχε διατυπωθεί ήδη πριν από τον εκτελεστικό νόμο σε δύο μειοψηφούσες γνώμες στις αποφάσεις 2279, 2286/01 ΣτΕ που είχαν διάδικο το δημόσιο που εκπροσωπήθηκε από την ΑΠΔΠΧ όπου χρησιμοποιείται το ίδιο σκεπτικό « Ο Ν. 2472/1997 απονέμει σε αυτή την ικανότητα να παρίσταται στο δικαστήριο με το δικό της όνομα και όχι ως εκπρόσωπος του δημοσίου. Τούτο προβλέπεται και από την κοινοτική οδηγία, διακηρύσσεται δε σαφώς στην παράγραφο 9 του άρθρου 19 του νόμου που επιτρέπει την άσκηση ενδίκων μέσων από το δημόσιο κατά της αρχής».

## **7δ. Η ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών σε σύγκριση με αυτή των δικαστών, των βουλευτών και του Προέδρου της Δημοκρατίας**

### **7δ ι. Σύγκριση με την ανεξαρτησία των δικαστών**

---

<sup>42</sup>Π.Δ.Δαγτόγλου,Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,σελ. 493

Στο άρθρο 87 παρ.1 του Συντάγματος καθιερώνεται η ανεξαρτησία, προσωπική και λειτουργική των τακτικών δικαστών. Η λειτουργική ανεξαρτησία εξειδικεύεται στην αμέσως επόμενη παράγραφο, η οποία ορίζει ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων του ο δικαστής υπόκειται μόνο στο Σύνταγμα και στους σύμφωνα με αυτό νόμους. Οι τακτικοί δικαστές συνεπώς, δεν δεσμεύονται από άλλη βούληση παρά μόνο από αυτή που έχει εκφράσει ο συντακτικός ή ο κοινός νομοθέτης. Όπως συμβαίνει και στις Ανεξάρτητες Αρχές, ως εγγύηση ακριβώς της λειτουργικής ανεξαρτησίας του τακτικού δικαστή υφίσταται η προσωπική του ανεξαρτησία, η οποία εξειδικεύεται σε μια σειρά από διατάξεις ( άρθρα 88 επ.) που εγγυώνται το υπηρεσιακό του καθεστώς (ισοβιότητα, υψηλές αποδοχές, πειθαρχική ευθύνη κλπ) προκειμένου αυτός να λειτουργεί απερίσπαστος – να υπακούει δηλαδή μόνο στη δικανική του πεποίθηση – κατά την άσκηση των καθηκόντων του, που είναι η «απονομή της δικαιοσύνης», η οποία κατά κανόνα έχει ως αντικείμενο την επίλυση διαφορών κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο.

Βέβαια, το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ισοβιότητα για τους δικαστές, σε αντίθεση με την ορισμένη θητεία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών που δύναται να αναθεωθεί μία μόνο φορά, προκειμένου να μην επιδιώκουν να είναι αρεστά σε αυτούς που τα επέλεξαν αποσκοπώντας στην επανεκλογή τους. Ο σκοπός, όμως, παραμένει κοινός και είναι η εξασφάλιση της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας και στις δύο περιπτώσεις. Τέλος, ο καθορισμός των αποδοχών των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών με υπουργική απόφαση δεν συμβαδίζει απόλυτα με το χαρακτηρισμό των μελών ως ανώτατων κρατικών λειτουργών, αφού ως τέτοιοι θα έπρεπε να έχουν

αποδοχές αντίστοιχες με αυτές που έχουν άλλοι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, όπως οι δικαστές.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη πριν τη συνταγματική αναθεώρηση, το καθεστώς των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών χαρακτηριζόταν «δικαστικοφανές» με βάση τις ισχύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις περί προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους.

## **7δ ii. Σύγκριση με την ανεξαρτησία των Βουλευτών**

Στο κεφάλαιο περί δικαιωμάτων και καθηκόντων των Βουλευτών (ειδικότερα στα άρθρα 60-63), ο συντακτικός νομοθέτης έχει καθιερώσει μια σειρά από διατάξεις, οι οποίες αποσκοπούν να διασφαλίσουν την ανεξαρτησία του Βουλευτή κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Εδώ, το αντίστοιχο της λειτουργικής ανεξαρτησίας είναι η «ελεύθερη εντολή», που απορρέει από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 51 παρ.2 και 60 παρ.1 του Συντάγματος. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του ο Βουλευτής δεν υπακούει σε εντολή άλλη παρά μόνο σε αυτή που απορρέει από τη «συνείδησή του». Και εδώ υφίσταται μια δέσμη διατάξεων που αφορούν στο πρόσωπο του Βουλευτή (ανεύθυνο και ακαταδίωκτο, βουλευτική αποζημίωση, ασυμβίβαστα κλπ) και εγγυώνται την εφαρμογή αυτού του κανόνα. Ωστόσο, οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας του Βουλευτή δεν εξυπηρετούν ακριβώς τον ίδιο σκοπό με αυτές του τακτικού δικαστή και των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών. Ενώ, δηλαδή, και στις τρεις περιπτώσεις το αμέσως ζητούμενο είναι να διασφαλιστεί η αυθεντικότητα της βούλησης των κρατικών οργάνων,

δηλαδή ότι η απόφαση την οποία λαμβάνουν είναι «δική τους» και δεν τους έχει υπαγορευθεί από κάποιον άλλο, ο απώτερος σκοπός στην περίπτωση της βουλευτικής ανεξαρτησίας είναι διαφορετικός καθώς προσδιορίζεται από τη διαφορετική φύση των καθηκόντων που καλείται ο Βουλευτής εκ του Συντάγματος να ασκήσει. Στην περίπτωση της βουλευτικής ανεξαρτησίας, σκοπός του Συντάγματος είναι να διασφαλιστεί η αυθεντικότητα της βούλησης κατά τη θέσπιση των κανόνων δικαίου – συντακτικών ή νομοθετικών – η οποία προϋποθέτει πολιτικές επιλογές, που εξ'ορισμού αποτελούν αντικείμενο πολιτικής αμφισβήτησης και κομματικού ανταγωνισμού.

### **7δ iii. Σύγκριση με την ανεξαρτησία του Προέδρου της Δημοκρατίας**

Για την ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας το Σύνταγμα απαιτεί ενισχυμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Εδώ, όμως, η απαίτηση ενισχυμένης πλειοψηφίας δεν αποσκοπεί στο να εγγυηθεί την αυθεντικότητα της πολιτικής επιλογής της Βουλής, αλλά την αυθεντικότητα της βούλησης που θα εκφράσει ο εκλεγείς στο αξίωμα του Προέδρου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Η αυξημένη πλειοψηφία που τον αναδεικνύει αποσκοπεί να διασφαλίσει την προσωπική του ανεξαρτησία έναντι των πολιτικών κομμάτων. Και βεβαίως, όπως άλλωστε συμβαίνει στην περίπτωση του Βουλευτή, του τακτικού δικαστή και των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, η προσωπική ανεξαρτησία του Προέδρου της Δημοκρατίας αποσκοπεί στο να εξυπηρετήσει την ανεπηρέαστη από τρίτους άσκηση των συνταγματικών καθηκόντων του, που απορρέουν από τη βασική του ιδιότητα, αυτή του ρυθμιστή του πολιτεύματος

(άρθρο 30 παρ. 1). Τον ίδιο σκοπό έχει και η ενισχυμένη πλειοψηφία (κατ'αρχήν ομοφωνία και εφόσον 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, δηλαδή και εδώ να λειτουργήσει ως εγγύηση προσωπικής ανεξαρτησίας, πρωτίστως έναντι των πολιτικών δυνάμεων και βεβαίως έναντι κάθε τρίτου.

Ο ρόλος αυτός του Προέδρου της Δημοκρατίας τον φέρνει πλησιέστερα προς το δικαστή και τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών, παρά προς το Βουλευτή, αφού καλείται να λειτουργήσει ως ουδέτερος και αμερόληπτος τρίτος, ως διαιτητής ή διαμεσολαβητής μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων.

Η ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών βρίσκεται σε ευθεία αναλογία προς αυτή που καθιερώνει το Σύνταγμα υπέρ των τακτικών δικαστών και του Προέδρου της Δημοκρατίας, διότι τούτο επιβάλλει πρωτίστως η ίδια η φύση των καθηκόντων που τους έχει αναθέσει ο συντακτικός νομοθέτης : προστασία των ατομικών δικαιωμάτων έναντι του κράτους ή των τρίτων, ρυθμιστικός ρόλος σε τομείς του πολιτικού ή οικονομικού ανταγωνισμού, διαμεσολάβηση μεταξύ Διοίκησης και πολιτών ή τέλος, διασφάλιση της αρχής της ισότητας κατά την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ο σκοπός για τον οποίο καθιερώνεται η ανεξαρτησία δεν εξαντλείται στη διασφάλιση της αυθεντικότητας της βούλησης του αποφασίζοντος οργάνου. Η ανεξαρτησία εν προκειμένω έχει νόημα μόνο όταν λειτουργεί και ως εγγύηση ότι η κρίση του αποφασίζοντος οργάνου, θα είναι όχι μόνο η «δική του» κρίση, αλλά και ότι θα είναι αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη. Το ερώτημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι το πως θα συνδυαστεί ο ανεξάρτητος χαρακτήρας των εν

λόγω Αρχών με τον επιβαλλόμενο πλέον από το Σύνταγμα κοινοβουλευτικό έλεγχο.<sup>43</sup>

## 8. Ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Κοινοβουλευτικό σύστημα είναι το κυβερνητικό σύστημα κατά το οποίο η κυβέρνηση εξαρτάται από το κοινοβούλιο, δηλαδή αναδεικνύεται και διατηρείται από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ελεγχόμενη κατά τη διάρκεια του βίου της από τη μειοψηφία.<sup>44</sup>

Σύμφωνα, λοιπόν, με την κοινοβουλευτική αρχή που καθιερώνει το Σύνταγμα, η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Προς τούτο εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού και μετά τη συζήτηση των προγραμματικών της δηλώσεων ζητεί ψήφο εμπιστοσύνης (άρθρο 141 του Κανονισμού της Βουλής). Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται επί των Υπουργών ατομικώς και επί της Κυβέρνησης συλλογικώς, κλιμακώνεται δε από την απλή αναφορά ως την πρόταση δυσπιστίας σε βάρος της Κυβέρνησης. Εάν η πρόταση δυσπιστίας εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών (άρθρο 84 παρ. 6 του Συντ.), ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να απαλλάξει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση.

Από τα παραπάνω πρέπει να συγκρατήσουμε κυρίως τρία στοιχεία : α) η σχέση εμπιστοσύνης που ιδρύεται μεταξύ της Κυβέρνησης και της

---

<sup>43</sup> Γιώργου Καμίνη, Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, Νομικό Βήμα, τόμος 50/2002, σελ.95επ.

<sup>44</sup> Ανδρέα Δημητρόπουλου, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τόμος I-II, Θ Έκδοση, Αθήνα 2001, σελ.272

πλειοψηφίας που τη στηρίζει στη Βουλή είναι μια σχέση πολιτικού χαρακτήρα, που εδράζεται στις πολιτικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνει η Κυβέρνηση πανηγυρικά ενώπιον της Βουλής αμέσως μετά το σχηματισμό της, β) ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όχι μόνο εξαγγέλλεται αλλά και ρυθμίζεται, στο μεν Σύνταγμα, σε γενικές γραμμές, λεπτομερώς δε στον Κανονισμό της Βουλής γ) ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι κλιμακούμενης έντασης, με απώτατο όριο την πρόταση δυσπιστίας, η έγκριση της οποίας συνεπάγεται, οιονεί αυτομάτως, την απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της. Με λίγα λόγια : ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στηρίζεται σε ένα είδος πολιτικής δέσμευσης του ελεγχόμενου, διεξάγεται με λεπτομερείς και τυποποιημένες διαδικασίες και είναι εξοπλισμένος με την κύρωση της απαλλαγής της κυβέρνησης από τα καθήκοντά της.

#### **8α. Τι λέει το Σύνταγμα για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο**

Όσον αφορά στις Ανεξάρτητες Αρχές, στην παράγραφο 3 του νέου άρθρου 101 Α του Συντάγματος ορίζεται ότι : «Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου». Το Σύνταγμα αναθέτει στον Κανονισμό της Βουλής να ρυθμίσει τα του κοινοβουλευτικού ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών, χωρίς το ίδιο να περιέχει καμία ειδικότερη ρύθμιση. Μόνο εμμέσως, λοιπόν, μπορεί να συναχθούν κάποια ερμηνευτικά συμπεράσματα από τις ρυθμίσεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος.

Η πρώτη διαπίστωση είναι ότι το Σύνταγμα απαγορεύει τη θέσπιση οποιασδήποτε διαδικασίας που θα επέφερε την κύρωση της παύσης των



μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, δεδομένου ότι αυτά διορίζονται με ορισμένη θητεία. Πρόωρη λήξη της θητείας τους, συνεπώς, κατ'αρχήν αποκλείεται.

Το δεύτερο συμπέρασμα που απορρέει από τις συνταγματικές ρυθμίσεις είναι ότι αποκλείεται η θέσπιση κάποιας προκαταρκτικής πολιτικής δέσμευσης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων, δηλαδή ένα είδος «προγραμματικών δηλώσεων», βάσει των οποίων η Διάσκεψη θα αποφάσιζε εάν θα περιέβαλλε με την «εμπιστοσύνη» της τα υποψήφια μέλη εκλέγοντάς τα. Μια ρητή συνταγματική δέσμευση εκ μέρους των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών 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. Όμως, το τρίπτυχο δέσμευση – εκλογή – ανάκληση, εγκαθιδρύοντας σχέσεις εξάρτησης εντονότερες ακόμη και από αυτές που δημιουργεί η ψήφος εμπιστοσύνης του άρθρου 84 του Συντάγματος, προσιδιάζει μάλλον σε καθεστώς «κυβερνώσας βουλής».<sup>45</sup>

Άλλωστε, η ισχυρή πλειοψηφία, ή μάλλον η καταρχήν ομοφωνία, την οποία απαιτεί το Σύνταγμα για την ανάδειξη των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, προϋποθέτει προηγούμενες άτυπες διαβουλεύσεις του Προέδρου της Βουλής με τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών ομάδων<sup>46</sup> προκειμένου να παραχθεί η συναίνεση γύρω από τα πρόσωπα των πιθανών υποψηφίων.

Στην περίπτωση των πολυπρόσωπων Ανεξάρτητων Αρχών – που αποτελούν και τη συντριπτική πλειονότητα, αφού μόνο ο Συνήγορος του

---

<sup>45</sup> Διαδικασία ανάκλησης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών είχε προταθεί από το Βουλευτή της πλειοψηφίας Ελ. Τζιόλα. Βλ. Πρακτικά Βουλής (Ολομέλεια)-Συνεδρίαση ΡΜΕ', 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6222.)

<sup>46</sup> Βλ. σχετικά Βενιζέλο στα Πρακτικά της Βουλής (Ολομέλεια), Συνεδρίαση ΡΜΔ – 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6176-6177.

Πολίτη θεωρείται μονοπρόσωπη Αρχή -, η ευρεία αυτή συναίνεση θα οδηγήσει εκ των πραγμάτων σε επιλογές προσώπων διαφορετικών πολιτικών πεποιθήσεων, ή έστω προσώπων χωρίς εμφανείς ή έντονες κομματικές πεποιθήσεις. Το κρίσιμο εν προκειμένω είναι ότι η έλλειψη σαφούς πολιτικού προσανατολισμού και πολιτικής συνοχής στο εσωτερικό των Ανεξάρτητων Αρχών αντιφάσκει με την παραδοσιακή έννοια της κοινοβουλευτικής ευθύνης ενός συλλογικού οργάνου, η οποία δεν μπορεί παρά να είναι συλλογική και αλληλέγγυα<sup>47</sup>. Υπό αυτή την έννοια μόνο ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να υποστεί αυθεντικό κοινοβουλευτικό έλεγχο για τις πράξεις του, αλλά εδώ το πρόβλημα είναι ότι πρόκειται για τη μόνη Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία δεν ασκεί πραγματική εξουσία, καθώς δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

## **8β. Τι λέει ο Κανονισμός της Βουλής για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο**

Κανονισμός της Βουλής είναι ο ειδικός κώδικας, που καταρτίζεται από μόνη τη Βουλή και ο οποίος ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής και των υπηρεσιών της. Στις ιδιαιτερότητες του Κανονισμού της Βουλής ανήκει το ότι καταρτίζεται από μόνη της τη Βουλή, χωρίς τη σύμπραξη άλλων οργάνων.<sup>48</sup>

Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις του άρθρου 14 του Κανονισμού της Βουλής, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται μετά από «εισήγηση»

---

<sup>47</sup> Ανδρέα Λοβέρδου, Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, Αθήνα-Κομοτηνή 1991,σελ.93 επ.

<sup>48</sup> Ανδρέα Δημητρόπουλου, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τόμος I-II, Θ Έκδοση, Αθήνα 2001,σελ.272

του Προέδρου της Βουλής, η οποία προφανώς θα διατυπώνεται μετά τις άτυπες διαβουλεύσεις που ο ίδιος θα έχει διεξαγάγει με τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών ομάδων, με πρώτο στόχο να προκύψει η επιθυμητή ομοφωνία και σε περίπτωση αποτυχίας, η ενισχυμένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών.

Ως προς το πνεύμα, τους στόχους και τα αποτελέσματά της, η διαδικασία αυτή εμφανίζει έντονες αναλογίες με τις διαβουλεύσεις που διεξάγει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας όταν έχει αποτύχει η διαδικασία των διερευνητικών εντολών και το ζητούμενο είναι να σχηματιστεί εκλογική κυβέρνηση (άρθρο 37 παρ. 3 του Συντ.). Και εδώ οι διαβουλεύσεις αποσκοπούν κατ'αρχήν σε ομόφωνη λύση και εφόσον τούτο δεν καταστεί δυνατόν, επιδιώκεται ο σχηματισμός κυβέρνησης «της ευρύτερης δυνατής αποδοχής».

Ο παραπάνω παραλληλισμός υποδηλώνει ότι η αναζήτηση ομοφωνίας και ενισχυμένων πλειοψηφιών κατά την ανάδειξη κρατικών οργάνων, προσιδιάζει σε όργανα πολιτικής ουδετερότητας (βλ. Και ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας) και είναι ξένη προς την έννοια της αυθεντικής κοινοβουλευτικής ευθύνης. Οι δύο εκδοχές της εκλογικής κυβέρνησης του άρθρου 37 παρ.3 του Συντάγματος είναι κατ'εξοχήν κυβερνήσεις «υπηρεσιακές», πολιτικώς άχρωμες, επιφορτισμένες με το τεχνικό έργο της διεξαγωγής των εκλογών.

Η πολιτική ουδετερότητα είναι και το κυρίαρχο χαρακτηριστικό των Ανεξάρτητων Αρχών. Γι αυτό άλλωστε και ο συντακτικός νομοθέτης έχει περιβάλει τα μέλη τους με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως ακριβώς και τους δικαστές. Αυτή την πολιτική ουδετερότητα και ανεξαρτησία

πρέπει οπωσδήποτε να διασφαλίζουν οι σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, ο οποίος επιφορτίζεται να ρυθμίσει τα του κοινοβουλευτικού ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών.

Το συμπέρασμα από όσα προηγήθηκαν είναι ότι η ορισμένη θητεία καθώς και ο τρόπος ανάδειξης των προσώπων που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές διαφοροποιούν ριζικά την «κοινοβουλευτική ευθύνη» τους από αυτή της Κυβέρνησης, με συνέπεια να διαφέρει αισθητά και η φύση του «κοινοβουλευτικού ελέγχου» που θα μπορεί εκ του Συντάγματος να ασκηθεί επ'αυτών. Η πολιτική ουδετερότητα και ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών επιβάλλουν ρυθμίσεις τέτοιες που να εγγυώνται ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν θα εμπλακούν στη δίνη των πολιτικών παθών και του κομματικού ανταγωνισμού.

Από μια πρώτη ανάγνωση των διατάξεων του τροποποιηθέντος Κανονισμού της Βουλής, φαίνεται ότι η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να ανατίθεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων είτε στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η οποία πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση ασκούσε απλώς κοινοβουλευτική «εποπτεία» επί των Ανεξάρτητων Αρχών, είτε στην καθ'ύλην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή ή ακόμη και σε ad hoc συνιστώμενη επιτροπή.

Ο έλεγχος ασκείται πλέον σύμφωνα με τις διατάξεις του νέου άρθρου 138 Α του Κανονισμού της Βουλής, στο οποίο προβλέπονται κυρίως τρία τινά:

- α) η υποχρέωση κάθε Ανεξάρτητης Αρχής να υποβάλλει κάθε Οκτώβριο έκθεση για το έργο της στον Πρόεδρο της Βουλής
- β) η δυνατότητα της εκάστοτε αρμόδιας επιτροπής να καλεί σε δημόσια ακρόαση τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών και

γ) η επιβολή εκ μέρους της εκάστοτε αρμόδιας επιτροπής προς τον Πρόεδρο της Βουλής, των πορισμάτων των συζητήσεων της για το έργο της ελεγχόμενης Ανεξάρτητης Αρχής, πορίσματα που αποστέλλονται στον αρμόδιο Υπουργό και στην ελεγχόμενη Αρχή, περιλαμβάνουν δε και τη γνώμη της μειοψηφίας.

Δεδομένου ότι η πρόβλεψη μειοψηφίας υποδηλώνει ότι στην αρμόδια επιτροπή θα διεξάγεται ψηφοφορία σχετικά με το έργο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, το συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές υπόκεινται σε ένα είδος δραστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς ανατρέχουν ανά πάσα στιγμή τον κίνδυνο να υποστούν τη μομφή μιας ευκαιριακής πλειοψηφίας, αφού δεν στηρίζονται κοινοβουλευτικά σε συμπαγείς κομματικούς σχηματισμούς όπως η Κυβέρνηση.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, έτσι όπως οργανώνεται στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, προϋποθέτει το πολιτικό κόμμα ως συνεκτικό δεσμό μεταξύ της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και της υπεύθυνης Κυβέρνησης. Η σχέση μεταξύ αυτών των δύο πόλων του κοινοβουλευτικού συστήματος μπαίνει σε κρίση όταν ασθενεί ή διαρρηγνύεται η συνοχή του κομματικού σχηματισμού που συγκροτεί την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Τίποτα από όλα αυτά δεν ισχύει στην περίπτωση της κοινοβουλευτικής ευθύνης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, τα οποία καλούνται να υποστούν τη βάσανο του κοινοβουλευτικού ελέγχου χωρίς να διαθέτουν συγκροτημένη κομματική υποστήριξη, αλλά κυρίως μέσα από διαδικασίες που δεν εγγυώνται ότι οι Βουλευτές που διαφωνούν με τη δράση τους θα αναλάβουν και ευθέως την ευθύνη να προκαλέσουν την παραίτησή τους. Διότι 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. Αυτή θα είναι η προδιάθεση πολλών από τα άτομα που θα κληθούν να στελεχώσουν τις Ανεξάρτητες Αρχές με τη διαδικασία του άρθρου 101 Α, αφού θα είναι πρόσωπα γενικής αποδοχής, άρα και αυξημένου κοινωνικού κύρους.

Η πλειοψηφία της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής προσπάθησε να διασφαλίσει μια ήπια σχέση μεταξύ Βουλής και Ανεξάρτητων Αρχών, αναθέτοντας την ανάδειξή τους στη Διάσκεψη των Προέδρων, όργανο στο οποίο κατά τεκμήριο επικρατούν, λόγω της ιδιόμορφης σύνθεσής του, ψύχραιμοι τόνοι<sup>49</sup>. Ο Κανονισμός της Βουλής, όμως, φαίνεται να αποδέχεται το ενδεχόμενο οι Ανεξάρτητες Αρχές να εμπλακούν στη δίνη του κομματικού ανταγωνισμού και της καθημερινής πολιτικής αντιπαράθεσης. Εάν οι φόβοι αυτοί επαληθευτούν, θα πρόκειται ασφαλώς για μια εξέλιξη που θα θέσει σε έντονη δοκιμασία τις Ανεξάρτητες Αρχές<sup>50</sup>.

## **9. Οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών**

### **9α. Γενικά σχόλια για τις αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών**

---

<sup>49</sup> Αυτή ήταν και η ουσία των επιχειρημάτων του εισηγητή της πλειοψηφίας, προκειμένου να δικαιολογήσει την επιλογή της Διάσκεψης των Προέδρων ως αναδεικνύον όργανο.

<sup>50</sup> Γιώργου Καμίνη, Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, Νομικό Βήμα, τόμος 50/2002, σελ. 95 επ.

Αντικείμενο της αρμοδιότητας των Ανεξάρτητων Αρχών συνιστά η διαχείριση ευαίσθητων πτυχών της δημόσιας δραστηριότητας, οι οποίες αφορούν είτε θεμελιώδη δικαιώματα είτε λεπτές εκφάνσεις της δημόσιας πολιτικής είτε τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Η φύση της ασκούμενης δραστηριότητας επηρεάζει, όπως είναι ευνόητο και τις εκδιδόμενες από τα όργανά τους πράξεις ιδίως σε σχέση με το ζήτημα της εκτελεστότητας και κατ'επέκταση της δυνατότητας δικαστικής προσβολής τους.

Η άσκηση της αρμοδιότητάς τους είναι άμεση, δηλαδή, κατά κανόνα δεν απαιτείται η εξάντληση κάποιας μορφής διοικητικής προδικασίας για την ενεργοποίησή τους.<sup>51</sup>

Κάτι που προβληματίζει και πρέπει να σημειωθεί είναι η παντελής απουσία μνείας για τη συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών.

Εάν η απονομή στις Ανεξάρτητες Αρχές κανονιστικών και δευτερευόντως, ελεγκτικών – κυρωτικών αρμοδιοτήτων συνιστά αποχρώσα συνθήκη για το εξουσιαστικό τους κύρος και εν τέλει για τον ίδιο το χαρακτηρισμό τους ως Αρχών, η Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος βαρύνεται με τη σχετική «αρνησιδικία». Η παράλειψη αυτή, συνειδητή ή ασυνειδήτη, καθιστά τις Ανεξάρτητες Αρχές έρμαιο του κοινού νομοθέτη αλλά και του ακυρωτικού δικαστή ως αυστηρού κριτή της συνταγματικής νομιμότητας της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Στις Ανεξάρτητες Αρχές παρατηρείται το φαινόμενο της συγκέντρωσης διαφορετικής φύσεως αρμοδιοτήτων, φαινόμενο που προκαλεί προβλήματα

---

<sup>51</sup>Χαράλ.Χρυσανθάκη,Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001,Η Διοίκηση και το Σύνταγμα,Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,σελ.111επ.

όσον αφορά την κατάταξή τους στην κρατική δομή και που δύσκολα δικαιολογείται ενόψει της οργανικής εκδοχής της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 του Συντ.), που απαιτεί την ύπαρξη διαφορετικών οργάνων με αρμοδιότητα αντίστοιχη των τριών βασικών εκδηλώσεων της κρατικής εξουσίας.

Έτσι, στις Αρχές αυτές ανατίθενται γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ή αρμοδιότητες εισήγησης, αποφασιστικές αρμοδιότητες, κυρίως σχετικά με την επιβολή προστίμων και άλλων διοικητικών κυρώσεων, τη χορήγηση αδειών ή πιστοποιήσεων, ελεγκτικές αρμοδιότητες, διαιτητικές και σπανιότερα αρμοδιότητες κανονιστικής φύσεως. Οι αρμοδιότητες κάθε Ανεξάρτητης Αρχής αναφέρονται αναλυτικά στην συνέχεια της εργασίας, όπου εξετάζεται κάθε Αρχή χωριστά.

## **9 β. Προβληματισμός σχετικά με τις κανονιστικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών**

Σχετικά με την ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές αναφύονται σοβαρά προβλήματα. Το πλέον θεαματικό και συνάμα νεωτεριστικό θεσμικό οπλοστάσιο των Ανεξάρτητων Αρχών, που τους παραχωρήθηκε με σκοπό την ευόδωση της αποστολής τους, απαρτίζεται και από ευρείες κανονιστικές αρμοδιότητες. Η εξουσία, όμως, των Ανεξάρτητων Αρχών να συμμετέχουν διαμέσου της εκδόσεως κανονιστικών πράξεων στην παραγωγή κανόνων δικαίου είναι αμφισβητήσιμης συνταγματικής νομιμότητας, τόσο στο ηπειρωτικό ευρωπαϊκό όσο και στο αγγλοσαξωνικό «δικαϊκό σύστημα».



Την αμφισβήτηση αυτή θα εξετάσουμε αρχικά στα πλαίσια της «règlementaire» των γαλλικών Ανεξάρτητων Αρχών και στην «rule-making power» των αμερικανικών Ανεξάρτητων Αρχών, έτσι ώστε να εξετάσουμε στη συνέχεια και την κανονιστική αρμοδιότητα των ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών, που παρά το νεαρό του θεσμού παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ειδικά υπό το πρίσμα του άρθρου 43 του Συντάγματος και αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας.

### **9β i. Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών στη Γαλλία**

Στη Γαλλία, σύμφωνα με τα άρθρα 13 και 21 του Συντάγματος, μόνο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο Πρωθυπουργός έχουν την εξουσία να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις. Η ανάθεση λοιπόν στις γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές κανονιστικών αρμοδιοτήτων θεωρήθηκε από τη νομική θεωρία ότι υπερβαίνει τα συνταγματικά εσκαμμένα. Το γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, με τρεις αποφάσεις των ετών 1986, 1989 και 1992 αποφάνθηκε με αφορμή τον έλεγχο συνταγματικότητας των εξουσιών των Αρχών αυτών που εποπτεύουν τον τομέα της οπτικοακουστικής επικοινωνίας, ότι η χορήγηση κανονιστικών εξουσιών εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού είναι συνταγματικά επιτρεπτή, εφόσον οι εξουσίες αυτές ασκούνται για τη θέση σε λειτουργία ενός νόμου μέσα σε ένα τομέα προσδιορισμένο και εντός των πλαισίων που καθορίζουν οι νόμοι και τα διατάγματα και αφετέρου αφορούν κανόνες περιορισμένου βεληνεκούς τόσο

ως προς το πεδίο εφαρμογής τους όσο και ως προς το περιεχόμενό τους. Κατά συνέπεια, η χορήγηση στις γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές της «rounoir reglementaire» κρίθηκε συνταγματικά επιτρεπτή υπό τις πιο πάνω προϋποθέσεις.

## **9β ii. Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων**

### **Αρχών στις ΗΠΑ**

Στις ΗΠΑ τα προβλήματα είναι ομόλογα με τα αναφερθέντα στις γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές. Η τάση της «non delegation doctrine» θεωρεί ότι αυτή η χορήγηση κηλιδώνεται από αντισυνταγματικότητα, διότι συνιστά εκχώρηση εξουσιών νομοθετικής φύσεως σε κρατικά όργανα που δεν ανήκουν στη νομοθετική εξουσία, πράγμα το οποίο παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Το Ανώτατο Δικαστήριο (Supreme Court) των ΗΠΑ, παρόλο που με δύο αποφάσεις των ετών 1908 και 1952 «νομιμοποίησε» τη χορήγηση «relemaking power» στις Ανεξάρτητες Αρχές (αποφάσεις «Panama» και «Schechter»), υιοθέτησε κατ'αρχήν την «non delegation doctrine». Έπειτα, με μια σταθερή νομολογία απορρίπτει αυτή την ένσταση αντισυνταγματικότητας, θεωρώντας ότι η εκχώρηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε μη νομοθετικά κρατικά όργανα είναι επιτρεπτή, στο βαθμό που οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται αυστηρά εντός των πλαισίων της ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Θα πρέπει λοιπόν να υπογραμμίσουμε το γεγονός, ότι η κανονιστική αρμοδιότητα των Ανεξάρτητων Αρχών έχει τα όρια που θέτει ο εξουσιοδοτικός νόμος, με άλλα λόγια, ο τομέας πρέπει να είναι καθορισμένος και το πλαίσιο προσδιορισμένο.

### **9β iii. Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων**

#### **Αρχών στην Ελλάδα**

Στην Ελλάδα, οι Ανεξάρτητες Αρχές εντάχθηκαν στην κατηγορία των διοικητικών οργάνων και η αμφισβήτηση σχετικά με την κανονιστική τους εξουσία επιλύεται με επιχειρήματα που αντλούνται κυρίως από το άρθρο 43 του Συντάγματος. Η κανονιστική δράση της Διοίκησης και των Ανεξάρτητων Αρχών υπό στενότερη έννοια σημαίνει κατά ένα τρόπο εισχώρηση σε νομοθετικές αρμοδιότητες και κατά συνέπεια θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η ευρεία συμπλήρωση ή αναπλήρωση του κοινοβουλευτικού νομοθέτη από την εκτελεστική εξουσία υποσκάπτει δύο πυλώνες που θεμελιώνουν το συνταγματικό κράτος : την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Για να κατανοήσουμε καλύτερα το ζήτημα της νομιμότητας ανάθεσης κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές, θα πρέπει να αναφερθούμε στην 930/1990 απόφαση του ΣΤΕ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την υπ' αριθμ. 930/1990 απόφασή του ακύρωσε Κανονισμό του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, με τον οποίο κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης ρυθμιζόταν η πρόσβαση των κομμάτων στη ραδιοτηλεόραση ενόψει προεκλογικής περιόδου. Ο λόγος ακύρωσης συνίστατο στο ότι στην περίπτωση του συγκεκριμένου Κανονισμού κατά την κρίση του δικαστηρίου δεν επρόκειτο περί «περί ρυθμίσεως ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρος», αλλά περί γενικού και μεγάλης σημασίας θέματος, μόνη συνταγματικά επιτρεπτή διαδικασία ρύθμισης του οποίου ήταν κατά την κρίση του δικαστηρίου « η έκδοση

κανονιστικού διατάγματος ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και με βάση ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της». Η απόφαση αυτή, παρόλο που δεν εξόρκιζε συνταγματικά εν γένει την απονομή κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές, εν τούτοις λειτούργησε στη συνείδηση του νομοθέτη ως τροχοπέδη ή και ως άλλοθι, έτσι ώστε μετά την έκδοσή της να είναι ιδιαίτερα φειδωλός έως παντελώς αρνητικός στην απονομή αυτοτελούς κανονιστικής αρμοδιότητας σε Ανεξάρτητες Αρχές<sup>52</sup>.

Συμπερασματικά, οι Ανεξάρτητες Αρχές γίνεται δεκτό ότι ασκούν κανονιστικές αρμοδιότητες μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης, επιτρέπεται εφόσον πρόκειται για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα.

### **9γ. Προβληματισμός σχετικά με τις ελεγκτικές - κυρωτικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών**

Εάν η κανονιστική εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών διακυβεύθηκε τόσο πολύ, σε ανάλογες περιπτώσεις περιήλθε σε ΗΠΑ και Γαλλία και η «ελεγκτική – κυρωτική» τους εξουσία. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων από τις Ανεξάρτητες Αρχές θεωρήθηκε κατ'αρχήν ως «φύσει» εκδήλωση της

---

<sup>52</sup> Θεόδωρου Λιανά, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ.22(2001)*,σελ.99επ.

δικαστικής λειτουργίας και για το σκοπό αυτό ως παραβιάζουσα την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

### **9γ i. Οι ελεγκτικές - κυρωτικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών στις ΗΠΑ**

Το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ με την απόφαση του « Crowel v. Benson» νομιμοποίησε συνταγματικά την «adjudication power» των Ανεξάρτητων Αρχών, στηριζόμενο στην παραδοχή ότι η εξουσία αυτή αφενός υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας και αφετέρου ασκείται σύμφωνα με διαδικασίες αμερόληπτης κρίσης κατά τα δικαστικά πρότυπα, με αποτέλεσμα τα δικαστήρια να αναγορεύονται σε υπέρτατο και τελικό κριτή της διαχείρισης αυτής της εξουσίας που εκ φύσεως εμπίπτει στο κύκλο αρμοδιοτήτων τους.

### **9γ ii. Οι ελεγκτικές - κυρωτικές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών στη Γαλλία**

Σε παρόμοια κρίση ήχθη και το γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο με απόφασή του της 17.01.1989, επισημαίνοντας ότι ο νομοθέτης δύναται δίχως να παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών να εφοδιάζει τις Ανεξάρτητες Αρχές με εξουσία επιβολής κυρώσεων (pouvoir de sanction), εφόσον αυτές επιβάλλονται εντός των πλαισίων των απαραίτητων για την

ευόδωση της αποστολής τους και κατά τρόπο που εγγυάται το σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων.<sup>53</sup>

## **9δ. Δικαστικοφανείς αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων**

### **Αρχών απονεμηθείσες από τον κοινοτικό νομοθέτη**

Περισσότερο δικαστικοφανείς αρμοδιότητες φαίνεται πως αναγνωρίζονται και από τον κοινοτικό νομοθέτη σε Ανεξάρτητες Αρχές. Με τη δικονομική οδηγία 89/665 ΕΟΚ και συγκεκριμένα με το άρθρο 2 παρ. 2 και 8 (περί δικαστικής προστασίας στις συμβάσεις δημοσίων έργων κλπ.) παρέχεται στον εθνικό νομοθέτη η δυνατότητα να ρυθμίσει την εκδίκαση των προδικαστικών προσφυγών – πριν από την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων- από Ανεξάρτητες Αρχές, δυνατότητα, όμως, που δεν αξιοποίησε ούτε ο κοινός ούτε ο αναθεωρητικός νομοθέτης και που προκάλεσε κριτική από μερίδα θεωρίας. Πρέπει, ακόμη να σημειωθεί ότι το ΔΕΚ έχει ρητά δεχθεί ότι και οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να αποστείλουν προδικαστικό ερώτημα. Το 177 ΣυνθΕΚ ερμηνεύεται έτσι, ώστε να λογίζονται και οι Ανεξάρτητες Αρχές ως δικαιοδοτικά όργανα<sup>54</sup>. Είναι αναμφισβήτητο ότι υπάρχουν πολλές ομοιότητες ανάμεσα στις Ανεξάρτητες Αρχές και τα δικαστικά όργανα (τόσο τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών όσο και οι δικαστές απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, η απόφαση των Ανεξάρτητων Αρχών είναι όμοια με δικαστική απόφαση καθώς συνοδεύεται από ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία κλπ). Βέβαια, οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών δεν

---

<sup>53</sup>Κουλούρη, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.137επ.

<sup>54</sup> Πρεβεδούρου Ευγ., Προβλήματα εφαρμογής της δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ: Τα αρμόδια για την παροχή έννομης προστασίας όργανα στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, ΕΔΔΔΔ 1999, 747

αποτελούν δικαστικές αποφάσεις, όπως ρητά έχει νομολογηθεί (1232/01 Δ.Ε.Α.), διότι δεν δημιουργούν δεδικασμένο, δεν μπορούν να επιβάλουν ποινή στερητική ελευθερίας και επειδή – το σπουδαιότερο- οι κρίσεις τους αυτές ελέγχονται από τα δικαστήρια.

## **II. Ειδικό μέρος**

### **A. Οι επιμέρους Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα 1975/1986/2001**

#### **1. Ο Συνήγορος του Πολίτη**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη, έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και πολιτών, προκειμένου να διασφαλίσει την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η Αρχή ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων της διοίκησης που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

Σύμφωνα με το άρθρο 103 του αναθεωρημένου Συντάγματος «νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνήγορου του Πολίτη που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγρ. 5, εδάφιο 3 του ιδρυτικού του νόμου (2477/1997) και του άρθρου 7, παράγρ. 6 του ΠΔ

273/1999, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα υποβολής στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό ειδικών εκθέσεων, που αφορούν σε θέματα ιδιαίτερης σοβαρότητας. Οι εκθέσεις αυτές έχουν διπλό στόχο: (α) να αναδείξουν συστημικά προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που προκύπτουν από τη μελέτη και την επεξεργασία σημαντικού αριθμού ομοειδών αναφορών πολιτών και συνδέονται με συγκεκριμένες πρακτικές ενός ή περισσότερων υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, και (β) να διατυπώσουν προτάσεις για νομοθετικές, διοικητικές ή και οργανωτικές ρυθμίσεις, ικανές να συμβάλουν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων προβλημάτων, στη βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης και στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών.<sup>55</sup>

Το έργο της Αρχής οργανώνεται στους εξής τέσσερις κύκλους δραστηριότητας : α) Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, β) Κοινωνικής Προστασίας (κοινωνική πολιτική, υγεία, ασφάλιση, πρόνοια, προστασία του παιδιού, των ηλικιωμένων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες), γ) Ποιότητας Ζωής (περιβάλλον, πολεοδομία, χωροταξία, δημόσια έργα, πολιτισμός), δ) Σχέσεων Κράτους – Πολίτη (πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωγία και αγροτική πολιτική, παιδεία).

Την ευθύνη λειτουργίας κάθε κύκλου έχει ένας Βοηθός Συνήγορος. Το έργο της Αρχής υποστηρίζεται από τους Ειδικούς Επιστήμονες.

---

<sup>55</sup> βλ. [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)



Ο Συνήγορος του Πολίτη, που αποτελεί τη μόνη μονομελή Ανεξάρτητη Αρχή, ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή ατομικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Η διαμεσολάβηση του Συνήγορου του Πολίτη ζητείται, υπό τον όρο ότι η υπόθεση δεν εκκρεμεί ενώπιον δικαστικής αρχής, με έγγραφη ενυπόγραφη αναφορά που υποβάλλεται στην Αρχή ή αποστέλλεται ταχυδρομικώς. Η αναφορά υποβάλλεται εντός έξι μηνών αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να επιληφθεί αυτεπαγγέλτως θεμάτων που εμπíπτουν στις αρμοδιότητες της Αρχής και έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη. Επίσης, μπορεί να παραγγείλει πραγματογνωμοσύνη και κατά την έρευνα υποθέσεων να ζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Τις έρευνες επί των υποβαλλόμενων αναφορών ενεργούν οι ειδικοί επιστήμονες σε συνεργασία με τους βοηθούς επιστήμονες και με την ευθύνη του αντίστοιχου Βοηθού Συνηγόρου που κατανέμει τις αναφορές.

Μετά το πέρας της έρευνας συντάσσεται πόρισμα, στο οποίο περιλαμβάνεται η περιγραφή της υπόθεσης, τα στοιχεία που έχουν υποβληθεί ή χρησιμοποιηθεί, οι ενέργειες που έγιναν για την εξέταση της υπόθεσης, οι διαπιστώσεις και οι προτάσεις του. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται επίσης και η άποψη της αρμόδιας υπηρεσίας για την υπόθεση. Το πόρισμα γνωστοποιείται κατά περίπτωση στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό, στο Νομάρχη, Δήμαρχο ή

στο ανώτατο όργανο διοικήσεως, προκειμένου για νομικά πρόσωπα, στις αρμόδιες υπηρεσίες και στον πολίτη που υπέβαλε τη σχετική αναφορά.

Αν από την έρευνα προκύψει ότι δεν είναι δυνατή η επίλυση του προβλήματος, ενημερώνεται ο ενδιαφερόμενος με ειδικό έγγραφο, στο οποίο εξηγούνται οι λόγοι που κάνουν αδύνατη την επίλυση και αναφέρονται οι ενέργειες που έγιναν.<sup>56</sup>

Ο Συνήγορος του Πολίτη στερείται της δυνατότητας για έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και κατά συνέπεια διαφεύγει κάθε είδους ελέγχου από άλλα όργανα.<sup>57</sup>

Ενδεικτικά αναφέρεται το πόρισμα του Συνήγορου του Πολίτη που αφορά τη χρήση τεχνικών μέσων για τη διαπίστωση προβλεπόμενων από τον Κ.Ο.Κ. παραβάσεων (άρθρο 104 ΚΟΚ).<sup>58</sup> Σύμφωνα με το πόρισμα, η μη χορήγηση πράξης βεβαίωσης της παράβασης αμέσως μετά την καταγραφή της, ισοδυναμεί ουσιαστικά με κατάργηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 Σ) καθώς, χωρίς την κλήση, ο πολίτης δε δύναται να ασκήσει το δικαίωμα κατάθεσης των ενστάσεων ή αντιρρήσεων του ενώπιον του Διοικητή της αρμόδιας Τροχαίας. Ακόμη περισσότερο, το γεγονός ότι ο πολίτης δεν λαμβάνει αντίγραφο της κλήσης, ουσιαστικά δεν του αφήνει το προφανές δικαίωμα να καταβάλει το πρόστιμο και έτσι να απαλλαχθεί από την ποινική δίωξη, όπως εξ άλλου προβλέπεται από το πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του άρθρου 104 του ΚΟΚ.

Το έτερο βασικό ζήτημα που προκύπτει από την αναφορά του ανωτέρω πολίτη, σύμφωνα πάντα με το πόρισμα, σχετίζεται με την καθεαυτού χρήση

---

<sup>56</sup> Κων.Χιώλου, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Αρχείο Νομολογίας, περίοδος Β'(ΝΑ), έτος 2000, σελ. 173επ.

<sup>57</sup> Ανδρου.Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2000, σελ. 155επ.

<sup>58</sup> Το πόρισμα αυτό βρίσκεται ολόκληρο στο παράρτημα της εργασίας.

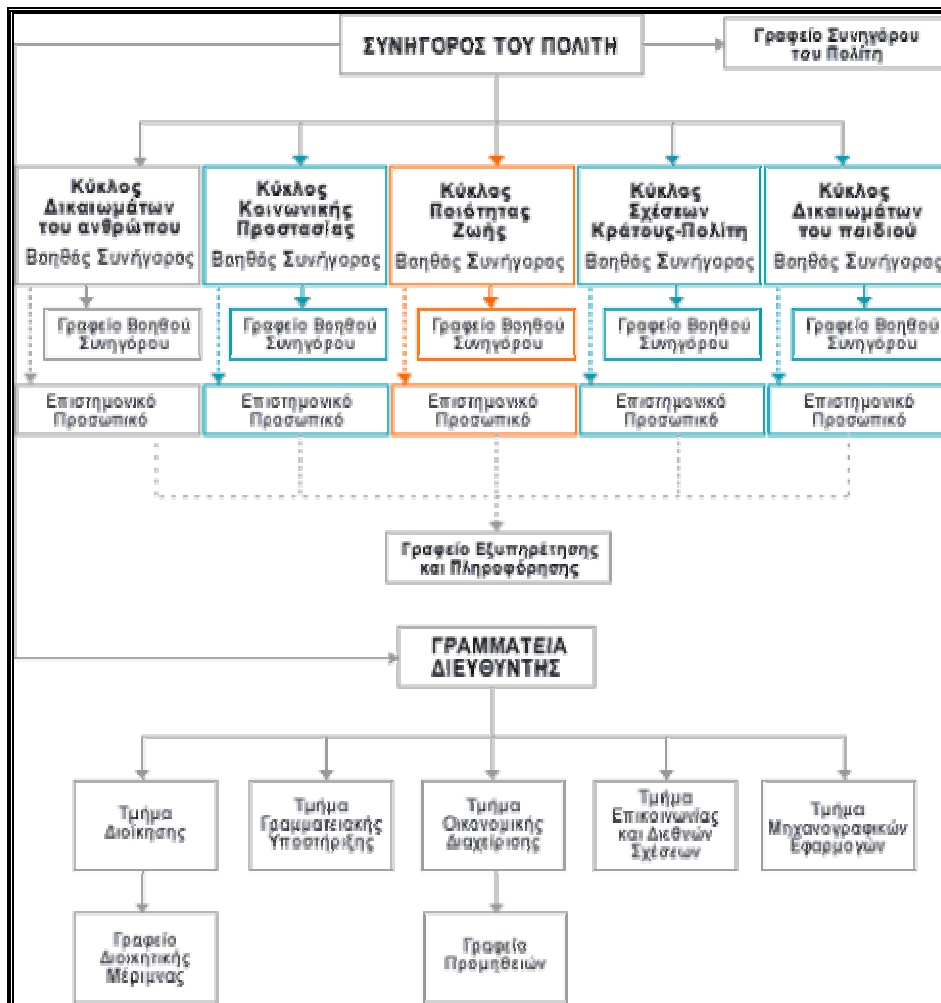
των τεχνικών μέσων. Ο νομοθέτης (στο τρίτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του 104 ΚΟΚ) προβλέπει την επιβολή διοικητικού προστίμου «και για τις περιπτώσεις παραβάσεων ... οι οποίες καταγράφονται από τεχνικά μέσα, όπως ραντάρ και φωτογραφικές και κινηματογραφικές μηχανές.» Πρώτη προϋπόθεση που τίθεται για τη χρήση τέτοιων μέσων είναι «η σχετική προειδοποίηση στο κοινό με μόνιμες πινακίδες για τη χρήση και λειτουργία τους» και δεύτερη, η έκδοση προεδρικού διατάγματος με το οποίο ρυθμίζονται οι τεχνικές προδιαγραφές, η λειτουργία, τα σχετικά με την αξιολόγηση, κυρίως δε «τα σχετικά με τους περιορισμούς που επιβάλλονται στη χρήση τους για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων όσων υπόκεινται στη δράση τους...».

Από τα προηγούμενα προκύπτει πως ο νομοθέτης, μεγιστοποιώντας με τη χρήση τεχνικών μέσων τις δυνατότητες ελέγχου της οδικής συμπεριφοράς αλλά και τις παράπλευρες δυνατότητες παρακολούθησης στιγμιότυπων που δεν σχετίζονται με αυτή, επιθυμεί ταυτόχρονα να διασφαλίσει στον ικανότερο δυνατό βαθμό τα περιθώρια άμυνας που θα παρέχονται στους πολίτες έναντι της χρήσης αυτών των μέσων. Έτσι λοιπόν καθιερώνει την υποχρέωση προειδοποίησης – η οποία εύλογα δεν απαιτείται προκειμένου για έλεγχο χωρίς τεχνικά μέσα – αλλά, κυρίως, εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να προσδιορίζει με σαφήνεια τα μέσα άμυνας των πολιτών έναντι αυτής της πρακτικής.

Ο έλεγχος στον οποίο υποβάλλει τον οδηγό το τεχνικό μέσο παρέχει στη διοίκηση ένα ισχυρό τεκμήριο – ισχυρότερο από την όραση – για την καταγραφή της παράβασης. Στο βαθμό λοιπόν που ακολουθείται η χρήση τεχνικών μέσων για την καταγραφή παραβάσεων του ΚΟΚ, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός νομικού πλαισίου που ρυθμίζει με ακρίβεια αυτό που απαιτείται από την εξουσιοδοτική διάταξη. Για το λόγο τούτο δε, ο νομοθέτης

εξουσιοδοτεί και την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Εφόσον, το ΠΔ δεν έχει ακόμη εκδοθεί, η χρήση τεχνικών ως αποδεικτικών μέσων είναι παράνομη. Ως εκ τούτου δε, η ως τώρα καταγραφή παραβάσεων με την συνδρομή αυτών, είναι νομικά έωλη, και δυνητικά ακυρώσιμη από τη ελληνική δικαιοσύνη.

Η αποτελεσματική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη προϋποθέτει ένα οργανωτικό πλαίσιο που θα ανταποκρίνεται στις κατευθυντήριες γραμμές που έχει χαράξει ο νομοθέτης και θα παρέχει τις καλύτερες δυνατές συνθήκες οργανωτικής υποστήριξης του έργου του. Η οργανωτική δομή της Αρχής εξειδικεύεται λεπτομερώς από τον Κανονισμό Λειτουργίας και απεικονίζεται σχηματικά στο ακόλουθο οργανόγραμμα :



## 2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το ΑΣΕΠ είναι Ανεξάρτητη Αρχή, μη υποκείμενη σε κυβερνητικό ή άλλο έλεγχο, και προβλέπεται από το Σύνταγμα στο άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος. Συστάθηκε με το Ν. 2190/1994 ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα.

Το ΑΣΕΠ αποτελείται από 24 μέλη (Πρόεδρος, 2 Αντιπρόεδροι, 21 Σύμβουλοι). Τα μέλη του είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας και ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα.

Το ΑΣΕΠ έχει ως αποκλειστικές αρμοδιότητες:

1. Την επιλογή του μόνιμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα.
2. Τον έλεγχο φορέων του Δημόσιου Τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού και
3. Τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για τους εκπαιδευτικούς.
4. Τον καταλογισμό στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού.
5. Την επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.

6. Την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ.
7. Τον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημόσιου και Ν.Π.Δ.Δ. που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου.
8. Τον έλεγχο της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου.<sup>59</sup>

### **3. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης**

Η φροντίδα του κράτους να καθορίσει τους κανόνες του παιχνιδιού, να διευθετήσει τις συγκρούσεις εμφανιζόμενες ιδιαίτερα την προεκλογική περίοδο, αλλά χωρίς να διευθύνει ευθέως τις ραδιοτηλεοπτικές δραστηριότητες, οδήγησαν τον έλληνα νομοθέτη στην ίδρυση του Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου, προπομπού του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου.

Το άρθρο 9 του νόμου 1730/1987 καθόριζε τον αριθμό των μελών και τον τρόπο διορισμού τους. Κύρια λειτουργία του Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου ήταν η παρακολούθηση από τα μέλη του (ελευθέρως ανακλητά και άμισθα) του προεκλογικού αγώνα από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα. Το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο καταργήθηκε με το άρθρο 3 παρ. 9 του νόμου

---

<sup>59</sup> Internet Site: [www.asep.gr](http://www.asep.gr)

1866/1989. Την ίδια περίοδο ιδρύθηκε με το άρθρο 16 του π.δ. 25/1988 η Επιτροπή για την Τοπική Ραδιοφωνία. Επιτροπή για την Τοπική Ραδιοφωνία προέβλεπε και το άρθρο 2 παρ. 10 του νόμου 1730/1987.<sup>60</sup>

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ιδρύθηκε με το νόμο 1866/1989 και επιφορτίσθηκε με την αναζήτηση της χαμένης συναίνεσης σε ό,τι αφορά τις σχέσεις του κράτους με την ηλεκτρονική επικοινωνία.

Αυτή η «αποστολή ανανέωσης» εκφράσθηκε με τη συγκρότηση, το νομικό καθεστώς και τις αρμοδιότητες του πρώτου κρατικού οργάνου που διεκδίκησε ρητά το χαρακτήρα της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. Καθώς μάλιστα, η ταχύτατη εξάπλωση της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης, αντί να συμβάλλει στη διασφάλιση της πολυφωνίας και της αντικειμενικότητας, ανέδειξε νέες μορφές εξουσίας και αποτελεί αίτιο συχνών και σοβαρών παραβιάσεων συνταγματικών αρχών και κανόνων, αλλά και προσβολή της προσωπικότητας επώνυμων και ανώνυμων πολιτών, η αποστολή αυτή απέκτησε σήμερα ευρύτερο περιεχόμενο και αυξημένη πολιτική σημασία.<sup>61</sup>

Υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975/86, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αποτελούσε ένα «συνταγματικό παράδοξο». Υπό το πρίσμα της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 Συντ.) και της αρχής της υπουργικής ευθύνης (άρθρο 85 Συντ.), ήταν δυσεξήγητη η ύπαρξη ενός μη δικαστικού οργάνου, το οποίο ήταν ανεξάρτητο από την εκτελεστική εξουσία και δεν λογοδοτούσε στη Βουλή και παρά ταύτα, ήταν επιφορτισμένο με την εφαρμογή του νόμου στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα.

---

<sup>60</sup> Μανώλη Αντωνόπουλου, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: Η πρώτη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή στην Ελλάδα, Νομικό Βήμα τόμος 39/1991,σελ.1193επ.

<sup>61</sup> Ιφιγένειας Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, Το Σύνταγμα 3/1996,σελ.645επ.



Η κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/1986/2001 λύνει το γόρδιο δεσμό της συνταγματικής νομιμοποίησής του, υποχρεώνοντας το θεωρητικό και τον ερμηνευτή του συνταγματικού δικαίου σε μια διαφορετική «ανάγνωση» των παραπάνω αρχών, προσαρμοσμένη στα νέα συνταγματικά δεδομένα.

Ενώ η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης συνάντησε ομόφωνη σχεδόν αποδοχή, αντίθετα, δεν υπάρχει η ίδια σύγκλιση γνώμων για το εύρος της «συνταγματικής εξουσίας» που πρέπει να αναγνωρισθεί στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Πάνω στο ζήτημα αυτό έχουν διαμορφωθεί δύο διαφορετικές αντιλήψεις.

Σύμφωνα με την πρώτη, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι όργανο ελέγχου, «εξωτερικό» ως προς τη Διοίκηση, επιφορτισμένο με το έργο της ορθής εφαρμογής της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας. Αυτή είναι η άποψη που εκφράστηκε στην εισήγηση του Γιώργου Κουβελάκη στην απόφαση 930/90 του ΣτΕ : το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως όργανο «παρακολούθησης εφαρμογής κανονιστικού πλαισίου που έχει τεθεί από τη νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα κεντρική Διοίκηση και επιβολής, ενδεχομένως, κυρώσεων». Τούτο σημαίνει πρακτικά ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης μπορεί να έχει κανονιστική εξουσία μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β Συντ., προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Στο βασικό του πυρήνα, το μοντέλο αυτό ραδιοτηλεοπτικής εποπτείας έχει υιοθετηθεί στην Ιταλία, τη Γερμανία και την Αγγλία.

Σύμφωνα με τη δεύτερη αντίληψη, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης δεν πρέπει να είναι μόνο όργανο ελέγχου, αλλά κάτι

περισσότερο, το όργανο καθορισμού της «δημόσιας πολιτικής» στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα. Από το πρίσμα της αντίληψης αυτής, η έμφαση τίθεται στην αυτόνομη κανονιστική εξουσία του Ε.Σ.Ρ., η οποία δεν πρέπει να περιορίζεται στα ασφυκτικά πλαίσια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β Συντ., αλλά να επεκτείνεται και στη ρύθμιση κύριων θεμάτων. Πρόκειται για ένα μοντέλο ραδιοτηλεοπτικής εποπτείας που έχει ως συγκριτικό παράδειγμα αναφοράς την αμερικάνικη FCC και δευτερευόντως το γαλλικό CSA.

Το νέο άρθρο 15 παρ. 2 Συντ. ακολουθεί σαφώς την πρώτη αντίληψη, αυτή που ταιριάζει περισσότερο στο κοινοβουλευτικό μας σύστημα και τη συνταγματική μας παράδοση. Σύμφωνα με τον κ. Κουβελάκη στην προαναφερθείσα εισήγησή του, ο ρόλος του Ε.Σ.Ρ. «είναι ρόλος ενδιάμεσου μεταξύ των πολιτικών επιλογών που ανήκουν στους πολιτικά υπεύθυνους και στη διαχείριση υπηρεσίας και παρακολούθησης της εφαρμογής των πολιτικών επιλογών που ήδη εκφράσθηκαν με κανονιστική ή τυπικά νομοθετική ρύθμιση»<sup>62</sup>.

Στη λογική αυτή κινείται και ο πρόσφατος νόμος 2863/2000, ο οποίος προβαίνει σε τρεις καίριες τομές: α) αναθέτει στο ΕΣΡ την αποκλειστική ευθύνη για την εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, με προεξάρχουσες αρμοδιότητες τη χορήγηση των αδειών λειτουργίας (άρθρο 4 παρ.1 εδ.α΄) και την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων (άρθρο 4 παρ.1 εδ.ε΄), β) καταργεί τον έλεγχο νομιμότητας του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ και καθιστά συνεπώς τις πράξεις της αρχής άμεσα εκτελεστές, ώστε χωρεί πλέον προσβολή τους αυτοτελώς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο

---

<sup>62</sup> Χαράλ.Ανθόπουλου,Ραδιοτηλεόραση και Συνταγματική Αναθεώρηση, Δικαιώματα του Ανθρώπου Νο10/2001,σελ.385επ.

5 παρ.8) και γ) μεταβάλλει ριζικά τον τρόπο συγκρότησής του, καθώς τα μέλη επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων με πλειοψηφία τουλάχιστον 4/5, ώστε η διαδικασία επιλογής να περιβληθεί με τις ανάλογες εγγυήσεις διαφάνειας και να αποφευχθεί η μεταλλαγή του ΕΣΡ σε διακομματικό όργανο.

Το Σύνταγμα, αντίθετα, δεν χάραξε τη δική του καινοτόμο πορεία, ως ο προαναφερθείς νόμος, αλλά διέπεται από την διστακτικότητα και εν τέλει την άρνηση του αναθεωρητικού νομοθέτη να αναγνωρίσει ρυθμιστική αρμοδιότητα στην εν λόγω αρχή. Αντίθετα, περιορίστηκε στη συνταγματική κατοχύρωση μόνο της χορήγησης αδειών λειτουργίας ραδιοτηλεοπτικών σταθμών και της επιβολής διοικητικών κυρώσεων.

Ο τρόπος συγκρότησης του Ε.Σ.Ρ. καθορίζεται στο νέο άρθρο 101 Α' παρ.2 Συντ., το οποίο αφορά εν γένει τις Ανεξάρτητες Αρχές, σύμφωνα με αυτό, η επιλογή των μελών του Ε.Σ.Ρ. «γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της. Εάν η αυξημένη αυτή πλειοψηφία δεν επιτευχθεί, θεωρείται ότι έχουν επιλεγεί και διορίζονται όσοι συγκέντρωσαν τα τρία πέμπτα. Η διαδικασία όμως της επιλογής όσων μελών δεν συγκέντρωσαν την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 επαναλαμβάνεται μετά από έξι μήνες»<sup>63</sup>.

Μία πολύ σημαντική απόφαση του ΕΣΡ είναι η 100/41/12,11,98(υπόθεση Ριάλιτυ Σόου), στην οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ασχολήθηκε με μια εκπομπή ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού. Η εκπομπή αυτή παρουσίασε στο κοινό την ιστορία μιας μητέρας που υπέστη σοβαρά εγκαύματα μιας κατά τα φαινόμενα εγκληματικής

---

<sup>63</sup> Γιώργου Σωτηρέλη, Το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο ως αντίβαρο στη «διαπλοκή», ΤΑ ΝΕΑ 14.11.2000,σελ. Ν08

συμπεριφοράς του γιού της-νεαρού τραβεστί-ο οποίος καταδικάστηκε για την ενέργεια πρωτοδίκως, ενώ εκκρεμεί η κατ'έφεση δίκη του. Κεντρικό άξονα της εκπομπής αποτελούσε η διαμάχη μεταξύ της μητέρας και του γιού της αναφορικά με την ενοχή του δευτέρου, διαμάχη που έγινε εντονότερη όταν εισήλθε επί σκηνής ο γιος, που παρακολουθούσε την εξέλιξη της εκπομπής από τα παρασκήνια εν αγνοία της μητέρας του.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης εκτίμησε ότι στην επίμαχη εκπομπή προσεβλήθη κατ'επανάληψη η υπόληψη των δύο συμμετεχόντων εξαιτίας της αιφνίδιας και αναγκαστικής αντιπαράθεσής τους σε δημόσιο χώρο, ότι παραβιάστηκε βάνουσα το απαραβίαστο της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής των συμμετεχόντων και ότι οι κατηγορίες και τα υπονοούμενα που εκφράσθηκαν από τη μια πλευρά αφενός προσέβαλαν την αξιοπρέπεια του γιού εξευτελίζοντας και στιγματίζοντάς τον και αφετέρου παραβίασαν το τεκμήριο αθωότητας του κατηγορουμένου. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έκρινε ότι η εκπομπή δεν έθιξε μόνο την προσωπικότητα ενός συγκεκριμένου ατόμου, αλλά με αφορμή ένα εξαιρετικό ή περιθωριακό περιστατικό ανθρώπινης δυστυχίας θεματοποιεί για λόγους καθαρά εμπορικούς τον ανθρώπινο πόνο και ευτελίζει γενικά την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Για τους λόγους αυτούς το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έκρινε ότι στοιχειοθετείται η σωρευτική παραβίαση της κείμενης ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας και δεοντολογίας και επέβαλε στον ιδιωτικό σταθμό σειρά από διοικητικές κυρώσεις.

#### **4. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα**

Το νέο άρθρο 9 Α του αναθεωρημένου Συντάγματος ορίζει ότι η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από Ανεξάρτητη Αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί όπως νόμος ορίζει. Στη διάταξη αυτή δεν γίνεται ρητή αναφορά στην ήδη υφιστάμενη Αρχή, που έχει θεσμοθετηθεί με κοινό νόμο (ν. 2472/97), δηλαδή στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Η βασική πηγή έμπνευσης του έλληνα νομοθέτη (ν. 2472/97) όσον αφορά την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπήρξε η κοινοτική Οδηγία 95/46/EK. Ο έλληνας νομοθέτης αξιοποίησε στο έπακρο τα περιθώρια και τη διακριτική ευχέρεια που του παρέιχε η Οδηγία για να ενισχύσει ακόμα περισσότερο την προστασία των πολιτών.

Ο νόμος 2472/97 συνιστά ένα προστατευτικό πλαίσιο κανόνων που εδράζονται σε τρεις πυλώνες : 1) σε ένα σύστημα ουσιαστικών ρυθμίσεων, 2) στην αναγνώριση δικαιωμάτων στα πρόσωπα και 3) στην εισαγωγή και οργάνωση θεσμικού ελέγχου προστασίας προσωπικών δεδομένων, ώστε να εξασφαλίζεται η εφαρμογή της νομοθεσίας.

Η ίδρυση της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και η οργάνωση ανεξάρτητου, προληπτικού και καταταλτικού θεσμικού ελέγχου αποτελεί τον τρίτο και σημαντικότερο πυλώνα του συστήματος προστασίας προσωπικών δεδομένων. Η Αρχή είναι το θεμέλιο του ελληνικού συστήματος επί του οποίου δομείται το σύστημα ελέγχου και ο μηχανισμός της εφαρμογής, της τήρησης και της εξέλιξης των νομικών ρυθμίσεων.

Ο Έλληνας νομοθέτης εισήγαγε ένα σύστημα ελέγχου που κατ'ουσίαν καθιστά την Αρχή τον αποφασιστικό μοχλό της εφαρμογής των νομοθετικών επιταγών. Πρόκειται για εκείνο το μοντέλο ελέγχου στο οποίο το ελεγκτικό όργανο – εκτός από τις στενά ελεγκτικές – έχει κανονιστικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες και είναι εξοπλισμένο με μέσα που του επιτρέπουν να επιβάλλει κατ'αρχήν τις αποφάσεις και τις απόψεις του.

Οι αρμοδιότητες και η λειτουργία της Αρχής συνδέονται αναπόσπαστα με το σύστημα γνωστοποίησης όλων των αρχείων προσωπικών δεδομένων και την άσκηση προληπτικού ελέγχου όταν πρόκειται για δημιουργία, τήρηση ή διασύνδεση αρχείων με ευαίσθητα δεδομένα και τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων σε μη κοινοτική χώρα. Επενεργώντας άμεσα, προληπτικά και δυνάμει διαπλαστικά, η Αρχή έχει κατ'αρχήν τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τα προβλήματα «εν τω γενάσθαι». Το κύριο χαρακτηριστικό του προληπτικού ελέγχου δεν έγκειται στη χρονική μετατόπιση της στιγμής ελέγχου της νομιμότητας, αλλά στη μετάθεση της απόφασης και κατά συνέπεια της ευθύνης σε μία Αρχή που βρίσκεται εκτός εκτελεστικής εξουσίας.

Αν και ο «προληπτικός έλεγχος» φαίνεται να επικυριαρχεί στη σύλληψη και οργάνωση της Αρχής, ο κανονιστικός της ρόλος δεν μπορεί να θεωρηθεί δευτερεύων. Αντίθετα, διαθέτει ευρύτατες κανονιστικές αρμοδιότητες. Η Αρχή εκδίδει οδηγίες προς το σκοπό ενιαίας εφαρμογής των ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και κανονιστικές πράξεις για τη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων. Ειδικότερα, ο νομοθέτης της απέδωσε την - γαλλικής έμπνευσης - αρμοδιότητα να εκδίδει ειδικούς κανόνες επεξεργασίας για τις πλέον συνήθεις κατηγορίες επεξεργασιών και αρχείων, οι

οποίες προφανώς δεν θίγουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα.

Οι αποφασιστικές αλλά και οι κανονιστικές αρμοδιότητες αντιστοιχούν σε κλασικές αντιλήψεις για τη λειτουργία μιας ενισχυμένης Διοίκησης στο πλαίσιο ενός παρεμβατικού κράτους με διαρκώς διευρυνόμενα καθήκοντα. Η διαφοροποίηση έγκειται στο ότι ο νομοθέτης εμπιστεύεται ή αναθέτει τις αρμοδιότητες αυτές σε μία Ανεξάρτητη Αρχή.

Στις θεσμικές καινοτομίες εντάσσονται, αντίθετα, δύο άλλες κρίσιμες παράμετροι της «θεσμικής αποστολής» της Αρχής Προστασίας Δεδομένων. Η πρώτη αφορά το ρόλο της ως «συμπαραστάτη» του πολίτη στις περιπτώσεις που συναντά δυσκολίες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζει ο νόμος, όπως π.χ. η μη ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης. Η Αρχή εξετάζει παράπωνα σχετικά με την εφαρμογή του νόμου και την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων όταν αυτοί θίγονται από την επεξεργασία δεδομένων που τους αφορούν και αιτήσεις με τις οποίες ζητείται ο έλεγχος και η εξακρίβωση της νομιμότητας των επεξεργασιών αυτών και ενημερώνει τους αιτούντες για τις σχετικές ενέργειές της.

Ως τελευταία αλλά όχι ύστερη πρέπει να επισημανθεί η γνωμοδοτική και συμβουλευτική λειτουργία της Αρχής. Ο νομοθέτης οργανώνει τη συνέργεια της Αρχής στην παραγωγή του δικαίου, τόσο υπό τη στενή έννοια όσο και στη μορφή του *soft law*, αφ' ενός με φορείς της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και αφ' ετέρου με φορείς του ιδιωτικού τομέα. Στις αρμοδιότητες της Αρχής που απαριθμούνται ενδεικτικά στο άρθρο 19 περιλαμβάνεται η παροχή γνώμης για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ο νόμος

δεν καθιερώνει άμεσα και θετικά υποχρέωση της εκτελεστικής εξουσίας να συμβουλευέται την Αρχή κατά το στάδιο προετοιμασίας της ρύθμισης, αλλά με βάση την ευρεία κανονιστική αρμοδιότητα που αναγνωρίζεται στην Αρχή και την εξέχουσα θέση της στο σύστημα προστασίας πρέπει να δεχτούμε τελολογικά ότι η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί σε υποχρέωση της Διοίκησης να θέτει υπόψη της Αρχής τις προτεινόμενες ρυθμίσεις πριν αυτές οριστικοποιηθούν υπό τη μορφή σχεδίου νόμου. Η άποψη αυτή ενισχύεται από την άλλη αρμοδιότητα την οποία ο νομοθέτης ρητά αναγνωρίζει : την επισήμανση προς το Κοινοβούλιο των τυχών ενδεικνυόμενων νομοθετικών μεταβολών με την ευκαιρία της υποβολής της ετήσιας έκθεσης προς το Κοινοβούλιο.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η συμμετοχή της Αρχής στην εκπόνηση κανόνων δεοντολογίας από επαγγελματικά σωματεία και τις άλλες ενώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων.

Το πλέγμα των κανόνων και των διαδικασιών ελέγχου συνοδεύεται από την πρόβλεψη μηχανισμών καταστολής των παραβάσεων. Το σύστημα κυρώσεων βασίζεται κυρίως στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων που κλιμακώνονται από την προειδοποίηση για άρση της παράβασης και την επιβολή προστίμων ως και την οριστική ανάκληση της άδειας του αρχείου ή και την καταστροφή του.<sup>64</sup>

Μία από τις πιο σημαντικές αλλά και γνωστές αποφάσεις της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων είναι η απόφαση 100(31.01.2000). Στην απόφαση αυτή η Αρχή απεφάνθη ότι η κατοχή, η καταχώρηση σε αρχείο και η τηλεοπτική χρήση εικόνων ερωτικής ζωής, καθώς και σελίδων

---

<sup>64</sup> Λίλιαν Μήτρου, Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.36επ.



προσωπικού ημερολογίου, αποτελεί χρήση ή διάδοση προσωπικών δεδομένων και εμπίπτει στην έννοια της επεξεργασίας του ν.2472/97. Για να κριθεί η παρανομία της κατοχής των δεδομένων αυτών απαιτείται η in concreto στάθμιση των συνταγματικών διακαιωμάτων της πληροφορικής αυτοδιάθεσης, αφ' ενός, που αποτελεί ιδιαίτερη εκδήλωση του δικαιώματος της προσωπικότητας, και του δικαιώματος ενημέρωσης του κοινού διά του τύπου, αφ' ετέρου. Εξάλλου, η κρίση περί της νομιμότητας της συγκεκριμένης επεξεργασίας βασίζεται στο κατά πόσο αυτή εξυπηρέτησε το υπέρτερο συμφέρον πληροφόρησης της κοινής γνώμης, εν' όψει μάλιστα της αρχής της αναλογικότητας. Οι κυρώσεις που επιβάλλονται από την Αρχή, σε περίπτωση παρανομίας, δεν συμπίπτουν με ενδεχόμενες κυρώσεις που επιβάλλονται από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.<sup>65</sup>

Μία άλλη σημαντική απόφαση της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων είναι η 92/03.07.2001 που αφορά την εκπομπή Big Brother. Σύμφωνα με την απόφαση της Αρχής, από τις διατάξεις των άρθρων 178 και 179 ΑΚ συνάγεται ότι δικαιοπραξία αντίθετη με τα χρηστά ήθη είναι άκυρη. Εφόσον, επομένως, η δικαιοπραξία είτε λόγω περιεχομένου είτε επιδιωκόμενου σκοπού, αντίκειται στις περί ηθικής αντιλήψεις της κοινωνίας κατά τον χρόνο κατάρτισης ή εκτέλεσης της, επέρχεται αυτοδίκαια ακυρότητα έστω κι αν τα συμβαλλόμενα μέρη ή ένα από αυτά γνώριζαν την ανηθικότητα και παρά ταύτα προέβησαν στην κατάρτιση της σύμβασης και ανεξάρτητα από τις συνθήκες που την συνοδεύουν. Τέτοιες δικαιοπραξίες το περιεχόμενο των οποίων είναι παράνομο και ανήθικο είναι και οι αντικείμενες σε συνταγματικές διατάξεις που αναγορεύουν ορισμένο έννομο αγαθό ως βασική

---

<sup>65</sup> Η απόφαση αυτή βρίσκεται ολόκληρη στο παράρτημα της εργασίας.

γενική αρχή, όπως είναι ο σεβασμός και η προστασία του ανθρώπου ως αξίας και στον τομέα της ιδιωτικής και δημόσιας παρουσίας του. Η προστασία και ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η αντίστοιχη υποχρέωση της πολιτείας αποτελούν τόσο σημαντική πολιτειακή επιταγή, ώστε κατατάσσονται στις διατάξεις για τη μορφή του πολιτεύματος και δεν επιδέχονται αναθεώρηση ( άρθρο 2§1 Σ ). Επομένως, και κατά τις συνταγματικές αυτές επιταγές, η τριτενέργεια των οποίων στις ιδιωτικές σχέσεις είναι αυτόματη, η αξία του ανθρώπου και η προστασία της υλικής και ηθικής του υπόστασης είναι υπέρτατη δημόσιας τάξης αρχή από την οποία δεν είναι δυνατή η παραίτηση. Συμπεριφορά αντίθετη προς τις αρχές αυτές δεν είναι ανεκτή από το δίκαιο και ως εκ τούτου σχετική δήλωση βουλήσεως δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, η δε πάνω σ' αυτή συμφωνία των μερών είναι άκυρη και θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ.

Εξάλλου, σύμφωνα με το ν.2472/1997 τα προσωπικά δεδομένα, όπως αυτά ορίζονται από το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, προκειμένου να δημιουργηθεί ηλεκτρονικό ή μη αρχείο, πρέπει να συλλέγονται κατά τρόπο θεμιτό και για προκαθορισμένους νόμιμους σκοπούς και να υφίστανται θεμιτή και νόμιμη επεξεργασία, ενόψει των σκοπών αυτών. Επομένως, για να υπάρχει νόμιμο αρχείο, πρέπει ο σκοπός του να είναι νόμιμος. Συνακόλουθα, όταν αυτός αντίκειται στο Σύνταγμα, το νόμο ή τα χρηστά ήθη, όπως αυτά αναλύθηκαν παραπάνω, η επεξεργασία δεδομένων και η δημιουργία αρχείου είναι παράνομη, ανεξαρτήτως, αν έχει δοθεί η συναίνεση του υποκειμένου. Διότι είναι σαφές ότι ως «συγκατάθεση» κατά την έννοια του νόμου νοείται η δήλωση βουλήσεως με την οποία το υποκείμενο δίδει τη συναίνεσή του για την παραγωγή του έννομου αποτελέσματος της συλλογής προσωπικών του

δεδομένων και θέσεως τους σε αρχείο. Η δήλωση, όμως αυτή, όπως προαναφέρθηκε, όταν είναι άκυρη, θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ και επομένως, λείπει η προς τούτο βασική προϋπόθεση του νόμου.

Με τις συνθήκες αυτές η συναίνεση του υποκειμένου, η οποία νομιμοποιεί τον υπεύθυνο της επεξεργασίας να συλλέξει προσωπικά δεδομένα και να δημιουργήσει αρχείο, είναι αντισυνταγματική, παράνομη και αντίθετη με τα χρηστά ήθη, αφού δημιουργεί συμπεριφορά αντικείμενη προς τις προεκτεθείσες συνταγματικές διατάξεις του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, από τις οποίες απαγορεύεται η παραίτηση, αλλά επιπρόσθετα με τη συναίνεση αυτή, συνάπτεται σύμβαση με την οποία δεσμεύεται υπέρμετρα η ελευθερία και ως εκ τούτου είναι άκυρη.<sup>66</sup>

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

Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 2 του αναθεωρημένου Συντάγματος, ο νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες Ανεξάρτητης Αρχής που διασφαλίζει το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας.

Το άρθρο 19 παρ. 2 δεν είναι σαφές και η ερμηνεία του καταλείπει πολλές απορίες ως προς τις ακριβείς αρμοδιότητες που επιθυμεί ο συνταγματικός νομοθέτης να αναθέσει σε αυτή την Αρχή, ενώ σύγχυση

---

<sup>66</sup> Η απόφαση αυτή βρίσκεται ολόκληρη στο παράρτημα της εργασίας.

μπορεί να προκληθεί και με την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).<sup>67</sup>

Ο κίνδυνος σύγχυσης ανάμεσα στην Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών και την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων είναι προφανής δεδομένου ότι, σύμφωνα με το νόμο 2867/2000, η εποπτεία, ο έλεγχος και η ρύθμιση του τομέα των τηλεπικοινωνιών ανατίθενται στην ΕΕΤΤ, η οποία αποτελεί Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, που χαίρει οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας και η οποία αναδεικνύεται έτσι σε Εθνική Ρυθμιστική Αρχή.

Στη σύγχυση αυτή ο νομοθέτης επιχείρησε να δώσει τέλος με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμου 3115/2003, με τον οποίο συστάθηκε η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, μια επταμελής Αρχή που δρα σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.

Σύμφωνα με τον προαναφερθέντα νόμο, αποστολή της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών είναι : α) να διενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας ελέγχους σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία, τράπεζες δεδομένων και έγγραφα της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών και άλλων δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και ιδιωτικών επιχειρήσεων που ασχολούνται με ταχυδρομικές, τηλεπικοινωνιακές ή άλλες υπηρεσίες σχετικές με την ανταπόκριση και την επικοινωνία, β) λαμβάνει πληροφορίες σχετικές με την αποστολή της, γ) καλεί σε ακρόαση διοικήσεις, νόμιμους εκπροσώπους και υπαλλήλους των νομικών προσώπων που προαναφέρθηκαν στην πρώτη (α) περίπτωση , δ) προβαίνει στην κατάσχεση

---

<sup>67</sup>Θεόδωρου Φορτσάκη, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 2002,σελ.127επ.

μέσων παραβίασης του απορρήτου και στην καταστροφή πληροφοριών ή στοιχείων ή δεδομένων τα οποία αποκτήθηκαν με παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών, ε) ελέγχει την τήρηση των όρων και τη διαδικασία άρσης του απορρήτου, στ) τηρεί αρχείο απόρρητης αλληλογραφίας, ζ) συνεργάζεται με άλλες αρχές της χώρας καθώς και με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, η) συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση πεπραγμένων, θ) γνωμοδοτεί και απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για τη λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών, καθώς και για τη διαδικασία άρσης αυτού, ι) καταρτίζει τον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας της και τον κανονισμό οικονομικής διαχείρισης και τέλος, ια) εκδίδει κανονιστικές πράξεις δημοσιευόμενες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, με τις οποίες ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις προαναφερθείσες αρμοδιότητές της, καθώς και με την εν γένει διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (άρθρο 6 του νόμου 3115/03).

## **B. Οι επιμέρους Ανεξάρτητες Αρχές που δεν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα 1975/1986/2001**

Ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας πρότεινε αρχικά στη Ζ Αναθεωρητική Βουλή τη δυνατότητα σύστασης Ανεξάρτητης Αρχής τόσο βάσει ειδικής συνταγματικής πρόβλεψης, όσο και βάσει κάθε μελλοντικής νομοθετικής διάταξης που θα παρέπεμπε στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α του Συντάγματος.

Η Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος στη συνέχεια υιοθέτησε την πρόταση για κατοχύρωση στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος όχι μόνο

των πέντε Ανεξάρτητων Αρχών που ρητά αυτό κατοχυρώνει, αλλά και όσων θα δημιουργούσε ο κοινός νομοθέτης «με ειδική διάταξη νόμου που παραπέμπει ρητά στο άρθρο αυτό».

Η πρόταση αυτή, όμως, επικρίθηκε από τη θεωρία<sup>68</sup> γιατί άφηνε περιθώριο για την δημιουργία ενός συστήματος «δύο μέτρων και δύο σταθμών», επιτρέποντας τη δημιουργία δύο τάξεων Ανεξάρτητων Αρχών : Από τη μια πλευρά θα υπήρχαν οι πέντε Ανεξάρτητες Αρχές με διπλή συνταγματική κατοχύρωση (τόσο στο άρθρο 101 Α όσο και στα επιμέρους άρθρα) και από την άλλη οι υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές που θα συστήνονταν από τον κοινό νομοθέτη και θα κατοχυρώνονταν μόνο στο άρθρο 101 Α και μάλιστα έμμεσα, στο μέτρο που θα παρέπεμπε σε αυτό ο ιδρυτικός νόμος.

Στην περίπτωση που τελικά περιλαμβανόταν στο αναθεωρημένο Σύνταγμα μια τέτοια διάταξη, θα μπορούσαμε να οδηγηθούμε σε δύο καταστάσεις όσον αφορά τις Ανεξάρτητες Αρχές που συστήνονται από τον κοινό νομοθέτη, εξίσου όμως άτοπες. Αναλυτικότερα, είτε θα γινόταν δεκτή η δυνατότητα μελλοντικής κατάργησής τους από μεταγενέστερο νόμο, οπότε η κατοχύρωση στο άρθρο 101 Α της θητείας των μελών και της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας παρείλκε, ως μη ικανή να αποτρέψει καθοριστικές παρεμβάσεις εκ μέρους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, είτε η υπαγωγή τους στο άρθρο 101 Α, θεωρούμενη ως αναγωγή τους σε θεσμό συνταγματικής περιωπής, θα καταδίκαζε ως αντισυνταγματική κάθε προσπάθεια νομοθετικής κατάργησής τους.

---

<sup>68</sup> βλ. Κ.Μαυριά, συνέντευξη με θέμα «Άρθρα 14 και 15», Εφαρμογές ΙΙ/2000,σελ.544επ.

Η Επιτροπή Αναθεώρησης λαμβάνοντας υπόψη το πρόβλημα που θα ανέκυπτε και που προαναφέρθηκε διέγραψε την επίμαχη φράση. Έτσι, στο αναθεωρημένο Σύνταγμα περιλήφθησαν μόνο οι προαναφερθείσες πέντε Ανεξάρτητες Αρχές, ενώ οι υπόλοιπες που είτε έχουν ήδη ιδρυθεί είτε πρόκειται να συσταθούν στο μέλλον αποτελούν «διοικητικά μορφώματα»<sup>69</sup>, τα οποία δεν απολαύουν της προστασίας του άρθρου 101 Α του Συντάγματος.

Επομένως, ο νομοθέτης που αποφασίζει για τη δημιουργία ορισμένης Ανεξάρτητης Αρχής παραμένει ελεύθερος –στα πλαίσια πάντα των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας- να αποφασίζει σχετικά με την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα διατήρησής της. Βέβαια, η ελευθερία αυτή του νομοθέτη περιορίζεται στο μέτρο που οι Ανεξάρτητες Αρχές συνδέονται κατ' ουσίαν με την απόλαυση συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αυτός, όμως, ο περιορισμός του νομοθέτη δεν αποτελεί συνέπεια της γενικής συνταγματικής τυποποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά ανάγεται στο πεδίο προστασίας των επιμέρους δικαιωμάτων, η απόλαυση των οποίων σχετίζεται με την ίδρυση και λειτουργία ορισμένης Ανεξάρτητης Αρχής. Ένα τέτοιο έμμεσα τεκμηριωμένο θεσμικό κεκτημένο είναι μόνο σχετικό. Έτσι, και στην περίπτωση αυτή μπορεί ο νομοθέτης να καταργήσει την Ανεξάρτητη Αρχή που είχε δημιουργήσει, αρκεί να την αντικαταστήσει με άλλη Ανεξάρτητη Αρχή ή άλλου τύπου διοικητική αρχή που να εξασφαλίζει ανάλογη ή αποτελεσματικότερη προστασία του δικαιώματος.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> βλ. Πρακτικά της Βουλής, αγόρευση του Αν.Λοβέρδου «....Εμείς προστατεύουμε με αυτό τον αυστηρό τρόπο τις πέντε ΑΔΑ που καθιερώνει το Σύνταγμα.....Από κει και πέρα όλα τα υπόλοιπα είναι διοικητικά μορφώματα τα οποία δεν δεχόμαστε ως ΑΔΑ.»

<sup>70</sup> Αικατ.Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΔιΔίκη 12(2000),σελ.784επ.

## 1. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας συστήθηκε με το νόμο 2773/22-12-99, ο οποίος τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 του νόμου 2837/2000, είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή και έχει κυρίως γνωμοδοτικές και εισηγητικές αρμοδιότητες στον τομέα της ενέργειας. Δημιουργήθηκε στα πλαίσια της εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας με την Κοινοτική Οδηγία 96/92 και συνδυάζεται με την πολιτική του εκσυγχρονισμού των ενεργειακών αγορών στην Ελλάδα.

Ο ρόλος της ΡΑΕ δεν είναι ελεγκτικός ή δικαστικός. Σκοπός της ΡΑΕ είναι να διευκολύνει τον ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό στην ενεργειακή αγορά με σκοπό να εξυπηρετηθεί σε τελευταία ανάλυση καλύτερα και οικονομικότερα ο καταναλωτής (ιδιώτης και επιχείρηση) αλλά και να επιζήσει βρίσκοντας νέες ευκαιρίες η μικρή και μεσαία επιχείρηση, η οποία είναι φορέας ανάπτυξης και απασχόλησης. Θα παρακολουθεί και θα εισηγείται για τις τιμές, τη λειτουργία της αγοράς και τις αδειοδοτήσεις. Θα πληροφορεί και θα βοηθάει τους επενδυτές και τους καταναλωτές.

Σκοπός της ΡΑΕ επίσης, είναι να εξασφαλίσει με θεσμικό τρόπο συμβατό με τους μηχανισμούς της απελευθερωμένης αγοράς, τους μακροχρόνιους στρατηγικούς στόχους της ενεργειακής πολιτικής και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Τέτοιοι στόχοι είναι η επαρκής, αξιόπιστη και ισότιμη τροφοδοσία όλων των καταναλωτών, η ασφάλεια τροφοδοσίας της χώρας, το περιβάλλον, η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, οι νέες τεχνολογίες, η αποτελεσματική χρήση και προμήθεια ενέργειας και η εξασφάλιση επαρκούς υποδομής για την ενέργεια. Η ενσωμάτωση στην αγορά αυτών των μεγάλων ζητημάτων της ενεργειακής



πολιτικής είναι ίσως το δυσκολότερο έργο της ΡΑΕ. Απαιτείται η επίτευξη λεπτής ισορροπίας, χρησιμοποιώντας όλα τα εργαλεία που είναι συμβατά με τους μηχανισμούς της αγοράς, όπως οι χρεώσεις στη μεταφορά ενέργειας για λόγους δημοσίου συμφέροντος, το εμπόριο άδειών ρύπανσης, το εμπόριο προθεσμιακών παραγώγων και συμβολαίων, οι όροι στην αδειοδότηση, το εμπόριο «πράσινου» ηλεκτρισμού κλπ.

Η ΡΑΕ αναλαμβάνει επίσης διεθνείς συνεργασίες τόσο με τις χώρες των Βαλκανίων και της Ευρασίας, όσο και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου θα συντελεσθούν μεγάλες θεσμικές αλλαγές με στόχο την ενιαία ανταγωνιστική εσωτερική αγορά ενέργειας. Η ΡΑΕ φιλοδοξεί να αναπτύξει τους ίδιους μηχανισμούς στα πλαίσια της Βαλκανικής Αγοράς Ενέργειας στην οποία η Ελλάδα δίνει μεγάλη προτεραιότητα.

Η προώθηση της δημιουργίας Προθεσμιακής Αγοράς Ενέργειας είναι ένας από τους πρώτους στόχους της ΡΑΕ με σκοπό και την περιφερειακή αγορά αλλά και την εξομάλυνση των απότομων διακυμάνσεων των τιμών και τις οικονομίες που αυτή θα επιφέρει ώστε να εξυπηρετηθούν οικονομικότερα οι καταναλωτές αλλά και να μειωθεί ο κίνδυνος που αναλαμβάνουν οι προμηθευτές ενέργειας<sup>71</sup>.

## **2. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού**

Η " Επιτροπή Ανταγωνισμού" είναι μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή η οποία έχει συσταθεί στη χώρα μας, σε αντιστοιχία με όλες τις προηγμένες χώρες του κόσμου, με σκοπό να ελέγχει και να παρεμβαίνει εξασφαλίζοντας

---

<sup>71</sup> βλ. [www.rae.gr](http://www.rae.gr)

την ομαλή και σύμφωνα με τους νόμους λειτουργία της αγοράς. Στη σημερινή ειδικά εποχή του λεγόμενου "παγκόσμιου οικονομικού χωριού" η σωστή και απρόσκοπτη λειτουργία θεσμικών οργάνων όπως η ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού , είναι εντελώς απαραίτητη. Στις Ηνωμένες Πολιτείες για παράδειγμα το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο μπόρεσε να αντιμετωπίσει και να θέσει τελικά φραγμούς στη μεγαλύτερη εταιρία παραγωγής software στον κόσμο, την οποία ίδρυσε και διοικεί ο θεωρούμενος ως ο πλουσιότερος άνθρωπος στον πλανήτη, προκειμένου να προστατευθεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός από μονοπωλιακού τύπου επεκτάσεις.

### **3. Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς**

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι μια αυτόνομη εποπτική αρχή που λειτουργεί με τη μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Η έδρα της βρίσκεται στην Αθήνα και η οργανωτική της διάρθρωση προβλέπεται από το νόμο 2324/1995. Οι αρμοδιότητες και η λειτουργία της διέπονται κυρίως από τους Νόμους 1969/1991, 2166/1993, 2324/1995 και 2396/1996. Ως νομικό πρόσωπο του δημοσίου τομέα, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

Γενικός στόχος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς είναι η διασφάλιση της ομαλής και εύρυθμης λειτουργίας της κεφαλαιαγοράς, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς της αγοράς και η προστασία του επενδυτικού κοινού με την προώθηση της διαφάνειας και την πρόληψη και καταστολή χρηματιστηριακών παραβάσεων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η Επιτροπή δύναται να θέτει κανόνες λειτουργίας της αγοράς και να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή των νόμων και των κανόνων που

έχουν θεσπιστεί. Το Ελληνικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία της κεφαλαιαγοράς έχει ήδη προσαρμοστεί σε όλες τις σχετικές Ευρωπαϊκές Οδηγίες. Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς λειτουργεί με βάση τις προδιαγραφές των Ευρωπαϊκών προτύπων.<sup>72</sup>

#### **4. Η Τράπεζα της Ελλάδος**

Η Τράπεζα της Ελλάδος (Τ.Τ.Ε.) ιδρύθηκε το 1927 και άρχισε να λειτουργεί το Μάιο του 1928 ως η κεντρική τράπεζα της χώρας.

Το καθεστώς που διέπει τη λειτουργία της Τράπεζας της Ελλάδος προσδιορίζεται στο Καταστατικό της. Το Καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος κυρώθηκε με το νόμο 3424/7.12.1927 ΦΕΚ Α΄ 298 «Περί κυρώσεως του από 10 Νοεμβρίου 1927 ΝΔ/τος "Περί κυρώσεως της από 27 Οκτωβρίου 1927 συμβάσεως περί παραιτήσεως της Εθνικής Τραπέζης της Ελλάδος από του προνομίου εκδόσεως τραπεζικών γραμματίων και περί συστάσεως νέας Τραπέζης υπό την επωνυμίας «ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ» και του προσαρτωμένου τη συμβάσει καταστατικού της Τραπέζης της Ελλάδος". Στο άρθρο 1 παρ. β του Νομοθετικού Διατάγματος της 10.11.27 ορίζεται ρητά ότι οι διατάξεις του Καταστατικού έχουν ισχύ διατάξεων νόμου.

Το Καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος έχει κατά καιρούς υποστεί διάφορες τροποποιήσεις. Οι βασικότερες τροποποιήσεις του Καταστατικού επήλθαν με τις από 22 Δεκεμβρίου 1997 και 25 Απριλίου 2000 αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης των Μετόχων της Τράπεζας της Ελλάδος που κυρώθηκαν αντίστοιχα με τους Ν. 2609/11.5.1998 και 2832/13.6.2000. Με τις τροποποιήσεις αυτές διαμορφώνεται ένα σύγχρονο πλαίσιο λειτουργίας της

---

<sup>72</sup> βλ. [www.hcmc.gr](http://www.hcmc.gr)

κεντρικής τράπεζας, το οποίο είναι σύμφωνο με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών. Το Καταστατικό, όπως ήδη ισχύει, ορίζει ως πρωταρχικό σκοπό της Τράπεζας της Ελλάδος τη χάραξη της νομισματικής πολιτικής της χώρας και τη διασφάλιση της σταθερότητας των τιμών, καθορίζει τις βασικές της αρμοδιότητες, κατοχυρώνει την ανεξαρτησία της και προσδιορίζει τις σχέσεις της με τη Βουλή και την Κυβέρνηση. Προβλέπει επίσης ότι, από της υποκαταστάσεως του ευρώ στο εθνικό νόμισμα, η Τράπεζα της Ελλάδος λειτουργεί ως αναπόσπαστο μέρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών τόσο κατά την επιδίωξη του πρωταρχικού της σκοπού όσο και ως προς σειρά βασικών αρμοδιοτήτων της, ενεργώντας σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.<sup>73</sup>

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι ενόψει της μείζονος σημασίας που έχει η λειτουργία της ΤΤΕ για την εθνική οικονομία προτάθηκε η κατοχύρωσή της ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής σε συνταγματικό επίπεδο<sup>74</sup>, χωρίς ωστόσο να χωρήσει στην αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001.

## **5. Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)**

Η ΕΕΤΤ είναι η Εθνική Ρυθμιστική Αρχή η οποία επιβλέπει και ρυθμίζει την τηλεπικοινωνιακή αγορά και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

<sup>73</sup> βλ. [www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr)

<sup>74</sup> Βενιζέλος Ε., Η αναθεώρηση του Συντάγματος: συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Συναινετική αναθεώρηση II, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1998, σελ.169επ. και Βαρβιτσιώτης Ι., Η Ελλάδα μπροστά στο 2000. Ένα νέο συνταγματικό πλαίσιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1998, σελ. 253επ.

Στοχεύει στην προώθηση της ανάπτυξης της αγοράς, την εξασφάλιση της ομαλής της λειτουργίας στα πλαίσια του υγιούς ανταγωνισμού και της διασφάλισης των συμφερόντων των χρηστών. Η ΕΕΤΤ είναι διοικητικά αυτοτελής και οικονομικά ανεξάρτητη.

Ιδρύθηκε το 1992 με τον Ν.2075 με την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ) και οι αρμοδιότητές της επικεντρώνονταν στην εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Η λειτουργία της όμως ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1995. Με την ψήφιση του Ν.2668/98 ο οποίος καθόριζε τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανατέθηκε στην ΕΕΤ και η ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών και μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Με τον Ν.2867/2000 ενισχύθηκε ο εποπτικός, ελεγκτικός και ρυθμιστικός ρόλος της ΕΕΤΤ.

Η ΕΕΤΤ απαρτίζεται από εννέα μέλη, τα οποία επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών & Επικοινωνιών. Τρεις από τους εννέα επιτρόπους, ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος για τον τομέα των Τηλεπικοινωνιών και ο Αντιπρόεδρος για τον τομέα παροχής Ταχυδρομικών Υπηρεσιών είναι πλήρους απασχόλησης. Σύμφωνα με τον Ν.2867/00 «ως μέλη της ΕΕΤΤ επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, που απολαύουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής και διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα στον τεχνικό, οικονομικό ή νομικό τομέα». Τα μέλη της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν πλήρους ανεξαρτησίας.

Οι ανάγκες για μια αποτελεσματική, ευέλικτη, και εξειδικευμένη διοίκηση που προκύπτουν από μια απελευθερωμένη αγορά απαντώνται στον νέο Ν. 2867/2000 με την ενίσχυση του εποπτικού, ελεγκτικού και ρυθμιστικού ρόλου της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων. Ο Ν.2867/2000 έχει ως στόχο να εξασφαλίσει την ομαλή λειτουργία και την ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιών, μεριμνώντας για την προστασία των χρηστών, την εξασφάλιση της παροχής Καθολικής Υπηρεσίας καθώς και την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Ιδιαίτερα, η ΕΕΤΤ:

- ο ρυθμίζει όλα τα θέματα που αφορούν στις γενικές και ειδικές άδειες (χορήγηση, ανανέωση, τροποποίηση, ανάκληση, αναστολή, μεταβίβαση και συνεκμετάλλευση), καθορίζοντας τους όρους και διεξάγοντας (όπου προβλέπεται) τους διαγωνισμούς για την χορήγηση Ειδικών Αδειών,
- ο καθορίζει τις αρχές κοστολόγησης και τιμολόγησης για την πρόσβαση και χρήση του τοπικού βρόχου, των Μισθωμένων Γραμμών και της διασύνδεσης, με την έκδοση σχετικών κανονισμών,
- ο συντάσσει το Εθνικό Σχέδιο Αριθμοδότησης, εκχωρεί αριθμούς και ονόματα δικτυακών τόπων (domain names) και προβαίνει στη διαπίστευση των φορέων που παρέχουν πιστοποίηση ηλεκτρονικής υπογραφής,
- ο ρυθμίζει τα θέματα του Διαδικτύου,
- ο ασχολείται με θέματα τερματικού εξοπλισμού,

- διαχειρίζεται το Φάσμα Ραδιοσυχνοτήτων, προβαίνει στην εκχώρηση μεμονωμένων ραδιοσυχνοτήτων ή ζωνών ραδιοσυχνοτήτων και τηρεί μητρώο εκχωρούμενων ραδιοσυχνοτήτων,
- εποπτεύει και ελέγχει τη χρήση του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων,
- χορηγεί τις άδειες κατασκευής κεραιών,
- συντάσσει τον Εθνικό Κανονισμό Ραδιοεπικοινωνιών, καθώς και των προϋποθέσεων Παροχής Ανοικτού Δικτύου και των πιθανών, λόγω Ουσιωδών Απαιτήσεων, περιορισμών πρόσβασης στο Δίκτυο,
- είναι αρμόδια για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού στην αγορά των τηλεπικοινωνιών,
- καταρτίζει κατάλογο των Οργανισμών με Σημαντική Ισχύ στην Αγορά, καθώς και αυτών που έχουν υποχρέωση παροχής μισθωμένων γραμμών,
- εκδίδει τους Κώδικες Δεοντολογίας,
- είναι αρμόδια για την εφαρμογή της Καθολικής Υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων χρηματοδότησής της,
- ασκεί εποπτεία επί της αγοράς τηλεπικοινωνιών, ελέγχοντας τις συμβάσεις διασύνδεσης, παροχής υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας και κινητής επικοινωνίας, ώστε να διασφαλισθεί η προστασία των καταναλωτών, η διασύνδεση και η διαλειτουργικότητα των δικτύων. Επίσης, ρυθμίζει και εποπτεύει την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών,
- γνωμοδοτεί για τη λήψη νομοθετικών μέτρων,
- στα πλαίσια εφαρμογής της μονοαπευθυντικής διαδικασίας, διαβιβάζει προς τις αρμόδιες αρχές αιτήσεις τηλεπικοινωνιακών επιχειρήσεων

προς λήψη απαραίτητων αδειών και συνεργάζεται με την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και άλλους διεθνείς φορείς,

- ο έχει διαιτητικές αρμοδιότητες για την επίλυση διαφορών μεταξύ τηλεπικοινωνιακών οργανισμών/ οργανισμών ταχυδρομικών υπηρεσιών, ή μεταξύ αυτών και του Δημοσίου, χρηστών και ιδιωτών.

Κατά την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της, η ΕΕΤΤ δύναται να προβαίνει στην έκδοση κανονιστικών ή ατομικών πράξεων, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.<sup>75</sup>

## Επίλογος

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 κατέδειξε μεταξύ άλλων το γεγονός ότι η εμπιστοσύνη του λαού στην πολιτική τάξη βαίνει μειούμενη. Τα κόμματα αντιμετωπίζουν μια γενικευμένη κρίση εμπιστοσύνης, με συνέπεια οι άμεσα ελεγχόμενοι από αυτά πολιτικοί θεσμοί (κοινοβούλιο, κυβέρνηση) να αδυνατούν πολλές φορές να αναλάβουν ό,τι μπορεί να συνεπάγεται υψηλό πολιτικό κόστος. Είναι προφανές, για παράδειγμα, ότι η ευθεία αντιπαράθεση με τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, εφόσον η άσκηση ελέγχου σε αυτά ανετίθετο σε όργανα εξαρτώμενα άμεσα από την Κυβέρνηση, θα είχε συχνά απαγορευτικό πολιτικό κόστος γι' αυτή.

Ήταν ανάγκη, λοιπόν, να βρεθούν κάποια αντίβαρα στην κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού μας συστήματος και σίγουρα η μετακύλιση αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζεται από πολλές πλευρές ως

---

<sup>75</sup> Βλ. [www.eett.gr](http://www.eett.gr)



μια βολική λύση. Με τον τρόπο αυτό η Κυβέρνηση είναι ευχαριστημένη διότι απαλλάσσεται και μάλιστα μέσα από θεσμικές διαδικασίες, των πιο καυτών προβλημάτων, αφού την ευθύνη της διεκπεραίωσής τους αναλαμβάνουν τρίτοι και μάλιστα μη πολιτικοί. Αλλά και τα υπόλοιπα κόμματα είναι ευχαριστημένα, διότι ευελπιστούν για λιγότερο «πολιτική» διοίκηση στους ευαίσθητους τομείς στην περίπτωση που αυτά κάποτε σχηματίζουν την Κυβέρνηση.

Παρόλα αυτά δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι δραστηριότητες που ανατίθενται συνήθως σε τέτοιες Αρχές ασκούνταν παραδοσιακά από Γενικές Διευθύνσεις Υπουργείων, των οποίων οι επικεφαλής ποτέ δεν ονειρεύτηκαν ούτε τις αμοιβές ούτε το ειδικό καθεστώς προνομίων, αλλά ούτε και τη δημοσιότητα και τη διακριτή θέση που καταλαμβάνουν στο δημόσιο βίο και απολαμβάνουν οι επίγονοί τους. Εξάλλου, η αμεροληψία και η ουδετερότητα που χαρακτηρίζει και δικαιολογεί την ύπαρξη των Ανεξάρτητων Αρχών είναι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά και θεμελιώδη καθήκοντα έτσι κι αλλιώς και της διοίκησης και μάλιστα, ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Το ότι ο επικεφαλής του Υπουργείου Υπουργός έχει πολιτική προέλευση δεν τον καθιστά περισσότερο ελεύθερο σε ό,τι αφορά αυτές τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.<sup>76</sup>

Βέβαια, το έργο ορισμένων Ανεξάρτητων Αρχών φανερώνει αδιαμφισβήτητα μια θετική πορεία. Ιδιαίτερα, ο Συνήγορος του Πολίτη και η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων έχουν κερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών αναπτύσσοντας μια δραστηριότητα πρωτόγνωρη στον ελληνικό χώρο.

---

<sup>76</sup> Σπυρ. Φλογαΐτη, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤΑ ΝΕΑ 23.01.2001,σελ.Ν10

Η εμφάνιση ενός μηχανισμού ελέγχου της διοίκησης, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, έχει μεγάλη σημασία αν αναλογιστεί κανείς το υδροκέφαλο – συγκεντρωτικό κράτος στο οποίο έχει οδηγήσει η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Είναι αξιοσημείωτο ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καταγράψει πολλές περιπτώσεις «κακοδιοίκησης», όπως η άρνηση εφαρμογής δικαστικών αποφάσεων, διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων.

Ακόμη, δεδομένου ότι η εικόνα που παρουσιάζει σήμερα η δημόσια διοίκηση είναι κατά ένα μεγάλο ποσοστό αποτέλεσμα του ότι συχνά αυτή αποτελεί το φυσικό αποδέκτη προεκλογικών προσλήψεων χωρίς καμία πρόβλεψη ούτε για την ποιότητα ούτε για την ποσότητα, θεωρώ σημαντική τη συνταγματική κατοχύρωση του ΑΣΕΠ , της Ανεξάρτητης Αρχής για τη διεξαγωγή και τον έλεγχο των προσλήψεων. Το ΑΣΕΠ διαφέρει από τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές κατά το ότι δεν αποβλέπει στην αντιμετώπιση μιας «πελατειακής παρεκτροπής», αλλά χτυπά στη ρίζα του προβλήματος των πελατειακών σχέσεων, μέσω της κατοχύρωσης ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων.<sup>77</sup>

Όσο χρήσιμες όμως κι αν είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές για τη διεκπεραίωση διαφόρων αποστολών, δεν παύουν να αποτελούν από τη φύση τους θεσμό κατά βάση ξένο προς τη δημοκρατική αρχή της «υπεύθυνης διακυβέρνησης», η οποία απαιτεί την άμεση κατά κανόνα σύνδεση της άσκησης πολιτικής εξουσίας με την ύπαρξη πολιτικής ευθύνης.

Συνεπώς, πρέπει να είναι κανείς επιφυλακτικός απέναντι στον πολλαπλασιασμό των Ανεξάρτητων Αρχών και την ανάθεση ολοένα

---

<sup>77</sup> βλ. Ελ.Τζιόλα κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής για την αναθεώρηση του Συντάγματος 18/10/2000

περισσότερων και σημαντικότερων αρμοδιοτήτων σε αυτές. Αν η τάση αυτή επεκταθεί πέραν ενός σημείου, η διάκριση των λειτουργιών θα αρχίσει να μοιάζει με μαγική εικόνα, καθώς στην ευρεία μετακύλιση αρμοδιοτήτων από τη Βουλή προς την Κυβέρνηση και τα διοικητικά όργανα θα έρθει να προστεθεί η ευρεία μετακύλιση αρμοδιοτήτων από την Κυβέρνηση προς τις Ανεξάρτητες Αρχές.<sup>78</sup>

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν αποτελούν πανάκεια για την ίαση κάθε παθογένειας του ελληνικού κράτους και ούτε είναι δυνατόν βεβαίως να αντικαταστήσουν εκ βάθρων όλους τους διοικητικούς μηχανισμούς του εθνικού κράτους, το οποίο οφείλει να απαντήσει αποφασιστικά στις προκλήσεις της εποχής μας, επαναπροσδιορίζοντας αποφασιστικά το ρόλο και τις λειτουργίες του. Πράγματι, ούτε η συνταγματική κατοχύρωση του ΑΣΕΠ, του ΕΣΡ και του Συνήγορου του Πολίτη, ούτε η καθιέρωση νέων Διοικητικών Αρχών είναι από μόνες τους αρκετές για να προφυλάξουν το εθνικό κράτος από την επέλαση των «διαπλεκόμενων» ιδιωτικών συμφερόντων, δεδομένου ότι θα αποδειχτεί εμβληματική και απρόσφορη αν δεν συνοδευτεί, σε τελευταία ανάλυση, από μια θεαματική αντεπίθεση του κράτους στον τομέα της επανάκτησης της μειωμένης αξιοπιστίας του ως προς τη διαχείριση των πολιτικών και οικονομικών υποθέσεων.

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

---

<sup>78</sup> Κώστα Χρυσόγονου, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 6/2000,σελ.1163επ.

φροντίσει να αναδιοργανωθεί πλήρως, ώστε να ενσωματώσει κριτικά και δημιουργικά στη δομή και τη λειτουργία του τις προϊούσες αλλαγές.<sup>79</sup>

Δεν πρέπει άλλωστε να παραβλέπεται ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν κεκτημένο του ευρωπαϊκού θεσμικού πολιτισμού και βασική παράμετρο για τη διαμόρφωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Δεν είναι τυχαίο ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αναφέρονται ρητά στο Χάρτη για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, την πιο πρόσφατη έκφραση της θεσμικής εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>79</sup> Γιώργου Σωτηρέλη, Η αποκατάσταση του ρόλου και της αξιοπιστίας του εθνικού κράτους, ΤΑ ΝΕΑ 25.11.2000,σελ. Ν08

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟΦΑΣΗ 31-1-2000



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Αθήνα 31-1-2000

ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Αρ. Πρωτ.: 100

ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Ταχ. Δ/ση : Ομήρου 8 όροφος 6<sup>ος</sup>

ΠΡΟΣ

Ταχ. Κώδ. : 105 64

1. ALPHA Α.Ε

Τηλ. : 33.52.602

2. Ε.Τριανταφυλλόπουλος &

ΣΙΑ Ε.Ε

Fax : 33.52.617

3. Ε. Τριανταφυλλόπουλο

Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Συνήλθε, μετά από πρόσκληση του Προέδρου της, σε έκτακτη συνεδρίαση την 26.1.2000, αποτελούμενη από τους : Κωνσταντίνο Δαφέρμο, Πρόεδρο, Μιχαήλ Σταθόπουλο, Αθανάσιο Παπαχρίστου, Νίκο Αλιβιζάτο, Ευάγγελο Κιουντούζη, Βλάσση Παπαπετρόπουλο, Περικλή Πάγκαλο μέλη και Σωτήρη Λύτρα αναπληρωματικό μέλος- εισηγητή και Γραμματέα την Αικ. Κοσμοπούλου προκειμένου να εξετάσει την υπόθεση που αναφέρεται στο σκεπτικό και στο διατακτικό.

Α. Έλαβε υπόψη:

α. Τις διατάξεις του Συντάγματος και ειδικότερα των άρθρων του 2,5,9,14 και 15.

β. Τις διατάξεις:

αα. Του νόμου 2472/1997 και ειδικότερα των άρθρων του 2,3,4,5,7,15,και 21.

γ. Τις συμβάσεις (ιδιωτικά συμφωνητικά) που έχουν συναφθεί μεταξύ

αα. Των εταιρειών " PROTASIS ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΓΩΓΕΣ Α.Ε." εφεξής "PROTASIS" και "Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ", από 15.6.1999.

ββ. Των εταιρειών "ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΟΥΡΥΦΟΡΙΚΗ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ΑΕ", η οποία μετά από διαδοχικές τροποποιήσεις του Καταστατικού της μετονομάστηκε σε "ALPHA ΔΟΥΡΥΦΟΡΙΚΗ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ΑΕ", εφεξής «ALPHA ΑΕ» και "ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΓΩΓΕΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΩΝ ΚΑΙ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΩΝ ΠΑΡΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΕΩΝ" που μετονομάστηκε σε "PROTASIS ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΓΩΓΕΣ Α.Ε. " από 28.12.1998.

δ. Το περιεχόμενο των εκπομπών ΖΟΥΓΚΛΑ της 25.11.1999 και 2.12.1999 και ΚΙΤΡΙΝΟΣ ΤΥΠΟΣ της 28.11.1999 και 5.12.1999, όπως προκύπτει από τις κασέτες που προσκόμισε στην ΑΡΧΗ η ALPHA ΑΕ από τον τηλεοπτικό σταθμό της οποίας μεταδόθηκε.

ε. Τις απόψεις που εκφράστηκαν σε σχέση με το περιεχόμενο των εκπομπών αυτών:

αα. Κατά την έκτακτη συνεδρίαση της ΑΡΧΗΣ της 23.12.1999:

1. Από τον δημοσιογράφο Ευθύμιο (Μάκη) Τριανταφυλλόπουλο, νόμιμο εκπρόσωπο της εταιρείας "Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ".

2. Από τον πληρεξούσιο δικηγόρο της ALPHA ΑΕ, Χρ. Μπαλή, μετά από έγγραφη πρόσκληση του Προέδρου της ΑΡΧΗΣ.

ββ. Κατά τη έκτακτη συνεδρίαση της ΑΡΧΗΣ της 28.12.1999:

1. Από τον πληρεξούσιο Δικηγόρο της ALPHA ΑΕ Β. Πήττα.

2. Από τον Διευθυντή παραγωγής της εταιρείας "PROTASIS" Παναγιώτη Πετρόπουλο, που παρέστησαν μετά από πρόσκληση της ΑΡΧΗΣ που διατυπώθηκε κατά τη συνεδρίαση της 23.12.1999.

στ. Τη γραπτή Εισηγήση που ανέπτυξε και προφορικά ενώπιον της ΑΡΧΗΣ ο εισηγητής Σωτήρης Λύτρας, με την οποία εισηγήθηκε να κριθούν ως υπεύθυνοι παράνομης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων οι αναφερόμενοι σ' αυτήν υπεύθυνοι επεξεργασίας και να επιβληθούν οι δέουσες διοικητικές κυρώσεις.

ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ:

Από το σύνολο του αποδεικτικού υλικού που προσκομίσθηκε και την εν γένει συζήτηση της υπόθεσης αποδείχτηκαν τα παρακάτω πραγματικά περιστατικά:

α. Σύμφωνα με τη σύμβαση που συνήψαν μεταξύ τους οι εταιρείες "PROTASIS" και "Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ" η πρώτη ανέθεσε στη δεύτερη για το διάστημα 1.9.1999-31.7.2000 την παραγωγή δύο εβδομαδιαίων τηλεοπτικών εκπομπών που θα μεταδίδονταν από τον Τηλεοπτικό Σταθμό της ALPHA ΑΕ, εφεξής Τηλ/κός Σ/θμός ALPHA.

β. Στο πλαίσιο της πιο πάνω σύμβασής της με την εταιρεία PROTASIS η εταιρεία

Ε. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ Ε.Ε. συγκρότησε αρχείο με βάση κασέτα και προσωπικό ημερολόγιο που εστάλησαν, όπως κατέθεσε ο δημοσιογράφος Μ.Τριανταφυλλόπουλος ενώπιον της ΑΡΧΗΣ την 23.12.1999



μέσω του Ταχυδρομείου, στο οποίο αρχείο μεταξύ των άλλων περιλαμβάνονται ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα από την ερωτική ζωή του τραγουδιστή Στέφανου Κορκολή και του σχεδιαστή μόδας Μιχαήλ Ασλάνη.

γ. Στην εκπομπή με τον τίτλο "Κίτρινος Τύπος της 5.12.1999 του Τηλ/κού Σ/θμού ALPHA εθνικής εμβέλειας, που παρουσιάζεται από το δημοσιογράφο Μάκη (Ευθύμιο) Τριανταφυλλόπουλο, στο πλαίσιο της σύμβασης μεταξύ Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ και PROTASIS έγινε χρήση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων από το πιο πάνω αρχείο, χρήση που παραδέχθηκε ο δημοσιογράφος Μ.Τριανταφυλλόπουλος κατά την κατάθεσή του ενώπιον της ΑΡΧΗΣ της 23.12.1999.

Συγκεκριμένα :ως προς τον πρώτο -μεταξύ των άλλων- προβλήθηκαν σκηνές στις οποίες τελούσε ερωτική πράξη με άτομο του οποίου δεν προσδιοριζόταν η εικόνα, ενώ ως προς τον δεύτερο αναγνώσθηκαν αποσπάσματα προσωπικού ημερολογίου-με ταυτόχρονη προβολή των αντίστοιχων σελίδων, με κείμενο και φωτογραφίες ημίγυμνων ανδρών-στα οποία γινόταν αναφορά σε ερωτικού χαρακτήρα πράξεις υποδηλούμενες με τον όρο "σουσέλ" -με ρητά κατανομαζόμενα με τα μικρά τους ονόματα άτομα του ίδιου φύλου.

γ. Της εκπομπής αυτής είχαν προηγηθεί τρεις-25.11.1999, 28.11.1999 και 2.12.1999 στις οποίες-ιδιαίτερα εκείνη της 2.12.1999 - γινόταν χρήση των ίδιων ευαίσθητων δεδομένων, με τη διαφορά ότι δεν είχαν αποκαλυφθεί η εικόνα ή η ταυτότητα των προσώπων, στα οποία αυτά αφορούσαν.

δ. Ότι των ευαίσθητων αυτών προσωπικών δεδομένων έγινε χρήση χωρίς τη συναίνεση των προσώπων, στα οποία αφορούν και τα οποία πρόσωπα τα είχαν για προσωπική τους χρήση.

ε. Ότι τα δεδομένα αυτά συλλέχθηκαν στο πλαίσιο δημοσιογραφικής έρευνας που αφορούσε-κατά δήλωση του ίδιου δημοσιογράφου ενώπιον της ΑΡΧΗΣ της 23.12.1999-την ερωτική εκμετάλλευση ατόμων νεαρής ηλικίας (παιδεραστία), από πρόσωπα με σημαντική κοινωνική ισχύ όπως τα προαναφερόμενα. Στην περίπτωση του Σ. Κορκολή, αναφέρθηκαν ηλικίες 14-16 ετών, σπανιότερα 13, ενώ στην περίπτωση Μ. Ασλάνη δεν υπήρξε συγκεκριμένος καθορισμός ηλικίας. Ενώπιον της ΑΡΧΗΣ κατά την πιο πάνω κατάθεσή του ο δημοσιογράφος Μ. Τριανταφυλλόπουλος ανέφερε ότι η φωτογραφία ενός από τα εικονιζόμενα στο ημερολόγιο Ασλάνη πρόσωπα αφορούσε παιδί ηλικίας 13-14 ετών.

στ. Ότι η ALPHA ΑΕ (δια των εκπροσώπων της), γνώριζε το περιεχόμενο των δεδομένων αυτών προ της 5.12.1999, αφού είχε γίνει χρήση τους κατά τις προηγούμενες εκπομπές της 2.12.1999, 28.11.1999 και 25.11.1999, ιδιαίτερα δε κατά την εκπομπή της 2.12.1999 υπήρχε δυνατότητα σύνδεσης με πρόσωπο κατά την έννοια του άρθρου 2γ του ν.2472/97.

ζ. Ότι τα ακόλουθα νομικά ή φυσικά πρόσωπα έχουν αρχείο με τα ευαίσθητα δεδομένα των οποίων έγινε χρήση κατά τις επίμαχες εκπομπές και ιδιαίτερα εκείνη της 5.12.1999.

αα. Η ALPHA ΑΕ ,στην οποία τα δεδομένα αυτά -πέραν των άλλων παραμένουν ως αρχείο με βάση τις διατάξεις του ν.2328/95 (άρθρο 3&12) τουλάχιστον ως τρεις μήνες μετά την παρουσίαση της εκπομπής που τα περιείχε.

ββ. Η εταιρεία Ε ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ, όπως προκύπτει από τη σύμβασή της με την εταιρεία PROTASIS και κατέθεσαν ενώπιον της

ΑΡΧΗΣ ο δημοσιογράφος Μ.Τριανταφυλλόπουλος και ο εκπρόσωπος της ALPHA ΑΕ δικηγόρος Β.Πήττας.

γγ. Ο ίδιος ο δημοσιογράφος Μ.Τριανταφυλλόπουλος από την κατάθεση του οποίου προκύπτει ότι παρέδωσε στον Εισαγγελέα τις κασέτες με τις βιντεοσκοπημένες ερωτικές σκηνές με πρωταγωνιστή τον τραγουδιστή Στ.Κορκολή, όχι όμως και το προσωπικό ημερολόγιο του Μ. Ασλάνη, του οποίου παρέδωσε στον Εισαγγελέα πιστό αντίγραφο.

η. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.2472/97 όπου καθορίζεται το περιεχόμενο των όρων που χρησιμοποιεί, "επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (επεξεργασία) -είναι-κάθε εργασία ή σειρά εργασιών που πραγματοποιείται από το Δημόσιο ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή ένωση προσώπων ή φυσικό πρόσωπο με ή χωρίς τη βοήθεια αυτοματοποιημένων μεθόδων και εφαρμόζονται σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διατήρηση, η αποθήκευση, η τροποποίηση, η εξαγωγή, η χρήση, η διαβίβαση ,η διάδοση, ή κάθε άλλης μορφής διάθεση, η συσχέτιση, ή ο συνδυασμός, η διασύνδεση, η δέσμευση (κλείδωμα), η διαγραφή, η καταστροφή".

Κατά συνέπεια η κατοχή, καταχώριση σε αρχείο και τηλεοπτική χρήση εικόνων ερωτικής ζωής, όπως και σελίδων προσωπικού ημερολογίου, εμπίπτουν στην έννοια της επεξεργασίας του νόμου 2472/97, δεδομένου ότι αποτελούν σε κάθε περίπτωση χρήση ή διάδοση προσωπικών δεδομένων πανελληνίας μάλιστα στην υπό κρίση περίπτωση εμβέλειας.

Την εφαρμογή εξάλλου των διατάξεων του ν.2472/97 στον τύπο και τη ραδιοτηλεόραση επιβάλλουν τόσο η ρητή αναφορά του νόμου στην επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων κατά την άσκηση του δημοσιογραφικού

επαγγέλματος (άρθρ.7 παρ. 2 & ζ),όσο και κυρίως η αδιάστικη διατύπωση του άρθρου 3&1 του νόμου, σύμφωνα με την οποία "Οι διατάξεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται στην εν όλω ή εν μέρει αυτοματοποιημένη επεξεργασία καθώς και στη μη αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία περιλαμβάνονται ή πρόκειται να περιληφθούν σε αρχείο", διάταξη, η οποία ειδικά σε ό,τι αφορά στη ραδιοτηλεόραση θα πρέπει να συνδυασθεί με τη διάταξη του άρθρου 3&12 του ν.2328/95 σύμφωνα με την οποία " ..οι τηλεοπτικοί και ραδιοφωνικοί σταθμοί υποχρεούνται να διατηρούν στο αρχείο τους μαγνητοφωνήσεις και μαγνητοσκοπήσεις όλων των εκπομπών τους, όπως αυτές μεταδίδονται ή αναμεταδίδονται στην τελική τους μορφή με τυχόν διακοπές για μετάδοση ειδήσεων κ.ο.κ και ως τρεις τουλάχιστον μήνες από την ημέρα της μεταδόσεως".

Στη δυνατότητα εφαρμογής των σχετικών διατάξεων στον τύπο και τη ραδιοτηλεόραση κατά την επεξεργασία ήχου και εικόνας στο πλαίσιο δημοσιογραφίας -με συγκεκριμένους περιορισμούς-ρητά αναφέρεται τέλος και η με αριθ.95/46 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Προοίμιο άρ.14, 16, άρθρο 9),που μετέφερε στο ελληνικό δίκαιο ο ν.2472/97.

θ. Σύμφωνα με το άρθρο 15 του ν.2472/97 &1 "Συνιστάται Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Αρχή), με αποστολή την εποπτεία της εφαρμογής του παρόντος νόμου και άλλων ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται κάθε φορά".

Κατά συνέπεια η ΑΡΧΗ με βάση το ν.2472/97 ασκεί αφενός σύμφωνα με την γενικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 15&1 ευρεία εποπτεία στον τομέα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και αφετέρου -μεταξύ των άλλων-τις αρμοδιότητες που απορρέουν από τα άρθρα 19,21 και 22 του νόμου αυτού.

Σύμφωνα :

αα) με το άρθρο 3 του ν.2328/1995 περ.β " Οι κάθε είδους εκπομπές (συμπεριλαμβανομένων και των διαφημίσεων) που μεταδίδουν οι ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί πρέπει να σέβονται την προσωπικότητα, την τιμή, την υπόληψη, τον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο, την επαγγελματική, κοινωνική, επιστημονική, καλλιτεχνική, πολιτική ή άλλη συναφή δραστηριότητα κάθε προσώπου η εικόνα του οποίου εμφανίζεται στην οθόνη ή το όνομα του οποίου ή στοιχεία επαρκή για τον προσδιορισμό του οποίου μεταδίδονται".

ββ) Με το άρθρο 3 περ.2δ του ν.1730/1987,το οποίο έχει ισχύ και για την ιδιωτική τηλεόραση –κατ εφαρμογή του άρθρου 3&1 περ.α του νόμου 2328/1995 " Οι ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές διέπονται από τις αρχές..... του σεβασμού της προσωπικότητας και του ιδιωτικού βίου του ατόμου".

γγ. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 4&1 του ν.2328/95 ,όπως τροποποιήθηκε από την &1 του άρθρου 16 του ν.2644/98:

«1 Σε περίπτωση παραβίασης :

α. Των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας..... που διέπουν άμεσα ή έμμεσα τους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς και γενικότερα τη λειτουργία της ιδιωτικής τηλεόρασης ...το ΕΣΡ αποφασίζει αυτεπαγγέλτως ή μετά από ερώτημα του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης ή

καταγγελία παντός έχοντος έννομο συμφέρον την επιβολή μίας ή περισσότερων από τις παρακάτω κυρώσεις...".

Από το σύνολο των διατάξεων αυτών προκύπτει σαφής επίσης αρμοδιότητα του ΕΣΡ για την επιβολή κυρώσεως σε περίπτωση προσβολής του ιδιωτικού βίου των πολιτών έννοια, στην οποία γίνεται γενικά δεκτό ότι ανήκει η σφαίρα της ερωτικής τους δραστηριότητας.

Οι διατάξεις αυτές ωστόσο δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα της Αρχής, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του ν.2472/97. Και τούτο, γιατί σκοπός του ν.2472/97 είναι να αποτρέψει την παράνομη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και όχι να ορίσει κανόνες λειτουργίας των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, όπως συμβαίνει με τους νόμους που ρυθμίζουν τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα δημόσια ή ιδιωτικά.

Έτσι το ΕΣΡ δεν έχει αρμοδιότητα να αποφανθεί για τη νόμιμη ύπαρξη ή όχι αρχείου ευαίσθητων δεδομένων, ενώ και οι κυρώσεις που επιβάλλονται στις δύο περιπτώσεις δεν συμπίπτουν.

Ια. Η συλλογή ευαίσθητων δεδομένων από την Εταιρεία «Ε. Τριανταφυλλόπουλος και ΣΙΑ Α.Ε.» στο πλαίσιο της δημοσιογραφικής έρευνας που προαναφέρθηκε και ιδιαίτερα η κατοχή, καταχώριση σε αρχείο και τηλεοπτική χρήση των δεδομένων αυτών κατά τις επίμαχες εκπομπές και ιδιαίτερα εκείνες της 2.12.1999 και 5.12.1999, από την οποία (χρήση) προκύπτει και η κατοχή των δεδομένων αυτών είναι παράνομη για τους ακόλουθους λόγους:

αα. Από τα άρθρα 5&1, 9&1 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος που ανάγει σε πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, απορρέει, ως ιδιαίτερη

εκδήλωση του δικαιώματος της προσωπικότητας το δικαίωμα πληροφορικής αυτοδιάθεσης που απαγορεύει τη χρήση προσωπικών δεδομένων από οποιοδήποτε, χωρίς τη συγκατάθεση του προσώπου (υποκειμένου), στο οποίο τα δεδομένα αυτά αναφέρονται.

ββ. Από το Σύνταγμα απορρέει επίσης-σε ευθεία αντιστοίχιση με την αξίωση του κοινού για ενημέρωση (που δεν απορρέει ρητά από το Σύνταγμα, είναι όμως αναγκαία για την ενεργοποίηση του δικαιώματος συμμετοχής καθενός στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5&1 του Συντάγματος) το δικαίωμα του τύπου να ενημερώνει το κοινό. Δικαίωμα που ασκεί ο δημοσιογράφος κατά την παρουσίαση τηλεοπτικής εκπομπής πληροφορώντας το κοινό για σημαντικά ζητήματα που το ενδιαφέρουν.

γγ. Από το Σύνταγμα δεν προκύπτει *in abstracto* επικράτηση του ενός δικαιώματος πάνω στο άλλο.

Κατά συνέπεια η κρίση ποιο από τα συνταγματικά αυτά δικαιώματα επικρατεί και σε ποια έκταση δεν είναι κρίση γενική αλλά κρίση *in concreto* ενόψει των δεδομένων κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

δδ. Η κρίση εξάλλου, αν η συγκεκριμένη επεξεργασία ασκήθηκε νόμιμα ή αντίθετα παραβιάσθηκε κατ' αυτή το δικαίωμα της πληροφορικής αυτοδιάθεσης των συγκεκριμένων προσώπων, και της ιδιωτικής ζωής, υπακούει τόσο στο κριτήριο του κατά πόσο η επεξεργασία αυτή εξυπηρέτησε το συμφέρον πληροφόρησης της κοινής γνώμης που υπερτερεί στη συγκεκριμένη περίπτωση του δικαιώματος της ιδιωτικής ζωής, όσο και στο κατά πόσο η συγκεκριμένη προσβολή ήταν-στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας-αναγκαία για την άσκηση του δικαιώματος πληροφόρησης.

εε. Στην υπό κρίση υπόθεση κατά συνέπεια η νομιμότητα της επεξεργασίας με τη μορφή συλλογής, και ιδιαίτερα κατοχής, καταχώρισης σε αρχείο και τηλεοπτικής χρήσης των επίμαχων ερωτικών σκηνών και της ανάγνωσης των σελίδων του προσωπικού ημερολογίου υπόκειται στην κρίση αν το δικαίωμα ενημέρωσης του κοινού απαιτούσε στη συγκεκριμένη περίπτωση και τη χρήση αυτών των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων.

στ.στ. .Με βάση τα πραγματικά περιστατικά που αποδείχθηκαν, όπως αυτά εκτέθηκαν πιο πάνω προκύπτει ότι: Ανεξάρτητα από το σύννομο της συλλογής του υλικού τόσο η κατοχή και η καταχώριση σε αρχείο όσο και η τηλεοπτική χρήση ευαίσθητων δεδομένων κατά την παρουσίαση των επίμαχων εκπομπών και ιδιαίτερα εκείνων της 2.12.1999 και 5.12.1999 αποτελούν επεξεργασία που υπερβαίνει κατά την άσκηση του δικαιώματος ενημέρωσης του κοινού τα από την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας, που βρίσκει στο πλαίσιο των διατάξεων του ν.2472/1997 ευθεία κατοχύρωση στο άρθρο 4 &1β, επιβαλλόμενα όρια, αφού η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού δεν απαιτούσε και την καταχώριση σε αρχείο και την αυτούσια προβολή ερωτικών σκηνών ούτε την αυτούσια ανάγνωση σελίδων προσωπικού ημερολογίου. Και τούτο, γιατί η αξίωση του κοινού για ενημέρωση δεν φτάνει μέχρι του σημείου να απαιτεί να λαμβάνει αυτό γνώση ευαίσθητων δεδομένων ,η οποία έχει ως αποτέλεσμα την προσβολή της αξίας του ανθρώπου με εξευτελισμό ή διαπόμπευση, έστω και αν αυτά είχαν ή όχι σημασία για την θεμελίωση του αξιόποινου χαρακτήρα συγκεκριμένων πράξεων. Παρόμοιος εξευτελισμός θα συνιστούσε κύρωση που βαίνει πέραν από τις ποινές που προβλέπονται από την έννομη τάξη και δεν είναι ανεκτός από αυτή. Την άποψη αυτή διέπουν άλλωστε και οι αρχές



δεοντολογίας του δημοσιογραφικού επαγγέλματος που αποτελούν κώδικες επαγγελματικής ηθικής των δημοσιογράφων της ΕΣΗΕΑ στο άρθρο 2 εδ. β του οποίου επιτάσσεται ότι ο δημοσιογράφος δικαιούται και οφείλει να σέβεται την προσωπικότητα, την αξιοπρέπεια και την ιδιωτική ζωή του ανθρώπου και του πολίτη.

Και επικαλείται μιν ο συγκεκριμένος δημοσιογράφος ότι προέβη στη συγκεκριμένη ενέργεια, επειδή τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας δεν ευαισθητοποιήθηκαν στις καταγγελίες του, παρά το γεγονός ότι είχαν προβληθεί και γίνει γνωστά τα επίμαχα δεδομένα στις εκπομπές του πριν την 5.12.1999. Ανεξάρτητα από την ακρίβεια των ισχυρισμών αυτών, όμως, η τηλεοπτική χρήση δεν ήταν το αναγκαίο ούτε το μόνο μέσο ευαισθητοποίησης των δημόσιων οργάνων, ενώ ούτε η ευαισθητοποίηση των οργάνων αυτών συνιστά νόμιμο λόγο χρήσης των ευαίσθητων δεδομένων, για τα οποία πρόκειται.

Κατά συνέπεια υπήρξε παράνομη επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, τόσο αναφορικά με προσωπικά δεδομένα του τραγουδιστή Στ.Κορκολή, όσο και του σχεδιαστή μόδας Μ.Ασλάνη.

Ιβ. Ότι με βάση τις διατάξεις του ν.2472/97 και συγκεκριμένα:

αα. Του άρθρου 21 &1 σύμφωνα με το οποίο " Η Αρχή επιβάλλει στους υπεύθυνους επεξεργασίας ή στους τυχόν εκπροσώπους τους τις ακόλουθες διοικητικές κυρώσεις για παράβαση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τον παρόντα νόμο και από κάθε άλλη ρύθμιση που αφορά την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα:

α.....β.....γ.....δ.....ε.....»

ββ. Του άρθρου 2 περ.ζ, σύμφωνα με το οποίο: " Υπεύθυνος επεξεργασίας - είναι-οποιοσδήποτε καθορίζει τον σκοπό και τον τρόπο της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ,όπως φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσια αρχή ή υπηρεσία ή οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός..."

Με βάση τα πραγματικά περιστατικά που κατά τα άνω αποδείχθηκαν και ειδικότερα:

-Την κατάθεση του πληρεξούσιου Δικηγόρου της ALPHA ΑΕ, ενώπιον της ΑΡΧΗΣ κατά την συνεδρίασή της 28.12.1999, Β.Πήττα, σύμφωνα με την οποία αυτός που καθόρισε τι θα προβληθεί στην επίμαχη εκπομπή δεν είναι η ALPHA Α.Ε. αλλά ο δημοσιογράφος και τη θέση αυτή υποστήριξε ενώπιον της ΑΡΧΗΣ κατά την κατάθεσή του της 23.12.1999 και ο δημοσιογράφος Μ.Τριανταφυλλόπουλος. Το ιδιωτικό συμφωνητικό μεταξύ των εταιρειών PROTASIS και "Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ Ε.Ε»,από το οποίο προκύπτει η υποχρέωση της δεύτερης ,η οποία χαρακτηρίζεται ως ΕΚΤΕΛΕΣΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ να παραγάγει δύο εβδομαδιαίες τηλεοπτικές εκπομπές μεταδιδόμενες από τον Τηλ/κό Σ/θμό ALPHA, μεταξύ των οποίων και τις επίμαχες εκπομπές ,για την οποία ο ΕΚΤΕΛΕΣΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ δηλώνει και εγγυάται ότι έχει εξασφαλίσει τη συμμετοχή ως παρουσιαστή του δημοσιογράφου Μάκη Τριανταφυλλόπουλου και τέλος, Την κατάθεσή επίσης ενώπιον της Αρχής κατά τη συνεδρίαση της 28.12.1999 πληρεξούσιου Δικηγόρου της ALPHA ΑΕ Β.Πήττα, σύμφωνα με την οποία η PROTASIS ως εταιρεία εξασφαλίζει τα δικαιώματα ενώ ως προς τη μετάδοση την ευθύνη έχει η ALPHA ΑΕ. Προκύπτει ότι υπεύθυνοι επεξεργασίας για τα δεδομένα που συλλέγονται για να χρησιμοποιηθούν τηλεοπτικά και χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των εκπομπών "ΚΙΤΡΙΝΟΣ ΤΥΠΟΣ" και "ΖΟΥΓΚΛΑ" είναι αθροιστικά

η εταιρεία Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΙΑ ΕΕ» στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της οποίας καθορίζεται ο σκοπός και το περιεχόμενο της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και η ALPHA ΑΕ, χωρίς την έγκριση της οποίας καμία μετάδοση δηλ. καμία τηλεοπτική χρήση δεδομένων δεν μπορεί να λάβει χώρα.

Με αυτά τα δεδομένα ενόψει της ιδιαίτερης βαρύτητας των πράξεων που αποδείχθηκαν και της προσβολής που επήλθε από αυτές στα υποκείμενα στην οποίαν τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα έγινε η επεξεργασία, η ΑΡΧΗ κρίνει ομόφωνα ότι πρέπει να επιβληθούν στους υπεύθυνους επεξεργασίας και στους εκπροσώπους τους οι κυρώσεις του άρθρου 21 παρ. 1 και 2 που αναφέρονται στο διατακτικό οι οποίες κρίνονται ανάλογες με την ιδιαίτερη βαρύτητα της παράβασης καθενός από τους κρινόμενους ως υπαίτιους και του ρόλου καθενός από αυτούς, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό. Σημειώνεται εν προκειμένω ότι κατά την έννοια του νόμου 2472/97 καταστροφή προσωπικού δεδομένου ή αρχείου συνιστά και η επιστροφή του στο νόμιμο κάτοχο, από τον οποίο αυτά έχουν εκφύγει χωρίς την συγκατάθεσή του.

#### ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

α. Διαπιστώνει ότι η κατοχή, καταχώριση σε αρχείο και τηλεοπτική χρήση των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων του τραγουδιστή Στέφανου Κορκολή και του σχεδιαστή μόδας Μιχαήλ Ασλάνη, συνιστούν παράνομη επεξεργασία κατά τα άρθρα 4 και 7 του ν.2472/97.

β. Επιβάλλει ως κύρωση στην ΑΕ με τον τίτλο «ΔΟΥΦΟΡΙΚΗ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ALPHA ΑΕ» την διακοπή της επεξεργασίας και την καταστροφή των ευαίσθητων δεδομένων των οποίων έγινε χρήση κατά τις εκπομπές της 2.12.1999 "ΖΟΥΓΚΛΑ" και 5.12.1999"ΚΙΤΡΙΝΟΣ ΤΥΠΟΣ" μετά την εκπνοή του τριμήνου ή όποιου άλλου χρονικού διαστήματος καθορισθεί ως χρόνος τήρησής του στο πλαίσιο δικαστικής ή άλλης έρευνας από δημόσια αρχή, και αφορούν τον τραγουδιστή Στέφανο Κορκολή και τον σχεδιαστή μόδας Μιχαήλ Ασλάνη, λόγω της ιδιαίτερα σοβαρής περίπτωσης.

γ. Επιβάλλει ως κύρωση στην εταιρεία «Ε.ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ» τη διακοπή της επεξεργασίας και την καταστροφή των ευαίσθητων δεδομένων των οποίων έγινε χρήση κατά τις ίδιες αυτές εκπομπές της 2.12.1999 και 5.12.1999,για τον ίδιο λόγο.

δ. Επιβάλλει ως κύρωση στο δημοσιογράφο Ευθύμιο Τριανταφυλλόπουλο την καταστροφή του προσωπικού ημερολογίου Ασλάνη που λειτουργεί ως αρχείο ευαίσθητων δεδομένων με την έννοια ότι τον υποχρεώνει.

α) Να το επιστρέψει στον νόμιμο κάτοχό του β) να καταστρέψει κάθε αντίγραφο του προσωπικού ημερολογίου του Μ. Ασλάνη που τυχόν έχει στην κατοχή του, όπως επίσης και αυτό που παρέδωσε στον Εισαγγελέα, ευθύς ως το αναλάβει νόμιμα στην κατοχή του.

ε. Επιβάλλει τα ακόλουθα πρόστιμα:

αα. Πρόστιμο είκοσι πέντε εκατομμυρίων δραχμών (25.000.000) στον δημοσιογράφο Ευθύμιο Τριανταφυλλόπουλο, εκπρόσωπο της εταιρείας Ε ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ και ΣΙΑ ΕΕ, για την παράνομη επεξεργασία προσωπικών δεδομένων που έλαβε χώρα με την κατοχή, καταχώριση σε

αρχείο και τηλεοπτική χρήση ευαίσθητων δεδομένων κατά τις εκπομπές ΖΟΥΓΚΛΑ της 2.12.1999 και ΚΙΤΡΙΝΟΣ ΤΥΠΟΣ της 5.12.99.

ββ. Πρόστιμο δέκα εκατομμυρίων δραχμών (10.000.000) στην ΑΕ "ΔΟΥΡΥΦΟΡΙΚΗ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ALPHA ΑΕ" για την παράνομη επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων με τη μορφή τηλεοπτικής χρήσης τους κατά τις ίδιες αυτές εκπομπές.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα στις 26.1.2000.

Ο Πρόεδρος

Ο Εισηγητής

Η Γραμματέας

Κων/νος Δαφέρμος

Σωτ. Λύτρας

Αικ.

Κοσμοπούλου

Ακριβές Αντίγραφο

Η Γραμματέας του Δ.Σ. της Αρχής

Αικ. Κοσμοπούλου

2. ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ-  
ΑΠΟΦΑΣΗ 1346 (03/07/2001)



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Αθήνα 03/07/2001

ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Α.Π: 1346

Ταχ. Δ/ση: ΟΜΗΡΟΥ 8

105 64 ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ.: 33.52.604-605

FAX: 33.52.617

Α Π Ο Φ Α Σ Η ΑΡ. 92 / 2001

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, συνήλθε μετά από πρόσκληση του Προέδρου της σε τακτική συνεδρίαση την 07/05/2001 στο κατάστημά της στην οδό Ομήρου 8, 6<sup>ος</sup> όροφος αποτελούμενη από τον κ. Κ. Δαφέρμο, Πρόεδρο, και τους κ.κ. Ν. Αλιβιζάτο, Ε. Κιουντούζη, Α. Παπαχρίστου, Π. Πάγκαλο, Β. Παπαπετρόπουλο και Σ. Λύτρα, μέλη, προκειμένου να εξετάσει και να αποφασίσει επί του θέματος του αρχείου της τηλεοπτικής παραγωγής «Big Brother». Εισηγητές επί του θέματος είχαν ορισθεί με εντολή Προέδρου οι κ.κ. Σ. Λύτρας, Α. Παπαχρίστου και βοηθός εισηγήτρια η κ. Κ. Καρβέλη

Παρούσα ήταν και η κ. Ε. Τσιγγάνου ως γραμματέας.

#### ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ

Από τις διατάξεις των άρθρων 178 και 179 ΑΚ συνάγεται ότι δικαιοπραξία αντίθετη με τα χρηστά ήθη είναι άκυρη. Ως χρηστά ήθη νοούνται οι αντιλήψεις περί ηθικής του μέσου πολίτη. Εφόσον, επομένως, η δικαιοπραξία είτε λόγω περιεχομένου είτε επιδιωκόμενου σκοπού, αντίκειται στις περί ηθικής αντιλήψεις της κοινωνίας κατά τον χρόνο κατάρτισης ή εκτέλεσης της, επέρχεται αυτοδίκαια ακυρότητα έστω κι αν τα συμβαλλόμενα μέρη ή ένα από αυτά γνώριζαν την ανηθικότητα και παρά ταύτα προέβησαν στην κατάρτιση της σύμβασης και ανεξάρτητα από τις συνθήκες που την συνοδεύουν. Εξάλλου άκυρη ως αντίθετη με τα χρηστά ήθη είναι και η δικαιοπραξία που δεσμεύει υπέρμετρα την ελευθερία άλλου. Ως ελευθερία νοείται αυτή που κατοχυρώνει η έννομη τάξη και οι διατάξεις του Συντάγματος για τα ατομικά δικαιώματα. Δικαιοπραξία, επομένως, που έχει σκοπό τον καταναγκασμό σε πράξη ή παράληψη πάνω σε θέμα που κατά τις κρατούσες αντιλήψεις η βούληση πρέπει να είναι ελεύθερη είναι άκυρη. Τούτο γίνεται εντονότερα κοινωνικά απαράδεκτο, όταν ο καταναγκασμός, ανάγεται σε πεδίο συνταγματικά προστατευόμενο και τείνει στην απαξίωσή του, οπότε η ακυρότητα επέρχεται και διότι η δήλωση βουλήσεως αντιβαίνει σε απαγορευτική διάταξη νόμου ( ΑΚ 174 ). Είναι αυτονόητο ότι η ακυρότητα είναι αυτοδίκαιη και ανεξάρτητη από το χρηματικό αντάλλαγμα που παρέχεται σ' αυτόν που απαλλοτριώνει το απόλυτα προστατευόμενο από το Σύνταγμα και από το νόμο έννομο αγαθό. Τέτοιες δικαιοπραξίες το περιεχόμενο των

οποίων είναι παράνομο και ανήθικο είναι και οι αντικείμενες σε συνταγματικές διατάξεις που αναγορεύουν ορισμένο έννομο αγαθό ως βασική γενική αρχή, όπως είναι ο σεβασμός και η προστασία του ανθρώπου ως αξίας και στον τομέα της ιδιωτικής και δημόσιας παρουσίας του. Η προστασία και ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η αντίστοιχη υποχρέωση της πολιτείας αποτελούν τόσο σημαντική πολιτειακή επιταγή, ώστε κατατάσσονται στις διατάξεις για τη μορφή του πολιτεύματος και δεν επιδέχεται αναθεώρηση ( άρθρο 2§1 Σ ). Αντίστοιχες διατάξεις είναι μεταξύ των άλλων και εκείνες των άρθρων 5, 5<sup>Α</sup>, 9, 9<sup>Α</sup> Συντάγματος. Επομένως, και κατά τις συνταγματικές αυτές επιταγές, η τριτενέργεια των οποίων στις ιδιωτικές σχέσεις είναι αυτόματη, η αξία του ανθρώπου και η προστασία της υλικής και ηθικής του υπόστασης είναι υπέρτατη δημόσιας τάξης αρχή από την οποία δεν είναι δυνατή η παραίτηση. Συμπεριφορά αντίθετη προς τις αρχές αυτές δεν είναι ανεκτή από το δίκαιο και ως εκ τούτου σχετική δήλωση βουλήσεως δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, η δε πάνω σ' αυτή συμφωνία των μερών είναι άκυρη και θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ. Εξάλλου, σύμφωνα με το ν.2472/1997 τα προσωπικά δεδομένα, όπως αυτά ορίζονται από το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, προκειμένου να δημιουργηθεί ηλεκτρονικό ή μη αρχείο, πρέπει να συλλέγονται κατά τρόπο θεμιτό και για προκαθορισμένους νόμιμους σκοπούς και να υφίστανται θεμιτή και νόμιμη επεξεργασία, ενόψει των σκοπών αυτών. Επομένως, για να υπάρχει νόμιμο αρχείο, πρέπει ο σκοπός του να είναι νόμιμος. Συνακόλουθα, όταν αυτός αντίκειται στο Σύνταγμα, το νόμο ή τα χρηστά ήθη, όπως αυτά αναλύθηκαν παραπάνω, η επεξεργασία δεδομένων και η δημιουργία αρχείου είναι παράνομη, ανεξαρτήτως, αν έχει δοθεί η συναίνεση του υποκειμένου. Διότι είναι σαφές ότι ως « συγκατάθεση » κατά



την έννοια του νόμου νοείται η δήλωση βουλήσεως με την οποία το υποκείμενο δίδει τη συναίνεσή του για την παραγωγή του έννομου αποτελέσματος της συλλογής προσωπικών του δεδομένων και θέσεως τους σε αρχείο. Η δήλωση, όμως αυτή, όπως προαναφέρθηκε, όταν είναι άκυρη, θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ και επομένως, λείπει η προ τούτο βασική προϋπόθεση του νόμου.

Στην προκειμένη περίπτωση από τα στοιχεία του φακέλου σε συνδυασμό με τις εξηγήσεις που έδωσαν τα μέρη που κλήθηκαν για τον σκοπό αυτό, από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων, προκύπτουν τα παρακάτω :

Η εταιρεία « ΕΝΑ ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΕ » με την από 30/05/2001 δήλωσή της ανακοίνωσε στην Αρχή τη δημιουργία αρχείου με σκοπό την επιλογή προσώπων για την συμμετοχή στην τηλεοπτική εκπομπή με την ονομασία « Μεγάλος Αδερφός » ( Big Brother ) που πρόκειται να μεταδοθεί από τον τηλεοπτικό σταθμό ANTENNA TV ΑΕ στην αρχή της επόμενης τηλεοπτικής περιόδου. Στην ίδια δήλωσή της ενημερώνει την Αρχή, ότι δεν πρόκειται να συλλέγει από τα προς επιλογή πρόσωπα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα. Τα ίδια διαβεβαιώνει και ο τηλεοπτικός σταθμός. Στο παραπάνω αρχείο καταχωρίζονται οι υποψήφιοι για υπογραφή σύμβασης συμμετοχής στην εκπομπή με σκοπό την επιλογή από αυτούς των προσώπων που τελικά θα συμμετάσχουν. Με βάση προσύμβαση που υπογράφεται η εταιρεία αναλαμβάνει την υποχρέωση καταβολής στον τελικό νικητή 50,000,000 δρχ. ( πενήντα εκατομμυρίων δραχμών ) και στα λοιπά μέλη της ομάδας, για τη συμμετοχή τους, χρηματικού ποσού, που θα καθορισθεί αργότερα. Αυτοί που θα επιλεγούν

υποχρεούνται να ζήσουν επί 112 ημέρες μαζί σε ειδικό στούντιο. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα δεν θα έχουν την παραμικρή επικοινωνία με τον εξωτερικό κόσμο, δεν θα έχουν τηλέφωνο, τηλεόραση, ραδιόφωνο ή εφημερίδα, αλλά ούτε χαρτί και μολύβι. Θα έχουν εγκαταλείψει κάθε επαγγελματική, οικογενειακή ή κοινωνική τους σχέση ή δραστηριότητα. Στο σπίτι του Μεγάλου Αδερφού, όπως ονομάζεται η κατοικία, καθένας από τους « παίχτες » θα ζει με 11 αγνώστους έχοντας όλο αυτό το διάστημα ανύπαρκτες ιδιωτικές στιγμές. Το σπίτι είναι εξοπλισμένο με βιντεοκάμερες και αυτόματες συσκευές μαγνητοσκόπησης σε μεγάλο αριθμό και θα καταγράφεται κάθε τους κίνηση ή ήχος εικοσιτέσσερις ώρες το εικοσιτετράωρο επί επτά ημέρες την εβδομάδα. Επίσης, θα παρακολουθούνται συνεχώς από τους παραγωγούς και το κοινό. Είναι μάλιστα υποχρεωμένοι εφόσον δεν κοιμούνται να φέρουν ασύρματο μικρόφωνο. Και κατά τον ύπνο τους θα παρακολουθούνται. Ορισμένη ώρα κάθε μέρα θα γίνεται μοντάζ και θα συλλέγονται οι πιο ενδιαφέρουσες στιγμές, κατά την κρίση του παραγωγού και όχι του « παίχτη », οι οποίες και θα προβάλλονται από τον σταθμό, για χρονικό διάστημα 45' περίπου ημερησίως σε ώρα που ακόμα δεν έχει καθορισθεί. Παράλληλα, θα γίνεται συνεχής μετάδοση της εκπομπής μέσω του διαδικτύου και επομένως η δυνατότητα παρακολούθησης των διαδραματιζομένων στο σπίτι του Μεγάλου Αδερφού θα είναι δυνατή από κάθε ενδιαφερόμενο χρήστη ανά τον κόσμο, οπουδήποτε κι αν βρίσκεται. Η αποχώρηση από το σπίτι είναι ελεύθερη, αλλά πρέπει να δηλωθεί στο δωμάτιο « εξομολόγησης » και να εξηγηθούν οι λόγοι της αποχώρησης, η οποία επίσης μεταδίδεται. Εξάλλου σε τακτά χρονικά διαστήματα ένας από τους συμμετέχοντες αποβάλλεται με απόφαση των

λοιπών συμμετεχόντων και του κοινού και τελικά απομένει ένας παίκτης που κερδίζει το έπαθλο.

Με βάση τα στοιχεία αυτά είναι φανερό ότι για λόγους εξυπηρέτησης των αναγκών της εκπομπής, και όχι μόνο, αφού η προβολή είναι αδιάλειπτη και μέσω του διαδικτύου, οδηγείται σε εξαφάνιση η ιδιωτική ζωή ως πυρήνας της ανθρώπινης προσωπικότητας. Η αναλαμβανόμενη υποχρέωση τείνει στον εξευτελισμό της αξίας του ανθρώπου κατά παράβαση και της επιταγής του άρθρου 2§1 Σ. Πράγματι, αριθμός πολιτών με αποκλειστικό σκοπό τη μικρή πιθανότητα κέρδους και την επιτυχία «δημοσιότητας», εμφανίζεται να απαλλοτριώνει την προσωπική του ζωή και να γίνεται έρμαιο της τηλεθέασης. Ο συμβαλλόμενος πολίτης γνωρίζει ότι δεν υπάρχει γι' αυτόν περίπτωση ιδιωτικότητας. Κάθε στιγμή του εικοσιτετράωρου είναι ορατός από αόριστο αριθμό προσώπων. Ελέγχεται η παραμικρή του κίνηση, δεν μπορεί να αποκρύψει καμία δραστηριότητά του, ακόμη και εκείνη που κατά παράδοση γίνεται σε μοναχικότητα, ενώ αδυνατεί και ενστικτώδεις ενέργειές του να ορίσει εκτός θεαματικότητας. Απαξιώνεται η ανθρώπινη του ύπαρξη και παρασύρεται από την τηλεθέαση, χωρίς να μπορεί να αντιδράσει. Εξευτελίζεται πολλές φορές, χωρίς ο ίδιος να το αντιλαμβάνεται. Και ο ύπνος του παρακολουθείται και προβάλλεται. Γίνεται κυριολεκτικά άθυρμα του σταθμού, αλλά και του κοινού που παρακολουθεί την εκπομπή ή την ιστοσελίδα του διαδικτύου. Όλα αυτά συνοδεύονται με την πλήρη απομόνωση του από τον εξωτερικό κόσμο, ακόμα κι αν αυτό επιβάλλεται από λόγους ανωτέρας βίας. Δεν έχει τηλέφωνο, δεν έχει τηλεόραση ή ραδιόφωνο, δεν μπορεί να δεχθεί επισκέψεις τρίτων, να στείλει μία επιστολή, αλλά ούτε και να

ικανοποιήσει οποιαδήποτε καταναλωτική του ανάγκη, αφού τα αναγκαία τρόφιμα προσκομίζονται με μέριμνα του παραγωγού.

Με τις συνθήκες αυτές η συναίνεση του υποκειμένου, η οποία νομιμοποιεί τον υπεύθυνο της επεξεργασίας να συλλέξει προσωπικά δεδομένα και να δημιουργήσει αρχείο, είναι αντισυνταγματική, παράνομη και αντίθετη με τα χρηστά ήθη, αφού δημιουργεί συμπεριφορά αντικείμενη προς τις προεκτεθείσες συνταγματικές διατάξεις του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, από τις οποίες απαγορεύεται η παραίτηση, αλλά επιπρόσθετα με τη συναίνεση αυτή, συνάπτεται σύμβαση με την οποία δεσμεύεται υπέρμετρα η ελευθερία και ως εκ τούτου είναι άκυρη.

Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η δυνατότητα κάθε υποκειμένου να αποχωρήσει δεν μπορεί να νομιμοποιηθεί από την πλευρά αυτή την συγκατάθεση, αφού ακόμα και αυτή ( η αποχώρηση ) γίνεται μόνο μετά από ειδική διαδικασία, η οποία δυσχεραίνει τις συνθήκες αποχώρησης ( εξήγηση του λόγου σε ειδικό δωμάτιο με την πομπώδη ονομασία « δωμάτιο εξομολόγησης », βιντεοσκόπηση και μετάδοση της διαδικασίας αυτής ). Σε κάθε περίπτωση, εφόσον αυτό δεν συμβεί, η υπέρμετρη δέσμευση της ελευθερίας και οι λοιποί καταπιεστικοί όροι θα εξακολουθούν να φέρονται ως δεσμευτικοί για τα μέρη καίτοι οδηγούν στα προαναφερθέντα αποτελέσματα.

Τέλος, αποδείχθηκε ότι υπεύθυνος επεξεργασίας και τήρησης του σχηματιζόμενου αρχείου είναι η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία « ΕΝΑ ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΕ » και όχι ο σταθμός, ο οποίος θα προβάλλει απλώς την εκπομπή για την οποία εδώ δεν πρόκειται. Πρέπει, επομένως, εφόσον ο επιδιωκόμενος με το αρχείο σκοπός περιέχει τις παραπάνω δεσμεύσεις, να επιβληθούν οι δέουσες διοικητικές

κυρώσεις, μόνο σε βάρος της πιο πάνω εταιρείας. Ενόψει της ιδιαίτερης σοβαρότητας της παράβασης, πρέπει κατ' εφαρμογή του άρθρου 21§1 εδ. ε του ν.2472/1997 να διαταχθεί η διακοπή της επεξεργασίας των σχετικών προσωπικών δεδομένων.

ΓΙΑ ΤΟΥ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ ΑΠΟΦΑΣΙΣΕ

Διατάσσει τη διακοπή της επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων βάσει των οποίων σχηματίζεται αρχείο από την ΑΕ με την επωνυμία « ΕΝΑ ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΜΑΤΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΕ » για τους σκοπούς της εκπομπής « Μεγάλος Αδερφός », που πρόκειται να προβληθεί από τον τηλεοπτικό σταθμό ANTENNA TV ΑΕ.

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

Κωνσταντίνος Δαφέρμος

Ευγενία Τσιγγάνου

Επιτ. Αντιπρόεδρος Αρείου Πάγου

3. ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ-ΠΟΡΙΣΜΑ ΓΙΑ ΧΡΗΣΗ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΟΝ Κ.Ο.Κ. ΠΑΡΑΒΑΣΕΩΝ.

Αθήνα, 23 Αυγούστου 2001

Προς: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Κλάδος Ασφάλειας και Τάξης

Δ/ση Τροχαίας

Π. Κανελλοπούλου 4 101 77 Αθήνα

*Κοινοποίηση:*

1. Γενική Αστυνομική Δ/ση Θεσ/νίκης, Δ/ση Τροχαίας, Τμήμα Συντονισμού και ΕΕΟ, Τανταλίδου 8, 541 21 Θεσ/νίκη
2. Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, Γενική Δ/ση Μεταφορών, Δ/ση Οδικής Ασφάλειας και Περιβάλλοντος, Τμήμα Β

Θέμα: *Χρήση τεχνικών μέσων για τη διαπίστωση προβλεπομένων από τον Κ.Ο.Κ. παραβάσεων (άρθρο 104 ΚΟΚ)*

Αξιότιμε κύριε,

Στο Συνήγορο του Πολίτη κατατέθηκε η υπ' αριθμ. 9471/3.7.2001 αναφορά. Τα πραγματικά περιστατικά για τα οποία ο πολίτης προσέφυγε στην υπηρεσία μας είναι τα ακόλουθα:

Στις 23/5/2001, συνεργείο της Τροχαίας Θεσσαλονίκης πραγματοποιούσε έλεγχο ταχύτητας των οχημάτων στον Εθνικό Δρόμο Θεσ/νίκης-Μουδανιών στο 15<sup>ο</sup> χλμ., περί την 12<sup>η</sup> μεσημβρινή. Με μηχανικό μέσο συσκευή laser, σύμφωνα με το περιεχόμενο της αναφοράς, κατεγράφη από τον Αστυνομικό η παράβαση της υπερβολικής ταχύτητας για την οποία ο εν λόγω πολίτης δεν έλαβε πράξη βεβαίωσης παράβασης, αλλά τη διαβεβαίωση ότι θα κληθεί στο δικαστήριο εντός τεσσάρων – πέντε μηνών.

Έκτοτε, ο ενδιαφερόμενος έχει αναφερθεί γραπτώς στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Μεταφορών, της Τροχαίας Θεσ/νίκης και τη Διεύθυνση Τροχαίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, προκειμένου να εκφράσει τις αμφιβολίες του σχετικά με τη νομιμότητα της χρήσης τεχνικών μέσων για τη διαπίστωση των παραβάσεων. Στο πλαίσιο των προηγούμενων ενεργειών του, ο ίδιος προσέφυγε και στο Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας την θέση της υπηρεσίας μας σχετικά με το νομικό ζήτημα που υφίσταται από τη χρήση τεχνικών μέσων καταγραφής παραβάσεων χωρίς την προηγούμενη έκδοση προεδρικού διατάγματος, όπως εξουσιοδοτεί η διάταξη του άρθρου 104 ΚΟΚ.

Ύστερα από προσεκτική μελέτη τόσο της αναφοράς όσο κυρίως των απαντητικών εγγράφων των προαναφερθέντων υπηρεσιών, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει αναγκαίο να θέσει υπόψη σας τα ακόλουθα:

*Πρώτον:* η μη χορήγηση πράξης βεβαίωσης της παράβασης αμέσως μετά την καταγραφή της, ισοδυναμεί ουσιαστικά με κατάργηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 Σ) καθώς, χωρίς την κλήση, ο πολίτης δε δύναται να ασκήσει το δικαίωμα κατάθεσης των ενστάσεων ή αντιρρήσεων του ενώπιον του Διοικητή της αρμόδιας Τροχαίας. Ακόμη περισσότερο, το γεγονός ότι ο πολίτης δεν λαμβάνει αντίγραφο της κλήσης, ουσιαστικά δεν του αφήνει το προφανές δικαίωμα να καταβάλει το πρόστιμο και έτσι να απαλλαγθεί από την ποινική δίωξη, όπως εξ άλλου προβλέπεται από το πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του άρθρου 104 του ΚΟΚ.

Εάν η μη χορήγηση πράξης βεβαίωσης της παράβασης συνιστά μια γενικευμένη πρακτική της Τροχαίας που συνοδεύει τη χρήση τεχνικών μέσων, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί παρά να εκθέσει την έντονη ανησυχία του, καθώς η προηγούμενη πρακτική μπορεί με κάθε βεβαιότητα να οδηγήσει είτε σε αυθαιρεσίες εκ μέρους της διοίκησης, είτε σε εύλογες εικασίες για αυθαιρεσίες εκ μέρους των πολιτών. Σε όλες τις περιπτώσεις πάντως, σε εκτροπές και αστάθεια του συστήματος ελέγχου της οδικής συμπεριφοράς. Εάν πάλι, κατ' εξαίρεση στον εν λόγω πολίτη, δεν χορηγήθηκε η πράξη βεβαίωσης της παράβασης, τότε ο ίδιος είναι προφανώς θύμα παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας εκ μέρους της διοίκησης που παραβιάζει τα προαναφερθέντα δικαιώματά του και συνεπώς η Τροχαία Θεσ/νίκης οφείλει να κάνει τα απαραίτητα για να επανορθώσει.

*Δεύτερον:* το έτερο βασικό ζήτημα που προκύπτει από την αναφορά του ανωτέρω πολίτη, σχετίζεται με την καθεαυτού χρήση των τεχνικών μέσων. Καθώς γνωρίζετε, ο νομοθέτης (στο τρίτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου



του 104 ΚΟΚ) προβλέπει την επιβολή διοικητικού προστίμου «και για τις περιπτώσεις παραβάσεων ... οι οποίες καταγράφονται από τεχνικά μέσα, όπως ραντάρ και φωτογραφικές και κινηματογραφικές μηχανές.» Πρώτη προϋπόθεση που τίθεται για τη χρήση τέτοιων μέσων είναι «η σχετική προειδοποίηση στο κοινό με μόνιμες πινακίδες για τη χρήση και λειτουργία τους» και δεύτερη, η έκδοση προεδρικού διατάγματος με το οποίο ρυθμίζονται οι τεχνικές προδιαγραφές, η λειτουργία, τα σχετικά με την αξιολόγηση, κυρίως δε «τα σχετικά με τους περιορισμούς που επιβάλλονται στη χρήση τους για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων όσων υπόκεινται στη δράση τους...».

Από τα προηγούμενα προκύπτει πως ο νομοθέτης, μεγιστοποιώντας με τη χρήση τεχνικών μέσων τις δυνατότητες ελέγχου της οδικής συμπεριφοράς αλλά και τις παράπλευρες δυνατότητες παρακολούθησης στιγμιότυπων που δεν σχετίζονται με αυτή, επιθυμεί ταυτόχρονα να διασφαλίσει στον ικανότερο δυνατό βαθμό τα περιθώρια άμυνας που θα παρέχονται στους πολίτες έναντι της χρήσης αυτών των μέσων. Έτσι λοιπόν καθιερώνει την υποχρέωση προειδοποίησης – η οποία εύλογα δεν απαιτείται προκειμένου για έλεγχο χωρίς τεχνικά μέσα – αλλά, κυρίως, εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να προσδιορίζει με σαφήνεια τα μέσα άμυνας των πολιτών έναντι αυτής της πρακτικής.

Ο συγκεκριμένος πολίτης, στην αναφορά του, μας γνωστοποιεί ότι καταρχάς η πρώτη προϋπόθεση που θέτει ο νομοθέτης, δηλαδή η ύπαρξη σχετικής προειδοποίησης με μόνιμες πινακίδες, δεν πληρούνταν. Χωρίς να έχουμε ίδια θέση ως προς το βάσιμο της πληροφορίας αυτής (θα είχαμε, εάν διενεργούσαμε αυτοψία), διαθέτουμε μια ισχυρή ένδειξη που πιστοποιεί την ορθότητά της. Το συνεργείο που με τεχνικό μέσο κατέγραψε την παράβαση του εν λόγω πολίτη ήταν κινητό, καθώς μόνιμες εγκαταστάσεις τεχνικών

μέσων για τον έλεγχο των οδικών παραβάσεων δεν έχουν ακόμη τοποθετηθεί. Εδώ λοιπόν διαφαίνεται ένα εξαιρετικά σοβαρό πρόβλημα στην εφαρμογή του άρθρου 104, καθώς, εφόσον σταθερά τεχνικά μέσα που καταγράφουν την οδική συμπεριφορά χωρίς τη συνδρομή του ανθρώπου ακόμη δε λειτουργούν, η χρήση τους από κινητά συνεργεία είτε οριστικά απαγορεύεται, είτε προϋποθέτει την προηγουμένως μόνιμα αναρτημένη πινακίδα.

Σε έγγραφο της υπηρεσίας σας προς τον ενδιαφερόμενο (1020/2566/1-γ της 26 Ιουλίου 2001), ρητώς βεβαιώνεται ότι «το άρθρο 104 παρ. εδ. Γ' αναφέρεται στην καταγραφή παραβάσεων με τεχνικά μέσα χωρίς την παρουσία αστυνομικού, ενώ το άρθρο 20 παρ. 10 του ν. 2094/1992 (νυν παρ. 11 αρθρ. 20 Ν. 2696/1999) αναφέρεται στη βεβαίωση παραβάσεων με την παρουσία Αστυνομικών και κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 2515/5/14-α' από 13-8-1997 κοινή Υπουργική Απόφαση, η οποία ρυθμίζει τις τεχνικές προδιαγραφές των ειδικών συσκευών μέτρησης ταχύτητας των οδικών οχημάτων.» Με αυτόν τον τρόπο λοιπόν, κατά την υπηρεσία σας, στοιχειοθετείται ανεξαρτησία μεταξύ των δύο διατάξεων, οι οποίες φέρονται να ρυθμίζουν διαφορετικά θέματα. Ορθώς, στην πορεία του εγγράφου αυτού, αναφέρεται στο κεφάλαιο ΙΒ' της Έκθεσης της Επιτροπής του άρθρου 8 του ν. 2366/1995, όπου προβλέπεται ότι η κατάργηση του προηγούμενου ΚΟΚ δεν καταργεί άνευ άλλου τινός τις κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του. Λάθος λοιπόν, ο συγκεκριμένος πολίτης εκτιμά πως η κατάργηση του 2094/92 συμπαρασύρει και τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του.

Ωστόσο, το πρόβλημα είναι αλλού. Το επιχείρημα ότι οι δύο κανονιστικές πράξεις (η ΥΑ και το υπό έκδοση διάταγμα) ρυθμίζουν διαφορετικά πράγματα ελέγχεται σοβαρά. Ο νομοθέτης, είτε στην εξουσιοδοτική διάταξη του 2094/92 (άρθρο 20, παρ. 10) είτε στην αντίστοιχη του νέου ΚΟΚ (άρθρο 104, παρ.1) στοχεύει ακριβώς το ίδιο διακύβευμα – δηλαδή τον έλεγχο της ταχύτητας των οχημάτων με σκοπό την προστασία του ίδιου έννομου αγαθού. Στις δύο διατάξεις προβλέπονται επίσης και τα ίδια μέσα – δηλαδή τεχνικά – για την επίτευξη του εννόμου αγαθού της δημόσιας ασφάλειας. Ο ισχυρισμός ότι στη μια περίπτωση απαιτείται Αστυνομικός ενώ στην άλλη όχι, πέραν του ότι δε θεμελιώνεται πουθενά (αλήθεια, από ποια διάταξη προκύπτει;) είναι και επί της ουσίας του άστοχος καθώς οδηγεί σε λογικές αναντιστοιχίες. Σε τι διαφέρει η εικόνα μιας φωτογραφίας που λαμβάνεται αυτομάτως από αυτή μιας φωτογραφίας που τραβιέται από ανθρώπινο χέρι; Ποιο επιχείρημα υπαγορεύει ότι εάν το τεχνικό μέσο καταγράφει μόνο του τις παραβάσεις χρειάζεται ανάρτηση μόνιμης πινακίδας, ενώ, αν όχι, δεν χρειάζεται; Και το κυριότερο, τί είναι αυτό που καθιστά το τεχνικό μέσο διαφορετικής φύσης αποδεικτικό στοιχείο όταν λειτουργεί στα χέρια αστυνομικού; Και στις δύο περιπτώσεις, η χρήση του συνεπάγεται αυξημένης έντασης έλεγχο στην ανθρώπινη συμπεριφορά, εξ ου και ο νομοθέτης προβλέπει και ισχυρότερες νομικές δυνατότητες άμυνας των ανθρώπων που υπόκεινται αυτόν τον έλεγχο.

Και στις δύο περιπτώσεις το τεχνικό μέσο διαπιστώνει το ίδιο πράγμα. Και στις δύο περιπτώσεις, ο έλεγχος στον οποίο υποβάλλει τον οδηγό παρέχει στη διοίκηση ένα ισχυρό τεκμήριο – ισχυρότερο από την όραση – για την καταγραφή της παράβασης. Στο βαθμό λοιπόν που ακολουθείται η χρήση

τεχνικών μέσων για την καταγραφή παραβάσεων του ΚΟΚ, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός νομικού πλαισίου που ρυθμίζει με ακρίβεια αυτό που απαιτείται από την εξουσιοδοτική διάταξη. Για το λόγο τούτο δε, ο νομοθέτης εξουσιοδοτεί και την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Εφόσον, το ΠΔ δεν έχει ακόμη εκδοθεί, η χρήση τεχνικών ως αποδεικτικών μέσων είναι παράνομη. Ως εκ τούτου δε, η ως τώρα καταγραφή παραβάσεων με την συνδρομή αυτών, είναι νομικά έωλη, και δυνητικά ακυρώσιμη από τη ελληνική δικαιοσύνη.

Ακόμη ένα στοιχείο που ενισχύει τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει και από το ότι ο νομοθέτης, στο νέο ΚΟΚ, γνωρίζοντας τα προβλήματα που έχουν προκύψει από τη χρήση των τεχνικών μέσων, δεν αρκείται στην εξουσιοδότηση έκδοσης Υπουργικής Απόφασης, αλλά στην έκδοση ιεραρχικά ανώτερης πηγής δικαίου κανονιστικής πράξης της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή Προεδρικού Διατάγματος. Ο ισχυρισμός δε ότι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 20, παρ. 10 του 2094/92 και του 2696/99 έχουν διαφορετικό αντικείμενο οδηγεί και στο εξής παράλογο: με την έκδοση του ΠΔ, διαφορετικές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης με προφανώς διαφορετικό περιεχόμενο θα ρυθμίζουν τη χρήση τεχνικών μέσου καταγραφής παραβάσεων, ανάλογα με το αν γίνονται με τη συνδρομή αστυνομικού, χωρίς αυτό να προκύπτει από καμιά από τις δύο εξουσιοδοτικές διατάξεις, κυρίως δε χωρίς να προκύπτει από τις πραγματικές ανάγκες προστασίας της δημόσιας ασφάλειας και των δικαιωμάτων των πολιτών.

Καθώς λοιπόν είναι προφανές ότι ο νομοθέτης του 1999 έχει αυξημένες τυπικές (ΠΔ αντί ΥΑ) και ουσιαστικές απαιτήσεις (κυρίως σε ό,τι αφορά τα «μέσα άμυνας των πολιτών») από την διοίκηση, η άμεση έκδοση του Προεδρικού διατάγματος είναι η αποκλειστική διέξοδος στο πρόβλημα που

έχει δημιουργηθεί με τις πλημμελώς καταγεγραμμένες παραβάσεις με τεχνικά μέσα, από τη θέση σε ισχύ του νέου ΚΟΚ ως σήμερα.

Είμαστε στη διάθεσή μας για διευκρινήσεις επί του περιεχομένου του παρόντος αλλά και για τη συνδρομή μας, εφόσον το κρίνετε σκόπιμο.

