

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
Σχολή Επιστημών της Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών : ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
Κατεύθυνση: «Νομικός Πολιτισμός», Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 101Α

ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της μεταπτυχιακής φοιτήτριας

ΑΘΑΝΑΣΙΑΣ ΝΤΑΗ

ΑΜ 7116Μ083

Επιβλέπων Καθηγητής: ΗΛΙΑΣ ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ



ΑΘΗΝΑ, 2017

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
---------------	---

Πρώτο Μέρος

ΓΝΩΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ.....	9
I. ΚΑΤΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	9
1. Οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές (ΑΡΑ) των ΗΠΑ.....	9
i Η εμφάνιση των ΑΡΑ.....	9
ii Τα χαρακτηριστικά των ΑΡΑ.....	11
iii Αρμοδιότητες των ΑΡΑ	12
iv Ο έλεγχος επί των ΑΡΑ.....	13
v Οι ΑΡΑ στο Σύνταγμα	14
2. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) της Γαλλίας.....	14
i Η εμφάνιση των ΑΔΑ.....	14
II. Οι ΑΔΑ στη γαλλική έννομη τάξη	15
III. ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	16
1. Η Εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα.....	17
2. Λόγοι Δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών.....	18
3. Η Αναθεώρηση του Συντάγματος 2001.....	20
α. Το χρονικό της αναθεώρησης.....	20
β. Ο προβληματισμός σχετικά με την εν γένει συνταγματοποίηση των Α.Α.....	22
γ. Οι προβληματισμοί σχετικά με το νέο άρθρο 101 Α του Συντάγματος.....	25
4. Κατηγοριοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών.....	27
5. Ζητήματα συνταγματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών.....	30

Δεύτερο Μέρος

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ κατά το άρθρο 101 Α του ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

I. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 101 Α του ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΑΥΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	
1. Το άρθρο 101 Α του Συντάγματος.....	34
i. Οι διατάξεις που αφορούν την κατοχύρωση ορισμένης θητείας και της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Αρχών.....	34
ii. Οι διατάξεις που αφορούν την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προ-	

σωπικού της υπηρεσίας κάθε Αρχής.....	35
iii.Οι διατάξεις που αφορούν τον καθορισμός των προσόντων των μελών των Αρχών.	35
iv.Οι διατάξεις που αφορούν την επιλογή των μελών των Αρχών και τη ρύθμιση της σχετικής διαδικασία.....	36
v.Οι διατάξεις που αφορούν την ρύθμιση της σχέσης των Αρχών με τη Βουλή και του τρόπου άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.....	36
2. Ο εκτελεστικός του Συντάγματος Νόμος 3051/2002.....	37
i.Διατάξεις που αφορούν την λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών.....	38
ii.Διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των αρχών.....	39
iii.Διατάξεις που αφορούν την προσωπική ανεξαρτησία και το νομικό καθεστώς των μελών των αρχών.....	39
iv.Διατάξεις που αφορούν το καθεστώς του προσωπικού των αρχών.....	42
3. Ο Κανονισμός της Βουλής.....	43
i.Διατάξεις σχετικά με την επιλογή και παύση των μελών των ανεξάρτητων αρχών	43
ii.Διατάξεις σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών.	44
II. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	45
III. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	49
A. Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ Α.Α. ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ.....	50
B.ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ.....	51
Γ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ	53
1. Ανάδειξη μελών	54
2. Κατάργηση Εποπτείας και Ελέγχου.....	55
3. Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων.....	55
4. Εκτελεστικότητα των Αποφάσεων.....	56
5. Οικονομική αυτοτέλεια και επιλογή προσωπικού των Α.Α.	58
5 ^α .Οικονομική αυτοτέλεια.....	58
5β. Επιλογή προσωπικού	59
IV. Η ΕΚΛΟΓΗ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	
1.Τρόπος εκλογής.....	60
2. Ορισμένη θητεία και παράταση αυτής κατά την αρχική μορφή του ν.3051/2002.....	62
2α. Ανάγκη αναμόρφωσης διαδικασίας επιλογής μελών Α.Α.....	65
3. Ορισμένη θητεία και παράταση αυτής μετά την τροποποίηση του ν.3051/2002.....	67
V.Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	
1. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	70

α. Δικαστικός έλεγχος ουσίας.....	71
β. Δικαστικός έλεγχος ακυρωτικός	71
2. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	73
3. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	74
α. Η αναγκαιότητα «ελέγχου» επί των Α.Α.....	74
β. Ο κλασικός κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	74
γ. Ο επί των Α.Α. κοινοβουλευτικός έλεγχος κατά τον Κανονισμό της Βουλής.....	76
δ. Η εφαρμογή ή μη των συνήθων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Α.....	78
ε. Η αποτελεσματικότητα του υφιστάμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου	81
στ. Προτάσεις αποτελεσματικότερου ελέγχου επί των Α.Α.....	82

Τρίτο Μέρος

ΟΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

I. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΘΙΕΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (αρ.9^Α παρ. 2 Συντ.)

Ίδρυση	85
Συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.....	86
Συγκρότηση.....	87
Αρμοδιότητες.....	87

2. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (αρ.15 παρ.2 εδ.β' Συντ.)

Ίδρυση.....	89
Συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.....	89
Συγκρότηση.....	90
Αρμοδιότητες.....	91

3. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (αρ.19 παρ.2 Συντ.)

Ίδρυση.....	92
Συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.....	92
Συγκρότηση.....	93
Αρμοδιότητες.....	93

4. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (αρ.103 παρ.7 Συντ.)

Ίδρυση.....	95
Συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.....	95
Συγκρότηση.....	95
Αρμοδιότητες	96

5. Ο Συνήγορος του Πολίτη (αρ.103 παρ. 9 Συντ.)	
Ίδρυση.....	97
Συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.....	97
Η επιλογή του ΣτΠ.....	98
Αρμοδιότητες.....	99
II. ΟΙ ΝΟΜΘΕΤΙΚΩΣ ΚΑΘΙΕΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	
1.Επιτροπή Ανταγωνισμού	
Σύσταση.....	101
Συγκρότηση.....	102
Αρμοδιότητες.....	102
2. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	
Σύσταση.....	103
Συγκρότηση.....	104
Αρμοδιότητες.....	104
3.Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	
Σύσταση	106
Αρμοδιότητες.....	107
4.Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων	
Σύσταση	108
Συγκρότηση.....	109
Αρμοδιότητες.....	109
5.Εθνική Αναλογιστική Αρχή	
Σύσταση.....	110
Συγκρότηση.....	110
Αρμοδιότητες.....	110
6.Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων	
Σύσταση.....	112
Αρμοδιότητες.....	113
Συγκρότηση.....	114
7.Συνήγορος του Καταναλωτή	
Σύσταση.....	114
Αρμοδιότητες.....	115
Συγκρότηση.....	115

8.Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής	
Σύσταση.....	116
Συγκρότηση.....	117
Αρμοδιότητες.....	117
9.Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση	
Σύσταση.....	119
Συγκρότηση.....	119
Αρμοδιότητες.....	120
10.Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	
Σύσταση.....	120
Συγκρότηση.....	121
Μονάδες	122
11.Ελληνική Στατιστική Αρχή	
Σύσταση	122
12.Σώμα Φορολογικών Διαιτητών	
Σύσταση.....	123
Συγκρότηση.....	124
13.Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, ήδη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων	
Σύσταση.....	124
Αρμοδιότητες.....	125
Συγκρότηση	127
14.Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, πρώην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων	
Σύσταση.....	128
Αρμοδιότητες.....	128
15.Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων	
Σύσταση.....	131
Αρμοδιότητες.....	131
16.Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων	
Σύσταση.....	132
Συγκρότηση.....	133
Αρμοδιότητες.....	133

ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	136
ΠΗΓΕΣ	
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	138
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	140
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	141
ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ.....	142

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές; Πως και γιατί δημιουργήθηκαν; Ποιες οι κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται, ποιες οι αρμοδιότητές τους και ο ρόλος τους; Ποιοι λόγοι οδήγησαν στην συνταγματοποίησή τους; Ποια είναι τα επιμέρους στοιχεία τους που κατοχύρωσε ο αναθεωρητικός νομοθέτης; Πως συγκροτούνται; Ελέγχονται, εποπτεύονται; Τι τελικά σημαίνει και τι συνεπάγεται η «ανεξαρτησία» τους;

Αυτά είναι κάποια από τα ερωτήματα στα οποία θα επιχειρήσουμε να απαντήσουμε στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας, καταφεύγοντας στις κρίσεις και απόψεις εγνωσμένου κύρους επιστημόνων, νομικών και μη, επικαλούμενοι θέσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των ιδίων των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως αυτές έχουν εκφραστεί μέσω των αποφάσεων τους αλλά και των εκπροσώπων τους.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές (εφεξής Α.Α.), ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο στη χώρα μας - ένα νομικό υβρίδιο - προέκυψε καταρχήν από την ανάγκη προστασίας των ατομικών ελευθεριών από προσβολές προερχόμενες από το κράτος αλλά και από μορφές εξουσίας αναδυόμενες πέρα από αυτό, από φορείς δηλαδή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Καθοριστική στην εξέλιξη του νομικού αυτού μορφώματος υπήρξε και η επιθυμία ενίσχυσης των ατομικών δικαιωμάτων με πρόσθετες εγγυήσεις απέναντι στην αδυναμία των πολιτικών οργάνων να διαχειριστούν κρίσιμα θέματα της πολιτικής, όπως είναι η σχέση μεταξύ αγοράς και οικονομικών λειτουργιών του κράτους, αλλά και η αυξημένη ανάγκη οργάνωσης ορισμένων διοικητικών διαδικασιών με εγγυήσεις διαφάνειας και αποτελεσματικότητας.

Στη χώρα μας οι Α.Α. καθιερώθηκαν αρχικώς νομοθετικά, εν συνεχεία όμως κάποιες από αυτές συνταγματοποιήθηκαν με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, τόσο με ειδικές διατάξεις (αρ.9^Α παρ. 2Σ, αρ.15 παρ.2 εδ.β' Σ, αρ.19 παρ.2 Σ, αρ.103 παρ.7 και παρ. 9 Σ) όσο και με τη γενική διάταξη του άρθρου 101Α του Σ. ενώ έκτοτε δημιουργήθηκαν πολλές ακόμη από τον κοινό νομοθέτη, οι περισσότερες δε κατ'επιταγή αντίστοιχων ευρωπαϊκών οδηγιών. Πολύς προβληματισμός υπήρξε και πολύ μελάνι χύθηκε σχετικά με την νομική φύση των ΑΑ, ιδίως των συνταγματικά καθιερωμένων, σχετικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και δη την ανεξαρτησία των μελών τους και τον τρόπο ανάδειξης αυτών, αλλά κυρίως, τον έλεγχο που ασκείται - αν ασκείται- επί του έργου τους. Διαφορετικές απόψεις εκφράστηκαν σχετικά τη θέση τους στο σχήμα της τριπλής διάκρισης των εξουσιών κατά τα διδάγματα του Montesquieu, αλλά και τη

συμπόρευσή τους με το Κοινοβούλιο και τη δικαστική εξουσία, καθώς και για την έλλειψη κοινοβουλευτικού ερείσματος στην δημιουργία τους. Αμφισβητήσεις και απορίες εκδηλώθηκαν για την αναγκαιότητα και σκοπιμότητα της «εκχώρησης» εξουσιών από την εκτελεστική εξουσία προς τις ΑΑ ενώ ανησυχία συνόδευσε την άποψη ότι η δημιουργία τους αποτελεί ουσιαστικά «ομολογία» της αδυναμίας του Κράτους να επιτελέσει το έργο του σε ευαίσθητους, νευραλγικούς τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Τις διαφορετικές λοιπόν προσεγγίσεις επί των ανωτέρω θεμάτων θα πραγματευθούμε στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας ακολουθώντας μια τακτική «ίσων αποστάσεων» από τις εκφραζόμενες απόψεις αλλά και «ισορροπίας» μεταξύ των διαφορετικών ή αντίθετων θέσεων που συνοδεύουν τα ανωτέρω σημεία.

Πρώτο Μέρος

ΓΝΩΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

I. ΚΑΤΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Οι Α.Α. αποτελούν ένα διεθνές φαινόμενο που γεννήθηκε αρχικά στους κόλπους του Ομοσπονδιακού Κράτους της αμερικανικής ηπείρου ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα ενώ στις αρχές του 20^{ου} εμφανίσθηκαν και στην Ευρώπη, ιδίως δε στη Γαλλία, στοιχεία πρόδρομα των σημερινών (γαλλικών) Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ). Στην Ελλάδα οι ΑΔΑ έφτασαν καθυστερημένα σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη και μόλις στα τέλη της δεκαετίας του '80 με το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) να καθιερώνεται νομοθετικά ως «ανεξάρτητο όργανο» με συγκεκριμένο και σαφώς προσδιορισμένο έργο. Οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία τους, διεθνώς, συνδέονται τόσο με την ανάγκη προστασίας των ατομικών ελευθεριών όσο και με την ανάγκη ρύθμισης και διασφάλισης αυξημένων εγγυήσεων αμεροληψίας και υγιούς ανταγωνισμού στον χώρο των αγορών ενώ σημαντικό ρόλο στην αύξηση του αριθμού τους διαδραμάτισε και η διαπιστούμενη ανάγκη χρήσης εξειδικευμένων γνώσεων για την αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε καίριους τομείς (π.χ. Χρηματιστηριακή Αγορά). Ερωτήματα αναφορικά με τα τυπολογικά χαρακτηριστικά τους, τη θέση τους στις οικείες συνταγματικές τάξεις σε σχέση με το σχήμα της τριπλής διάκρισης των εξουσιών, το ανατεθειμένο σε αυτές έργο και τη δυνατότητα άσκησης ή μη κανονιστική αρμοδιότητας καθώς και το είδος του ασκούμενου επ'αυτών ελέγχου απασχόλησαν εξ αρχής την (εκάστοτε) εγχώρια, και όχι μόνο, νομική θεωρία.

1. Οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές (ΑΡΑ) των ΗΠΑ¹

i Η εμφάνιση των ΑΡΑ

Στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές (ΑΡΑ) (Independent Regulatory Agencies) εμφανίζονται το 1889 με την Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου, ως μια προσπάθεια «ρύθμισης» και διασφάλισης του ανταγωνισμού στο πεδίο των αγορών, με το Κογκρέσο να παραχωρεί σε αυτήν καθεστώς διοικητικής αυτοτέλει² δύο χρόνια μετά την σύστασή της. Από τη δεύτερη δεκαετία του

¹ Βλ. Τζώνος Θ., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010, σελ.25-36.

² Σύμφωνα με άρθρο δεύτερο τμήμα Ι.Ι. του Συντάγματος των ΗΠΑ «η εκτελεστική εξουσία ανατίθεται στον Πρόεδρο των ΗΠΑ». Έτσι, η διοίκηση της χώρας σε ομοσπονδιακό επίπεδο ασκείται στο οργανωτικό πλαίσιο των διαφόρων υπουργείων, οι επικεφαλής των οποίων (υπουργοί), εξαρτώνται αποκλειστικώς από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ, στα πλαίσια της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών και της απουσίας κλασικού κοινοβουλευτικού ελέγχου. Με βάση τη συνταγματική αυτή οριοθέτηση της Διοίκησης, η παραχώρηση του

20^{ου} αιώνα οι ΗΠΑ θα γνωρίσουν μια σειρά νέων APA σε επίπεδο ομοσπονδιακό που θα καθιερώσει το νεοπαγές καθεστώς, όπως το Διοικητικό Συμβούλιο της Federal Reserve System (1913), Federal Trade Commission (1915), Securities and Exchanges Commission (1934), Federal Communication Commission (1934), National Labor Board (1935), Federal Rower Commission (1935), Federal Maritime Commission (1936) και Civil Aeronautics Board (1938). Η κάθε APA αφενός εξουσιοδοτείται για την τήρηση της νομιμότητας στο υπό «ρύθμιση» οικονομικό ή κοινωνικό πεδίο και σε περίπτωση παραλείψεων, για την επιβολή κυρώσεων και την αποκατάσταση των κανόνων, αφετέρου συχνά επιφορτίζεται με τη διαμόρφωση πλέγματος κανόνων και τεχνικών, ικανών να διασφαλίσουν οικονομικές ή κοινωνικές ισορροπίες στα υπό ρύθμιση πεδία.

Ένα δεύτερο «κύμα» APA, ομοσπονδιακού επιπέδου, θα εμφανισθεί στις ΗΠΑ από τα μέσα της δεκαετίας του '60 με αντικείμενο κυρίως τη ρύθμιση του κοινωνικού τομέα. Με αφορμή την έξαρση των ατυχημάτων στον βιομηχανικό τομέα, τίθενται σε εφαρμογή διαδοχικά προγράμματα υγείας, κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλειας των πολιτών και ιδρύονται νέες APA, όπως οι Equal Opportunity Commission (1964), Occupational Safety and Health Review Commission (1970), Consumer Product Safety Commission (1970), Federal Mine Safety and Health Review Commission (1977) και πολλές άλλες.

Ήδη από την δεκαετία του '70 πολυάριθμες μελέτες σε θεωρητικό επίπεδο προσπαθούν να αποδείξουν ότι η «ρύθμιση» σε ομοσπονδιακό επίπεδο συνιστά σοβαρό εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη, στο μέτρο που περιορίζει δραστικά τον ανταγωνισμό στον ιδιωτικό τομέα και, κατά συνέπεια, συντρέπει λόγος «απορρύθμισης». Δηλαδή, επιβάλλεται όπως η αγορά λειτουργήσει με ελάχιστους ή καθόλου κανόνες, ενώ περιορισμένος θα πρέπει να είναι και ο ρόλος των APA. Επί Προεδρίας Carter (20.01.1977-20.01.1981) σημειώθηκε η πρώτη νομοθετική έκφραση της θεωρίας της «απορρύθμισης» των αγορών με την Airline Deregulation Act (1978) για την «απορρύθμιση» των αερογραμμών.

Παρά τις επεμβάσεις «απορρύθμισης» που υπέστησαν, οι αμερικανικές APA είναι παρούσες πάντοτε σε εκτεταμένους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της Χώρας, όπως της νομισματικής πολιτικής, της εποπτείας των χρηματιστηριακών αγορών, των εργασιακών σχέσεων, της αδειοδότησης τηλεοπτικών σταθμών και επικοινωνιακών

καθεστώς αυτοτέλειας από το Κογκρέσο εκφράζει τη βούληση του για ουσιαστική αφαίρεση από τις ευρύτερες προεδρικές αρμοδιότητες της ρυθμίσεως του διαπολιτειακού εμπορίου και περιελευσή της σε φορέα ανεξάρτητο, βλ.οπ.παρ.υπος.1, σελ.26

δικτύων. Βέβαια, παρά την μακρά ιστορική τους διαδρομή και την καθοριστική σημασία τους στη δημόσια ζωή των ΗΠΑ, οι APA δεν αποτελούν αντικείμενο ενιαίας νομοθετικής αντιμετώπισης, γεγονός το οποίο καθιστά αδύνατη και τη σύνταξη επίσημου καταλόγου τους, με συνέπεια ο αριθμός τους να κυμαίνεται από 18 έως 60, ανάλογα με την πηγή.

ii Χαρακτηριστικά των APA

Ωστόσο, παρά την κατ' αρχάς εμπειρική και πραγματιστική τους διάσταση, οι αμερικανικές APA παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά τα οποία απορρέουν από τον οικείο συστατικό Νόμο, από τον Ομοσπονδιακό Νόμο περί Διοικητικής Διαδικασίας του 1946, όπως και από την ομοσπονδιακή πρακτική, πολιτική και νομολογιακή, που σημάδεψε την λειτουργία τους μέχρι σήμερα. Τα χαρακτηριστικά δε αυτά, ανάγονται στην φύση των αρμοδιοτήτων που ασκούν, στα είδη των ελέγχων στα οποία υπόκεινται και στη θέση την οποία καταλαμβάνουν στην αμερικανική συνταγματική τάξη.

Ελλείπει λοιπόν, γενικής νομοθετικής ρύθμισης, οι αμερικανικές APA ιδρύονται με ειδικό νόμο από το Κογκρέσο, στα πλαίσια της συνταγματικής του αρμοδιότητας για την ψήφιση των αναγκάων για την άσκηση των συνταγματικών εξουσιών νόμων. Ο ιδρυτικός νόμος προσδιορίζει, ιδίως την αποστολή, τις αρμοδιότητες, τη σύνθεση, τη διάρκεια της θητείας των μελών και τον τρόπο λειτουργίας της APA. Ακόμη, οριοθετεί τον έλεγχο ή τους ελέγχους στους οποίους υπόκεινται, στοιχείο που προσδιορίζει την ειδικότερη σχέση της με τις συντεταγμένες εξουσίες. Βέβαια, ο ειδικός συστατικός νόμος ουδέποτε χρησιμοποιεί τον όρο APA για τον συνιστώμενο οργανισμό ο οποίος απαντάται ιδίως στην επιστήμη, αλλά εναλλακτικά του όρους Commission, Board και εξαιρετικά μόνο τον όρο Agency.

Ειδικότερα, το *πρώτο κοινό χαρακτηριστικό* των αμερικανικών APA έγκειται στην υφή της αποστολής τους, του έργου το οποίο καλούνται να επιτελέσουν και το οποίο συνίσταται, κυρίως, στη «ρύθμιση» ιδιωτικών δραστηριοτήτων στα πλαίσια της ευρύτερης διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος. Το *δεύτερο*, συναρτάται με την συλλογική δομή τους, η οποία έχει επιλεγεί για να εξασφαλισθεί τόσο η ανεξαρτησία του οργάνου, έναντι του διορίζοντος αλλά έναντι και των διαφόρων ομάδων πίεσεων όσο και η προσφυγή στην εξειδικευμένη επιστημονική γνώση. Οι APA αποτελούνται συνήθως από πέντε ως επτά μέλη, τα οποία διορίζονται από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ έπειτα από τη σύμφωνη γνώμη του Κογκρέσου, η δε πολιτική-κομματική προέλευση των μελών αποτελεί το *τρίτο χαρακτηριστικό* των APA, τα οποία ανήκουν κατά πλειοψηφία (αλλά όχι

το σύνολο τους) στο κυβερνών κόμμα. Το τέταρτο, τέλος, χαρακτηριστικό των αμερικανικών APA, συνδέεται με τη διάρκεια της θητείας των μελών τους. Η θητεία τους είναι συνήθως πενταετής και ανανεώσιμη διαδοχικά, για το ήμισυ των μελών, ώστε ο Πρόεδρος να μην μπορεί να αντικαταστήσει νομότυπα μια APA στο σύνολο της. Έτσι, η παραμονή στο αξίωμα των μελών των APA είναι αδιατάραχη αφού δεν είναι επιτρεπτή η πρόωγη ανάκληση τους χωρίς τη συνδρομή σοβαρού λόγου, ο οποίος μάλιστα δύναται να ελέγχθη δικαστικά.

iii Αρμοδιότητες των APA

Οι αμερικανικές APA διαθέτουν ένα ευρύ πλέγμα αρμοδιοτήτων, μεγάλο μέρος του οποίου εντάσσεται στο χώρο της διοικητικής λειτουργίας, όπως η διενέργεια ελέγχων, η χορήγηση αδειών, η έκδοση οδηγιών, συστάσεων και γνωμοδοτήσεων κ.α..Εξίσου σημαντικό, όμως μέρος των αρμοδιοτήτων τους εκτίνεται στα πεδία των δύο άλλων λειτουργιών, της νομοθετικής (θέσπιση κανόνων γενικού περιεχομένου, κανονιστικά αρμοδιότητα) και της δικαστικής (επίλυση σε πρώτο βαθμών διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων που οι ίδιες θεσπίζουν, επιβολή κυρώσεων κλπ).

Όσον αφορά ειδικότερα, την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας, αυτή απασχόλησε εκτενώς την νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ³, η οποία αρχικώς ακολούθησε την άποψη της μη επιτρεπτής μεταβίβασης της κανονιστικής αρμοδιότητας στις APA, μετέπειτα όμως, υιοθέτησε σταθερά την άποψη περί επιτρεπτού, εφόσον οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται εντός των πλαισίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης και υπηρετούν τις ανάγκες εξειδίκευσης και εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Την νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου απασχόλησε και η άσκηση δικαστικών αρμοδιοτήτων από τις APA, η οποία επίσης, είχε κριθεί, αρχικά, μη συμβατή με την συνταγματικώς καθιερωμένη αρχή της διάκρισης των εξουσιών, στη συνέχεια όμως μεταβλήθηκε, υπό τη σκέψη ότι, η άσκηση δικαστικών αρμοδιοτήτων (adjudication power), αφενός υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, αφετέρου ασκείται με εγγυήσεις αμεροληψίας κατά το πρότυπο των Δικαστηρίων, τα οποία αποτελούν και τον τελικό κριτή του τρόπου που οι APA διαχειρίζονται την δικαστική αυτή αρμοδιότητα.

³ Βλ. Κουλούρης Ν., «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 5, 1993 σελ.1150-1151

Αυτή λοιπόν, η ευρύτητα των αρμοδιοτήτων που εμφανίζουν οι αμερικανικές ΑΡΑ, αποτέλεσε τον ουσιαστικό λόγο αντιμετώπισης τους από την μάλλον κρατούσα τάση της αμερικανικής θεωρίας, όχι ως μέρος της εκτελεστικής εξουσίας αλλά ως ίδια, τέταρτη εξουσία, στα πλαίσια του αμερικανικού πολιτεύματος.

iv Ο έλεγχος επί των ΑΡΑ

Επί των αμερικανικών ΑΡΑ ασκείται τόσο δημοσιονομικός και πολιτικός έλεγχος όσο και δικαστικός έλεγχος. Οι δυο πρώτες μορφές ελέγχου (δημοσιονομικός και πολιτικός) δεν παρουσιάζουν πάντα ευκρινή όρια μεταξύ τους καθώς ασκούνται και οι δύο τόσο από το Κογκρέσο όσο και από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ.

Ειδικότερα, ο δημοσιονομικός έλεγχος από το Κογκρέσο μπορεί να ασκηθεί κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού, κατά την οποία καθορίζεται και το τελικό ύψος των δαπανών και των κονδυλίων που αποδίδονται στις ΑΡΑ για την υλοποίηση του έργου τους. Ο έλεγχος του Προέδρου ασκείται τόσο μέσω των συστάσεων του προς το Κογκρέσο, κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού, όσο και μέσω του οργανισμού (Office of Management and Budget) που διαπραγματεύεται με τις ΑΡΑ το ύψος των αιτούμενων κονδυλίων αλλά ταυτόχρονα, και μέσω οδηγιών και εγκυκλίων που εκδίδει για την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων και οι οποίες δύνανται να χρησιμοποιηθούν ως μέσα πίεσης και επιρροής του επί των ΑΡΑ.

Ο πολιτικός έλεγχος επί των ΑΡΑ από το Κογκρέσο λαμβάνει χώρα μέσω των περιοδικών εκθέσεων που οι ΑΡΑ υποβάλλουν ενώπιον του, έπειτα από αίτημά του, αλλά και με την διενέργεια ερευνών από Επιτροπές του και την ακρόαση μελών των ΑΡΑ για ενημέρωση και παροχή διευκρινήσεων ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους. Ο δε ασκούμενος από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ πολιτικός έλεγχος, εκδηλώνεται μέσω του διορισμού των μελών των ΑΡΑ και ιδίως του Προέδρου τους, μέσω της εξουσίας του για απαίτηση γραπτής λογοδοσίας από κάθε αξιωματούχο της Χώρας και τέλος, μέσω της αρμοδιότητάς του « να επαγρυπνεί για την πιστή εκτέλεση των νόμων....».

Όσον αφορά τέλος, τον δικαστικό έλεγχο, ο οποίος χωρεί κυρίως επί των οριστικών αποφάσεων των ΑΡΑ, τα Ομοσπονδιακά Δικαστήρια ελέγχουν αν οι ΑΡΑ, κατά την άσκηση των πάσης φύσεως αρμοδιοτήτων τους, υπερέβησαν τα όρια που θέτει ο εκάστοτε ιδρυτικός τους νόμος και επίσης, αν παραβίασαν τις εγγυήσεις που θέτει το

Σύνταγμα. Ελέγχουν βέβαια, και κατά πόσο οι αποφάσεις των ΑΡΑ είναι επαρκώς αιτιολογημένες.

ν Οι ΑΡΑ στο Σύνταγμα

Ως προς τη θέση των ΑΡΑ στη συνταγματική τάξη των ΗΠΑ και στο πλαίσιο της αυστηρής διάκρισης εξουσιών που ακολουθείται από το πολίτευμα τους, αναπτύχθηκαν δύο εντελώς διαφορετικές απόψεις. Η μάλλον μειοψηφική άποψη, θέλει τις ΑΡΑ τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας τόσο γιατί δεν υπάρχει σχετική συνταγματική πρόβλεψη και ως εκ τούτου θα πρέπει να ενταχθούν σε μια από τις συνταγματικώς καθιερωμένες εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης όσο και γιατί η υφή των αρμοδιοτήτων τους προσιδιάζει περισσότερο στην χώρα της εκτελεστικής λειτουργίας. Η κρατούσα όμως, άποψη, υποστηρίζει το αντίθετο και δέχεται ότι οι ΑΡΑ συγκροτούν μια τέταρτη εξουσία στο πλαίσιο του αμερικανικού πολιτεύματος βασιζόμενη σε επιχειρήματα πραγματιστικών, κατά τα οποία η ανάπτυξη και διεύρυνση της σύγχρονης διοίκησης επιτάσσουν την προσφυγή σε νέα οργανωτικά σχήματα και διοικητικές μεθόδους για την επιτυχή διεκπεραίωση του σύνθετου διοικητικού έργου.

2. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) της Γαλλίας⁴

ι Η εμφάνιση των ΑΔΑ

Στα μέσα του 20^{ου} αιώνα εντοπίζεται η ίδρυση της πρώτης Αρχής η οποία προσομοιάζει με τις σημερινές γαλλικές διοικητικές αρχές, όταν με νόμο τον Ιούνιο του 1941 συστήθηκε η Επιτροπή Ελέγχου των Τραπεζών, η οποία το 1984 αντικαταστάθηκε από την Τραπεζική Επιτροπή. Μόλις λίγα χρόνια αργότερα, το Μάρτιο του 1959 ιδρύεται με διάταγμα η Ισομερή Επιτροπή Δημοσιεύσεων και Πρακτορείου Τύπου. Επρόκειτο για διοικητικές οντότητες που ιδρύθηκαν εκτός του ενιαίου διοικητικού οικοδομήματος της Γαλλίας, εκτός δηλαδή ιεραρχικού ελέγχου και διοικητικής εποπτείας. Την δημιουργία τους πυροδότησαν διοικητικές-κοινωνικές ανάγκες, χωρίς προηγούμενη σαφή θεωρητική προεργασία.

Η διασφάλιση αυξημένων εγγυήσεων αμεροληψίας για τις κρατικές παρεμβάσεις σε τομείς, όπως η ρύθμιση των οικονομικών-κοινωνικών δραστηριοτήτων αλλά και οι ατομικές ελευθερίες και δικαιώματα, αποτέλεσαν τον πρώτο και πιο ουσιαστικό λόγο δημιουργίας του συνόλου των γαλλικών ΑΔΑ ενώ και η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένων

⁴ Βλ.οπ.παρ. Τζώνος Θ., σελ. 37-45

γνώσεων για τη διεκπεραίωση του διοικητικού έργου σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης υπήρξε, επίσης, μία από τις αιτίες της δημιουργίας αυτών. Τρίτη, τέλος, αιτία που υπαγόρευσε την δημιουργία των γαλλικών ΑΔΑ υπήρξε η διασφάλιση αποτελεσματικότητας, ταχύτητας, προσαρμογής στις ανάγκες της αγοράς, όπως και συνέχειας και συνέπειας της κρατικής παρέμβασης στους υπό ρύθμιση τομείς.

Τη δεκαετία του '70 δεκάδες ΑΔΑ εισέρχονται στη γαλλική δημόσια ζωή, όπως ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας (03.01.1973), η Επιτροπή Δημοσκοπήσεων (19.07.1977), η Επιτροπή Φορολογικών Παραβάσεων (29.12.1977), το Κεντρικό Γραφείο Τιμολόγησης (04.01.1978) κ.α. ενώ η δημιουργία τους συνεχίζεται αμείωτη και στα χρόνια που ακολούθησαν. Στις νεότερες βέβαια, ΑΔΑ, ορατές είναι οι επιπτώσεις τόσο από την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών θεσμών όσο και η εισαγωγή στη γαλλική δημόσια διοίκηση, στοιχείων του new public management⁵.

Παρά την ικανή πορεία τους στο χρόνο, ο θεσμός των ΑΔΑ παραμένει στη Γαλλία στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος καθώς ο κύκλος τους διαρκώς διευρύνεται ενώ ταυτόχρονα συνεχίζεται η αποσπασματική – περιπτωσιακή αντιμετώπιση του ελλείπει σχετικού γενικού νομοθετικού πλαισίου.

ii Οι ΑΔΑ στη γαλλική έννομη τάξη

Χάρη στη νομολογία του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου αλλά και του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας η θέση των ΑΔΑ στην γαλλική έννομη τάξη είναι πλέον συγκεκριμένη όσον αφορά την ένταξη τους στην εκτελεστική εξουσία, τις αρμοδιότητες τους και τα ζητήματα αστικής ευθύνης. Το Συνταγματικό Συμβούλιο έχει δεχτεί, σιωπηρώς βέβαια, ήτοι χωρίς να εκφράσει σχετικώς παρατηρήσεις, την ένταξη των ΑΔΑ στη γαλλική έννομη τάξη και έχει κρίνει ότι, η οικεία διάταξη του γαλλικού Συντάγματος περί κανονιστικής αρμοδιότητας του Πρωθυπουργού, δεν συνιστά εμπόδιο για την αναγνώριση με νόμο κανονιστικής αρμοδιότητας σε ΑΔΑ, υπό προϋποθέσεις φυσικά. Έχει επίσης, δεχτεί ότι, « ο Νόμος μπορεί, χωρίς να προσβάλει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, να αναθέσει σε ΑΔΑ αρμοδιότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων»,

⁵ Το «new public management» (η «νέα δημόσια διοίκηση») εμπεριέχει μια αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα έτσι ώστε 1) να κάνει τον δημόσιο τομέα να μην ξεχωρίζει από τον ιδιωτικό και 2) να μειώσει την έκταση κατά την οποία η διακριτική εξουσία περιορίζεται με τη χρήση ενός ομοιόμορφου συνόλου κανόνων, με το να μεταφέρει τους κανόνες από τους επιχειρηματίες στους πολιτικούς, διευθυντές και γραφειοκράτες. Βλ. Κωστάρας Γ, MA in Management Studies, Department of Accounting, Finance and Management, Essex University, U.K., άρθρο αναρτημένο στο προσωπικό του ιστολόγιο <http://jkostaras.tripod.com/npm.html>, τελευταία επίσκεψη 11.09.2017.

εφόσον όμως η αρμοδιότητα αυτή είναι επακριβώς οριοθετημένη από τον Νομοθέτη. Το γαλλικό ΣτΕ από την πλευρά του, εντάσσει περά από κάθε αμφισβήτηση, τις ΑΔΑ στο χώρο της εκτελεστικής εξουσίας αποδεχόμενο καταρχήν της εφαρμογή επ'αυτών των κανόνων που ισχύουν για κάθε διοικητική αρχή της χώρας.

Όσον αφορά ειδικότερα, τη σχέση των ΑΔΑ με το γαλλικό Σύνταγμα, αξίζει να σημειωθεί ότι, ήδη επί Προεδρίας Mitterrand (1981-1995) είχε προταθεί, ενόψει της Αναθεώρησης του 1992, όπως ενταχθούν στο Σύνταγμα «θεσμοί οι οποίοι δεν υπήρχαν το 1958 και οι οποίοι έχουν ως αποστολή τη διαφύλαξη των ελευθεριών και των ατομικών δικαιωμάτων: του Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας, της Εθνικής Επιτροπής της Πληροφορικής και των Ελευθεριών, του Ανωτέρου Συμβουλίου του Οπτικοακουστικού (χώρου) κ.α». Η πρόταση όμως, αυτή δεν ευοδώθηκε παρά με την Αναθεώρηση του 2008, και τότε πάλι μερικώς, οπότε και συμπεριλήφθηκε στο γαλλικό Σύνταγμα άρθρο με το οποίο θεσπίζεται ο Συνήγορος των Δικαιωμάτων, ο οποίος αντικατέστησε τον Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας, με ευρύτερες όμως αρμοδιότητες.

Παρά την ικανή πορεία τους στο χρόνο, οι γαλλικές ΑΔΑ εξακολουθούν και σήμερα να βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος όχι μόνο επειδή ο κύκλος τους διευρύνεται διαρκώς, αλλά και εξαιτίας της αποσπασματικής-περιπτωσιολογικής αντιμετώπισης της οποίας τυγχάνουν, λόγω ακριβώς της έλλειψης σχετικού γενικού νομοθετικού πλαισίου.

II. ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η δημιουργία Α.Α. στην Ελλάδα υπαγορεύθηκε από λόγους αντίστοιχους με αυτούς που οδήγησαν στην δημιουργία τους τόσο στη λοιπή Ευρώπη όσο και στην αμερικανική ήπειρο. Αποτελούν για μας ένα φαινόμενο σχετικά πρόσφατο καθώς η εμφάνιση της πρώτης εξ αυτών εντοπίζεται χρονικά μόλις στα τέλη της δεκαετίας του '80. Εξελίχθηκε όμως, ραγδαία, λόγω και των ιδιαιτεροτήτων τόσο του ελληνικού πολιτικού συστήματος όσο και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ενώ πολλές από αυτές υπήρξαν αποτέλεσμα της συμμόρφωσης της χώρας μας σε σχετικές Ευρωπαϊκές Οδηγίες. Με την αναθεώρηση του 2001 πέντε (5) εξ αυτών εντάχθηκαν στο σώμα του Συντάγματος αποκτώντας την αντίστοιχη συνταγματική κατοχύρωση ενώ οι με τυπικό νόμο καθιερωμένες, προ και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ξεπερνάνε πλέον κατά πολύ τη δεκάδα.

1. Η Εμφάνιση των Ανεξάρτητων (Διοικητικών) Αρχών⁶ στην Ελλάδα ⁷

Τις Α.Α. τις συναντάμε στην ελληνική έννομη τάξη πρώτη φορά με το Ν.1866/1989 ο οποίος θεσπίζει στο άρθρο 1 το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) ως «ανεξάρτητο όργανο», έργο του οποίου είναι «η εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές». Του ΕΣΡ βέβαια, είχε προηγηθεί η θέσπιση της Επιτροπής Προστασίας του Ανταγωνισμού με το άρθρο 8 του Ν.703/1977, η οποία όμως, για μεγάλο χρονικό διάστημα, λειτούργησε ως απλή διοικητική υπηρεσία λόγω ιδίως της στελέχωσής της από υπαλλήλους του Υπουργείου αλλά και της στενής σύνδεσής με τον αρμόδιο (τότε) Υπουργό Εμπορίου. Η Επιτροπή περιήλθε ουσιαστικά σε καθεστώς Α.Α., με διοικητική αυτοτέλεια, με το άρθρο 4 του Ν. 2296/1995 ενώ η ενδυνάμωση της παρουσίας της στο δημόσιο βίο ως Α.Α. επετεύχθη, κατά κύριο λόγο, με τη θέσπιση του Ν. 3373/2005 και κυρίως μετά την αναταραχή που προκλήθηκε στη χώρα μας την χρονική εκείνη περίοδο (χειμώνας 2005-2006) γύρω από το λεγόμενο «καρτέλ γάλακτος» και την «υπόθεση των κουμπάρων»⁸, που κινητοποίησε έντονα την Επιτροπή και οδήγησε στην παραπομπή των υπεύθυνων ενώπιον της Ολομέλειάς της, καθώς και στην επιβολή προστίμων μαμούθ συνολικού ύψους 48,7 εκατομμυρίων ευρώ⁹.

Η δεύτερη, χρονολογικώς, Α.Α. είναι η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), η οποία ιδρύεται με το Ν.2075/1992 και ακολουθούν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) με το άρθρο 2 του Ν.2190/1994, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα με τον Ν.2472/1997, ο Συνήγορος του Πολίτη με τον νόμο Ν.2477/1997 και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας με τον νόμο Ν.2773/1999.

Από τις ανωτέρω Α.Α., τέσσερις (ΕΣΡ, ΑΠΔΠΧ, ΑΣΕΠ και ΣτΠ) αποτέλεσαν αντικείμενο συνταγματικής κατοχύρωσης στην αναθεώρηση του 2001, εξ αυτών δε το ΕΣΡ και ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ρητά με τη

⁶ Για λόγους εναρμόνισης με τη ρύθμιση του άρθρου 101 Α του Συντάγματος, που αποτελεί το θέμα της παρούσης εργασίας και κάνει λόγο για «Ανεξάρτητες Αρχές», χρησιμοποιούμε εν γένει τον όρο Ανεξάρτητες Αρχές (Α.Α.) και όχι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ)

⁷ Βλ.ο.π.παρ. Τζώνος Θ., σελ 21 επ.

⁸Βλ.Χαρωντάκης Δ., άρθρο από 11.03.2007, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=179611>, τελευταία επίσκεψη 11.09.2017

⁹βλ. ανώνυμο άρθρο από 03.12.2007 στην ιστοσελίδα <http://www.skai.gr/news/finance/article/67297/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BC%CE%B1-%CE%BC%CE%B1%CE%BC%CE%BF%CF%8D%CE%B8-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CF%81%CF%84%CE%AD%CE%BB-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B1/>, τελευταία επίσκεψη 11.09.2017.

συγκεκριμένη τους ονομασία (άρθ.15,παρ.2 εδ.β' και 103 παρ.9 του Σ) ενώ στο άρθρο 19 παρ. 2 περιλήφθηκε πρόβλεψη συστάσεως Αρχής για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών, η μετέπειτα ΑΔΑΕ του Ν. 3115/ 2003.

Μετά την Αναθεώρηση του 2001 ακολουθεί η σύσταση, δια της νομοθετικής οδού, των ακόλουθων Α.Α.: Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Μεταφορών (Ν.2393/2001), Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (Ν. 2912/2001), Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ν.2292/2002), Επιτροπή Εποπτεία και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών (Ν.3229/2004), Συνήγορος του Καταναλωτή (Ν.3297/2004), Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (Ν.3305/2005), Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (Ν. 3374/2005), Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (Ν.3691/2008), Ελληνική Στατιστική Αρχή (ν.3832/2010), Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (ΣΦΔ) (αρ. 31 του Ν.3943/2011), Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, ήδη απλώς Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ν.4013/2011) και η νεοσύστατη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Ν.4389/2016) πρώην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων¹⁰.

Και βέβαια, ο κύκλος των Α.Α. ουδείς γνωρίζει αν έκλεισε ή αν πρόκειται να κλείσει, αφού συναφείς προτάσεις για δημιουργία νέων εμφανίζονται συχνά στο δημόσιο διάλογο.

2. Λόγοι Δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών

Στο τέλος περίπου του 20ού αιώνα, πολλές χώρες νιώθουν την ανάγκη να ουδετεροποιήσουν πολιτικά πολύ σοβαρούς τομείς της κρατικής Εξουσίας. Η πολιτική εξουσία, τα πολιτικά όργανα του κράτους εμφανίζονται αμήχανα και ανεπαρκή στη διαχείριση αυτών των πολύ σημαντικών θεμάτων, που συνδέονται είτε με τη λειτουργία του πολιτεύματος, όπως είναι για παράδειγμα η λειτουργία της ραδιοτηλεόρασης, είτε με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, π.χ. των προσωπικών δεδομένων, ή αισθάνονται αδύναμα να διαχειριστούν θέματα όπως η αξιοκρατία και η ουδετερότητα στη δημόσια διοίκηση ή θέματα τα οποία σχετίζονται με τη λειτουργία πολύ κρίσιμων τομέων της αγοράς. Θέματα, δηλαδή, σχετικά με τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, θέματα που αφορούν τα σημεία επαφής του κράτους με την οικονομία. Στα

¹⁰ Βλ. ιστοσελίδα εκάστης αρχής

σημεία αυτά κρίνεται πλέον, ότι δεν πρέπει να είναι παρούσα η πολιτική εξουσία, προκειμένου να διαφυλάξει την αξιοπιστία και το κύρος της. Άρα αυτή έχει ανάγκη από την παρεμβολή άλλων οργάνων τα οποία δεν έχουν πολιτικό χαρακτήρα και τα οποία επωμίζονται την ευθύνη της επαφής με πολύ σημαντικές οικονομικές λειτουργίες του κράτους. Υπό την έννοια αυτή, η δημιουργία των Α.Α. θεωρείται αποτέλεσμα αφενός μεν της ανάπτυξης του κράτους δικαίου, αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Οι Α.Α. είναι συνεπώς μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού φαινομένου¹¹.

Η δημιουργία λοιπόν, των Α.Α. και στην ελληνική έννομη τάξη, υπαγορεύθηκε από λόγους οι οποίοι δεν διαφοροποιούνται ουσιαστικά από τους λόγους που αφορούν τις Α.Α. του ευρωπαϊκού χώρου. Εμφανίζουν βέβαια διαφορές, σε σημεία όμως ειδικότερα και δη, στο μέτρο που καλούνται να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένες ανάγκες ή/και παθογένειες της διοίκησης της χώρας ή και της ελληνικής δημόσιας ζωής(π.χ. η δημιουργία του ΑΣΕΠ, θεσμού άγνωστου σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες).

Ένας πρώτος λόγος, που συνιστούσε περισσότερο ανάγκη¹², υπήρξε η αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία κρίθηκε ότι έπρεπε να περιβληθούν με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις, ακριβώς γιατί εμφανίσθηκαν νέου τύπου απειλές που συνδέονται με τη σύγχρονη τεχνολογία, απειλές οι οποίες αφορούν, για παράδειγμα, τις τηλεπικοινωνίες ή το απόρρητο του ιδιωτικού βίου και άρα πρέπει να υπάρχουν πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις, προκειμένου να αποτραπούν και να ελεγχθούν αυτές οι νέου τύπου απειλές

Ένας άλλος λόγος¹³, αφορά στην από μακρού χρόνου διαπιστούμενη αδυναμία της κλασικής ελληνικής διοίκησης να εκπληρώσει ικανοποιητικώς την αποστολή της σε τομείς οι οποίοι αξιώνουν τη συνδρομή εξειδικευμένου προσωπικού και τη χρήση προηγμένης τεχνολογικής γνώσης, μέσων και εξοπλισμού, αλλά και ταχύτητα ενέργειας, υψηλό αίσθημα ευθύνης και αποτελεσματικότητα. Πρόκειται για κατάσταση η οποία δεν συνιστά ελληνική ιδιαιτερότητα, απασχόλησε και απασχολεί ευρύτερα τα ευρωπαϊκά¹⁴,

¹¹ Βλ.οπ.παρ. Βενιζέλος Ε. Οι Α.Α. μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ (επιμ) «Η Ανεξάρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 14.

¹² Βλ.οπ.παρ.υπος.Βενιζέλος Ε, σελ. 13-14.

¹³ Βλ.οπ.παρ. Τζώνος Θ. σελ. 22.

¹⁴ Βλ.παραπάνω 2. i Η εμφάνιση των ΑΔΑ.

κυρίως, διοικητικά συστήματα και απεικονίζει την γενικότερη υστέρηση της κλασικής δημόσια διοίκησης στην ικανοποίηση νέων αναγκών των πολιτών και της κοινωνίας.

Έπειτα, ένας ακόμη λόγος υπήρξε η ανικανότητα της ελληνικής δημοσίας διοίκησης να παραμείνει εκτός των πολιτικών ανταγωνισμών και των πελατειακών σχέσεων που αναπτύσσουν και συντηρούν τα πολιτικά κόμματα και το πολιτικό προσωπικό της χώρας μας. Έτσι, πεδία της Δημόσιας Διοίκησης, όπως η στελέχωση του ευρύτερου δημοσίου τομέα ή η διαρρύθμιση του ευρύτερου τομέα της επικοινωνίας λειτούργησαν, ή συνεχίζουν ακόμη να λειτουργούν, χωρίς τήρηση των στοιχειωδών κανόνων αμεροληψίας, διαφάνειας και χρηστής διοίκησης. Δεν θα πρέπει βέβαια, να αγνοήσουμε και την πιθανότητα η δημιουργία των Α.Α. να υπήρξε πολύ «ελκυστική» για την εκάστοτε πολιτική εξουσία αφού της επέτρεψε, σε αρκετές περιπτώσεις, μείζονος ενδιαφέροντος για την δημόσια ζωή, να μεταθέσει ουσιαστικά τη διαχείριση τους στις Α.Α., όπως συνέβη στην περίπτωση της αναγραφής του θρησκέυματος στις ταυτότητες όπου η λήψη μιας πολιτικής απόφασης, της απόλυτης δικαιοδοσίας της νόμιμης Κυβέρνησης, είχε ως έρεισμα τις αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ προς αποφυγή του πολιτικού κόστους¹⁵. Τέλος, οφείλουμε να αναφέρουμε ότι, σειρά Α.Α που καθιερώθηκαν με νόμο, υπήρξε αποτέλεσμα συμμόρφωσης της Χώρας μας σε αντίστοιχες ευρωπαϊκές Οδηγίες.

Είναι επίσης, προφανές, ότι υπάρχουν ορισμένοι τεχνικοί λόγοι οι οποίοι οδήγησαν στην άνθιση των Α.Α. καθώς έχουν μια σειρά από πολύ σημαντικά προσόντα σε σχέση με όλες τις άλλες διοικητικές αρχές. Καταρχήν, έχουν μια πολύ πιο αμερόληπτη συγκρότηση, υψηλοτάτου επιπέδου από πλευράς προσόντων. Έπειτα, συνήθως λειτουργούν εκδίδοντας πράξεις με πληρέστατη αιτιολογία. Και, τέλος, προσφέρουν μια ανετότερη άσκηση του δικαιώματος ακρόασης εκ μέρους του διοικουμένου. Άρα έχουν τρία προσόντα τα οποία, και με απλά κριτήρια διοικητικού δικαίου, είναι πάρα πολύ σοβαρά¹⁶.

3.Η Αναθεώρηση του Συντάγματος 2001

α. Το χρονικό της αναθεώρησης¹⁷

Στις αρχές του 1993 η κυβέρνηση της «Νέας Δημοκρατίας» εξήγγειλε την πρόθεση της

¹⁵ Βλ.οπ.παρ. Τζώνος Θ. σελ. 22-23.

¹⁶ Βλ. όπ.παρ. Βενιζέλος Ε. σελ. 16.

¹⁷ Βλ.Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη,2014, σελ. 115-120.

να ανακινήσει ζήτημα αναθεώρησης του Συντάγματος και μάλιστα συγκροτήθηκε μια επιτροπή από κορυφαία στελέχη του κυβερνώντος κόμματος για τη συγκεκριμενοποίηση των κατευθύνσεων της πρωτοβουλίας αυτής. Αποδείχθηκε όμως, μάλλον κίνηση αντιπερισπασμού απέναντι στα εσωτερικά προβλήματα συνοχής της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, τα οποία κορυφώθηκαν σύντομα και οδήγησαν σε πρόωρες εκλογές τον Οκτώβριο του ίδιου έτους και σε νίκη του ΠΑ.ΣΟ.Κ. Η νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 86 Συντ. για την ποινική δίωξη μελών της προηγούμενης κυβέρνησης (όπως είχε συμβεί, με αντεστραμμένους τους ρόλους, και στο διάστημα 1989-1992). Την πρωτοχρονιά ωστόσο, του 1995, ο πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου ανακοίνωσε την πεποίθηση του ότι πρέπει να ματαιωθεί η συνέχιση της διαδικασίας αυτής και παράλληλα να επιχειρηθεί η αναθεώρηση του Συντάγματος. Τον Μάρτιο του 1995, βουλευτές από αμφότερα τα μεγάλα κόμματα (Ν.Δ. και ΠΑ.ΣΟ.Κ.) υπέβαλαν προτάσεις για την αναθεώρηση μεγάλου αριθμού συνταγματικών διατάξεων, προτάσεις που ομολογουμένως ταυτίζονταν σε πολλά σημεία. Η συζήτηση τους καθυστέρησε πολύ και η διάλυση της Βουλής το καλοκαίρι του 1996, δεν επέτρεψε να γίνουν οι προβλεπόμενες από το άρθρο 110 παρ.2 Σ ψηφοφορίες για τη διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης.

Μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 1996, στις οποίες επικράτησε εκ νέου το ΠΑ.ΣΟ.Κ., υποβλήθηκαν νέες προτάσεις αναθεώρησης, το καλοκαίρι του επόμενου έτους, οι οποίες εμφάνιζαν επίσης αρκετά σημεία σύγκλησης. Η Επιτροπή Αναθεώρησης συγκροτήθηκε αμέσως και ολοκλήρωσε τις εργασίες της τον Μάρτιο του 1998, με τη διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης ενενήντα συνολικά συνταγματικών διατάξεων, στις περισσότερες περιπτώσεις με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων και στις υπόλοιπες, με απόλυτη πλειοψηφία, σε δύο ψηφοφορίες τον Μάιο και τον Ιούνιο του 1998.

Μετά από δύο σχεδόν χρόνια, τον Μάρτιο του 2000, διαλύθηκε η Βουλή και από τις εκλογές του Απριλίου 2000 προέκυψε η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, με πλειοψηφία όμοια με αυτή της προηγούμενης Περιόδου. Η κατά το άρθρο 119 παρ. 8 επ.. ΚτΒ Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος συγκροτήθηκε τον Μάιο και ολοκλήρωσε τις εργασίες της στο διάστημα Αυγούστου-Οκτωβρίου 2000, καταλήγοντας σε σχέδιο κειμένου των νέων διατάξεων. Η συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής άρχισε τον Ιανουάριο και περατώθηκε τον Μάρτιο του 2001, με την τελική ψηφοφορία να λαμβάνει χώρα την 6^η Απριλίου. Το νέο κείμενο του Συντάγματος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ Α' 85) την 18.04.2001. Αξίζει να αναφερθεί ότι, στις περισσότερες

περιπτώσεις, οι νέες διατάξεις συγκέντρωσαν ευρεία συναίνεση, ιδίως από τα δύο μεγάλα κόμματα¹⁸.

Η αναθεώρηση του 2001 έχει χαρακτηριστεί¹⁹ ως «νεοτερισμός» στην ελληνική συνταγματική ιστορία καθώς, σε αντίθεση με τις προηγούμενες συνταγματικές μεταβολές, δεν υπήρξε κάποια συγκεκριμένη πολιτική ή θεσμική αφορμή για αυτήν. Ήταν ουσιαστικά η δυσaráσκεια, ή πάντως η αδιαφορία, των πολιτών για το υπάρχον κομματικό σύστημα που προκάλεσε την διαδικασία, σε συνδυασμό και με την επιθυμία των δύο μεγάλων κομμάτων να αποδείξουν ότι διαθέτουν μια δυναμική ανανέωσης του κράτους και της κοινωνίας.

Όσον αφορά το περιεχόμενο της αναθεώρησης του 2001, ιδιαίτερο προβληματισμό προκάλεσε η συνταγματική πρόβλεψη τόσο των «επιμέρους» Α.Α. όσο και της «γενικής» ρήτρας του νέου άρθρου 101Α του Συντάγματος καθώς η συνταγματοποίηση των Α.Α. σε αυτό το βαθμό, αποτελεί «ελληνική πρωτοτυπία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο»²⁰ ενώ χαρακτηρίστηκε και ως μια «πρόσθετη απόδειξη των προβλημάτων νομιμοποίησης του κομματικού συστήματος, το οποίο επιχειρεί να αντισταθμίσει ή τουλάχιστον να συγκαλύψει τα δικά του ελλείμματα αποδοχής με τη μετάθεση ευθυνών σε δικαστικοφανείς φορείς λήψης αποφάσεων»²¹.

β. Ο προβληματισμός σχετικά με την εν γένει συνταγματοποίηση των Α.Α.

Ήδη πριν από την συνταγματική αναθεώρηση, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε ταχθεί υπέρ της συνταγματικότητας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και μάλιστα ρητώς με την απόφαση της Ολομέλειας σε σχέση με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και τη γνωστή υπόθεση των ταυτοτήτων²². Χαρακτηριστικά δε, η Ολομέλεια αναφέρει «με τα δεδομένα αυτά, η σύσταση της Αρχής και η συγκρότησή της δεν αντίκειται σε καμιά συνταγματική διάταξη ή αρχή, δοθέντος άλλωστε ότι, ως εκ του ειδικού κοινοβουλευτικού ελέγχου για την επιλογή των μελών της Αρχής (πλην του Προέδρου), υπάρχει αναγωγή της συγκρότησής της στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας».

¹⁸ Βλ. Βενιζέλος Ε., Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα 2002, σελ.37 επ.

¹⁹ Βλ. οπ.παρ. Χρυσόγονος Κ., σελ.118

²⁰ Βλ. Χρυσόγονος Κ. Οι Α.Α. στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2000, σελ 1163.

²¹ Βλ. οπ.παρ. υποσ. 11, Χρυσόγονος Κ., σελ 119

²² Βλ. ΣτΕ (Ολ) 2279/01, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

Ωστόσο, η λειτουργία των Α.Α. αντιμετωπίστηκε εξ αρχής με έντονη καχυποψία από τον πολιτικό κόσμο αλλά και αρκετούς θεωρητικούς της επιστήμης.

Καταρχήν, ο ίδιος ο Εισηγητής της πλειοψηφίας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, χαρακτήρισε αυτές ως έναν «θεσμό χρήσιμο, αλλά οριακό». Ο κος Βενιζέλος επισημαίνει²³ ότι «η υπερβολική προσφυγή στο θεσμό των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών θέτει προβλήματα δημοκρατίας, προβλήματα στεγανοποίησης μεγάλων περιοχών του δημοσίου βίου και προβλήματα κοινοβουλευτικού ελέγχου. Όταν οι Α.Α. λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το άτομο κατά την άσκηση των συνταγματικών του δικαιωμάτων, είναι ευπρόσδεκτες και αναγκαίες, επειδή ακριβώς συνδέονται με το κεφάλαιο των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Όταν όμως, συνδέονται με τη λειτουργία των αμέσων και εμμέσων οργάνων του κράτους, πρέπει να αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερα μεγάλη φειδώ και προσοχή. Γιατί μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή ουσιαστικά δεν περιορίζει την παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στο χώρο αυτό, αλλά την παρέμβαση του Κοινοβουλίου και τελικά τον έλεγχο του εκλογικού σώματος, θέτει δηλαδή μια συγκεκριμένη περιοχή δράσης του κράτους εκτός λαϊκού ελέγχου, εκτός δημοκρατικού ελέγχου. Αυτό πρέπει να γίνεται μόνο όπου πρέπει, μόνο όπου είναι αναγκαίο, για την προστασία μεγάλων συνταγματικών αγαθών και ιδίως συνταγματικών δικαιωμάτων και με πάρα πολύ μεγάλη συστολή».

Επί τη βάση λοιπόν, της διαπίστωσης ότι, με τη δημιουργία μιας Α.Α., ένας συγκεκριμένος χώρος δράσης της Δημοσίας Διοίκησης αφαιρείται από το πεδίο ευθύνης της Κυβέρνησης και ανατίθεται σε ειδικά πρόσωπα, τα οποία έχουν μεν ειδικά τεχνικά, επιστημονικά κ.λπ. προσόντα, πλην όμως δεν έχουν πολιτική ευθύνη, η οποία συνιστά ένα από τα θεμέλια του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, υποστηρίχθηκε έπειτα η άποψη²⁴ ότι, η δημιουργία των Α.Α. οδηγεί τελικά, αν όχι πάντα, σε πολλές όμως περιπτώσεις, στη νόθευση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Αναγνωρίζεται βέβαια, η χρησιμότητα μιας Α.Α. σε μία ειδική περίπτωση π.χ. στην προστασία της ιδιωτικής ζωής, υπό την προϋπόθεση όμως ότι, θα πρέπει να αποφεύγεται ο αλόγιστος πολλαπλασιασμός τους καθώς αυτός συνεπάγεται μετά βεβαιότητας την αλλοίωση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Και αυτό γιατί, σε διαφορετική περίπτωση, η αρμοδιότητα λήψεως

²³ Βλ. Βενιζέλος Ε., Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα, Συναινετική Αναθεώρηση II, εκδόσεις Αντ Ν. Σάκκουλα 1998, σελ. 168-169.

²⁴ Βλ. Μαρίνος Α., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελληνική έννομη τάξη, ΕΔΔΔΔ 1/2008, σελ 6-8.

αποφάσεων επί ζητημάτων ενός μεγάλου τμήματος δράσεως της Δημοσίας Διοίκησης ανατίθεται σε μία ομάδα εμπειρογνομόνων η οποία, μη υπαγόμενη στον έλεγχο της εκλεγμένης από τον λαό Κυβέρνησης, είναι αμφιβόλου νομιμότητας και πάντως πολιτικά ανεύθυνη. Με άλλα λόγια, η πολιτική ευθύνη από τις πράξεις των Α.Α. δεν μετακυλύεται στους ώμους του αρμοδίου Υπουργού αφού αυτός δεν έχει, κατά νόμο, εξουσία ελέγχου των πράξεων της οικείας Α.Α, με αποτέλεσμα, όπως υποστηρίζεται, το σύγχρονο κοινοβουλευτικό Κράτος να μετατρέπεται σε «*Κράτος Τεχνοκρατών*»²⁵.

Βέβαια, ο (τότε) Πρωθυπουργός της Χώρας, Κώστας Σημίτης, στην ομιλία του στην Ολομέλεια της Βουλής την ημέρα ψήφισης των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος, υποστήριξε ότι, ήταν «επιβεβλημένη η δημιουργία νέων θεσμών, που εγγυώνται την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την άσκησή τους» και ότι, «οι Α.Α. θεωρούνται κατά κύριο λόγο τέτοιοι θεσμοί»²⁶. Η συνταγματική αναθεώρηση, κατά τον κο. Σημίτη, αποδεικνύει περίτρανα την πρόθεση της πολιτικής εξουσίας να θωρακίσει τις Α.Α. ώστε να αποτελέσουν «εγγύηση των ελευθεριών και δικαιωμάτων των ανθρώπων», καθώς είχε αρχίσει πια να γίνεται συνείδηση του λαού ότι αυτές είναι «επάλξεις του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας». Αντίστοιχες απόψεις εκφράστηκαν και από κορυφαίους νομικούς, με ενδεικτική τη θέση του Α. Π. Παραρά ότι «*Το μοντέλο των Α.Α. αποτελεί ελπιδοφόρο μήνυμα για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Πρόκειται για ένα κίνημα περιορισμού αλλά και μεταμόρφωσης τού Κράτους στα πλαίσια της προσπάθειας για μία ουσιαστική ανανέωση των παραδοσιακών δομών*»²⁷ ενώ στο ερώτημα εάν οι Α.Α., έτσι όπως διαμορφώθηκαν, είναι όργανα τα οποία πρέπει να λειτουργούν με μία αντιπλειοψηφική προσέγγιση, δηλαδή με μία αντικυβερνητική προσέγγιση ή εάν οι αυτές προστατεύουν τελικά και την εκάστοτε πλειοψηφία, προστατεύουν και την εκάστοτε κυβέρνηση προσφέροντας ένα θεσμικό θώρακα, ο Εισηγητής της πλειοψηφίας ξεκαθάρισε ότι «πρόκειται για θεσμικές εγγυήσεις που

²⁵ Βλ. οπ.παρ.υπος.Μαρίνος Α. σελ 6.

²⁶ Βλ. Σημίτης Κ., «Οι ομιλίες των πολιτικών αρχηγών και οι εισηγήσεις της πλειοψηφίας και μειοψηφίας στην Ολομέλεια της Βουλής», σε Σωτηρέλη Γ.-Ξηρό Θ., Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001), εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ.217.

²⁷ Βλ. Παραράς Α., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΕΔΑ, τεύχος. Ίαν. - Φεβρ. 2006

περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας του πολιτεύματος, το σύνολο του πολιτικού συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης»²⁸.

γ. Οι προβληματισμοί σχετικά με το νέο άρθρο 101 Α του Συντάγματος

Η περιρρέουσα την Αναθεώρηση του Συντάγματος ατμόσφαιρα, γύρω από το θέμα των Ανεξάρτητων Αρχών, υπήρξε, όπως γίνεται σαφές και εκ των ανωτέρω, γεμάτη αμφισβητήσεις και καχυποψία. Βέβαια, τόσο οι ειδικές διατάξεις που τυποποιούν τις συγκεκριμένες κατά τα ανωτέρω, ανεξάρτητες αρχές (αρ. 9 Α , 15 παρ.2, 19.παρ.3, 103 παρ 7 κα 103 παρ. 9 Συντ.) όσο και η γενική διάταξη του άρθρου 101 Α, η οποία ρυθμίζει θέματα συγκρότησης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών που τυποποιούνται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις έγιναν δεκτές κατά την ψηφοφορία της 6^η Απριλίου 2001 με ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία, με μόνη εξαίρεση την παρ. 2 του άρθρου 101 Α Συντ. που ρυθμίζει το θέμα της επιλογής των μελών των Α.Α., η οποία συγκέντρωσε 152 ψήφους σε σύνολο 280 ψηφισάντων²⁹.

Κατά την αναθεωρητική διαδικασία ωστόσο, υπήρξαν καταρχήν, τέσσερα μεγάλα σημεία προβληματισμού, δηλαδή σημεία διαφωνίας ή συμφωνίας μεταξύ των πολιτικών κομμάτων³⁰. Το *πρώτο* ζήτημα, επί του οποίου επιτεύχθηκε πολύ γρήγορα συμφωνία, ήταν το ερώτημα εάν το Σύνταγμα θα τυποποιήσει και θα εγγυηθεί περιορισμένο αριθμό ανεξαρτήτων αρχών ή εάν θα επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη τη διαρκή υπαγωγή στο καθεστώς των συνταγματικά προστατευομένων αρχών και άλλων αρχών που τις συγκροτεί ο νόμος στο μέλλον. Η απάντηση που τελικά δόθηκε είναι πως το Σύνταγμα κατοχυρώνει περιοριστικά τις πέντε αρχές που προαναφέρθηκαν. Οι άλλες είναι νομοθετικά καθορισμένες και προστατευόμενες, αλλά δεν υπάγονται στο καθεστώς των πέντε συνταγματικά καθορισμένων ανεξαρτήτων αρχών.

Το *δεύτερο* ζήτημα ήταν το όργανο και η διαδικασία επιλογής. Δεν υπήρξε δυσκολία στο να συνδεθούν οι ανεξάρτητες αρχές με το κοινοβούλιο. Να θεωρηθούν όργανα τα οποία συνδέονται κατά βάση με την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και πάντως συνδέονται με το κοινοβούλιο με τρεις διαφορετικούς τρόπους. Το κοινοβούλιο ασκεί την οιονεί διοικητική αρμοδιότητα της επιλογής των ανεξαρτήτων αρχών, διαμορφώνει το

²⁸ Βλ.οπ.παρ.υπος. Βενιζέλος Ε., Οι Α.Α. μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001,σελ. 16.

²⁹ Βλ. Ηλιάδου Αικ., Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Α.Α. στο νέο Σύνταγμα σε Δ.Θ.Τσάτσου, Ευ.Βενιζέλου, Ξ.Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. .σελ 396

³⁰ Βλ.οπ.παρ.υπος. Βενιζέλος Ε., Οι Α.Α. μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001,σελ. 17-18.

νομοθετικό τους πλαίσιο ως νομοθέτης και τις χρησιμοποιεί στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Άρα αρμοδιότητες νομοθετικές, ελεγκτικές και οιονεί διοικητικές του κοινοβουλίου συνδέονται με τις ανεξάρτητες αρχές. Η επιλογή, λοιπόν, γίνεται από το κοινοβούλιο.

Μεγάλη αντιπαράθεση όμως, υπήρξε σχετικά με το εάν η επιλογή θα γίνεται από την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής, που έχει μια αμιγώς κομματική σύνθεση κατά την αναλογία της δύναμης των κομμάτων, με πλειοψηφία 2/3, ή εάν θα γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, δηλαδή από το διευρυμένο προεδρείο του σώματος, με ομοφωνία ή με αυξημένη πλειοψηφία 4/5 λόγω του γεγονότος ότι, ειδικά στο όργανο αυτό, η συμμετοχή μελών του κυβερνώντος κόμματος είναι πάντοτε πολύ μεγαλύτερη από την αναλογία της δύναμης των κομμάτων στη Βουλή.

Και οι δύο λύσεις είχαν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Η πρώτη είχε υπέρ αυτής την καθαρότητα του συσχετισμού των δυνάμεων, αλλά είχε το μειονέκτημα πως οι επιτροπές λειτουργούν ως ένα κλασικό πεδίο κομματικού ανταγωνισμού και αντιπαράθεσης. Η Διάσκεψη των Προέδρων από την άλλη, είχε το μειονέκτημα πως δεν αντανakλούσε ακριβώς το συσχετισμό των δυνάμεων καθώς σε αυτή «υπεραντιπροσωπεύεται»³¹ η κυβερνητική πλειοψηφία. Η Διάσκεψη όμως, έχει το πλεονέκτημα μιας πιο ήπιας και προσωπικής συζήτησης που επιτρέπει και την προσωπική συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων με έναν τρόπο ο οποίος είναι περισσότερο συναινετικός³². Λόγω δηλαδή, της σύνθεσής της, η Διάσκεψη διευκολύνει την επίτευξη ευρέων συναινέσεων μεταξύ των κοινοβουλευτικών ομάδων. Απαρτίζεται, εν πρώτοις, από περιορισμένο αριθμό προσώπων καθώς η σύνθεσή της, αν και κυμαινόμενη, δύσκολα θα υπερβεί τον αριθμό των είκοσι μελών. Κατά δεύτερο λόγο, μετέχουν σε αυτήν πρόσωπα, τα οποία κατά τεκμήριο, λόγω του αξιώματος που κατέχουν στην παρούσα Βουλή ή κατείχαν σε προηγούμενες (δηλαδή πρώην Πρόεδροι της Βουλής) έχουν αυξημένο κοινοβουλευτικό κύρος. Πρόκειται δηλαδή για μια «οιονεί κοινοβουλευτική αριστοκρατία» τα μέλη της οποία τεκμαίρεται ότι έχουν την ικανότητα να διαβουλεύονται και όχι να

³¹ Βλ. Καμίνης Γ. , Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την Αναθεώρηση, σε Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα Συνταγματική Μεταρρύθμιση, Τόμος Δεύτερος, εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ.819-821.

³² Βλ. Βενιζέλος Ε, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1974/1986/2001» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα – Κομοτηνή 2003,σελ 18.

αντιπαρατίθενται από τα κομματικά τους χαρακώματα³³. Η Ολομέλεια λοιπόν, υιοθέτησε τελικά, την πρόταση για αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων και επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως, εκλογή με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών της.

Το *τρίτο* θέμα προβληματισμού υπήρξε η περιορισμένη θητεία, με δυνατότητα ανανέωσης, μαζί με τις εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών ενώ το τέταρτο μεγάλο θέμα ήταν ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και γενικότερα η ρύθμιση των σχέσεων με τη Βουλή³⁴. Όλα τα θέματα αυτά προκάλεσαν την διατύπωση σειράς ερωτημάτων από τους συμμετέχοντες στην αναθεωρητική διαδικασία και η ειδικότερη ρύθμιση τους ανατέθηκε τελικά στον Κανονισμό της Βουλής και στον εκτελεστικό του άρθρου 101 Α του Συντάγματος νόμου.

Σε εκκρεμότητα βέβαια παρέμεινε, και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και μετά την αναθεώρηση του κανονισμού της Βουλής, το ερώτημα εάν τα κλασικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου λειτουργούν επί των ανεξαρτήτων αρχών και του αρμοδίου υπουργού. Ουδεμία δε αναφορά έγινε στο Σύνταγμα σχετικά με το ζήτημα ανάθεσης «ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων» στις Α.Α., καθιστώντας με τον τρόπο αυτό επιτρεπτή τη θέσπιση κανόνων δικαίου από ανεξάρτητες αρχές, καταρχήν, μόνο στο πλαίσιο των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης που άρθρου 43 Συντ.

Ο Κανονισμός της Βουλής τροποποιήθηκε, προκειμένου να περιλάβει τις σχετικές με τις Α.Α διατάξεις, ενώ την 20.09.2002 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεων (ΦΕΚ Α 220) ο υπ' αριθμ. νόμος 3051 ο οποίος έδωσε απαντήσεις στις παραπάνω εκκρεμότητες και ρύθμισε ειδικότερα τα θέματα των συνταγματικά κατοχυρωμένων Α.Α. για τα οποία τον εξουσιοδότησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης.

4. Κατηγοριοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών

Η αναθεώρηση λοιπόν, του ελληνικού Συντάγματος του 2001, είχε πλήρη συνείδηση του τρόπου με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι Α.Α. και στην αμερικανική και στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Αξιοσημείωτο δε, είναι, ότι η Ελλάδα, παρότι έχει πολύ μικρότερη εμπειρία Α.Α. σε σχέση με την πάρα πολύ μεγάλη αμερικανική εμπειρία και τη λίγο μικρότερη αλλά επίσης αρκετά μακρά πια ευρωπαϊκή εμπειρία είναι μια από τις λίγες

³³ Βλ. όπ.παρ.υπος.Καμίνης Γ., σελ. 821.

³⁴ Ειδικότερα επ' αυτών θα αναπτυχθούν στα οικεία κεφάλαια που ακολουθούν.

χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο³⁵ το φαινόμενο των Α.Α., η μόνη δε στον κόσμο³⁶ στην οποία είναι κατοχυρωμένες οι Α.Α. σε πέντε ειδικές διατάξεις του Συντάγματος αλλά και μία γενική ρήτρα. Ο αναθεωρητικός λοιπόν, νομοθέτης αφιέρωσε πολύ χρόνο και πολύ μεγάλη ένταση στο ζήτημα των Α.Α. και φαίνεται να έχει πλήρη συνείδηση της τυπολογίας τους αλλά και των λόγων για τους οποίους γεννήθηκε και άνθισε το φαινόμενο των Α.Α. διεθνώς³⁷, αλλά και τις αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που έπρεπε να θεραπευθούν.

Σήμερα οι Ανεξάρτητες Αρχές ξεπερνάνε κατά πολύ τη δεκάδα, ανάλογα με τον ορισμό που υιοθετεί κανείς, μπορούμε δε να τις διακρίνουμε με βάση ένα τυπικό και ένα ουσιαστικό κριτήριο.

Από τυπική σκοπιά, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαιρούνται σε εκείνες που κατοχυρώνονται συνταγματικά και εκείνες που δημιουργούνται με νόμο. Συνταγματικής κατοχύρωσης τυγχάνουν οι ακόλουθες πέντε³⁸:

1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ, αρ.9^Α παρ. 2 Συντ.)
2. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ, αρ.15 παρ.2 εδ.β' Συντ.)
3. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ αρ.19 παρ.2 Συντ.)
4. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ, αρ.103 παρ.7 Συντ.)
5. Ο Συνήγορος του Πολίτη (αρ.103 παρ. 9 Συντ.)

Μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών υφίστανται δύο βασικές διαφορές. Καταρχήν, οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες, επειδή ακριβώς ιδρύονται με νόμο δύνανται επίσης να καταργηθούν με νόμο, σε αντίθεση με τις συνταγματικά καθιερωμένες η κατάργηση των οποίων προϋποθέτει αναθεώρηση του Συντάγματος και των αντίστοιχων διατάξεών του. Και έπειτα, η ρύθμιση του άρθρου 101Α του Συντάγματος και του εφαρμοστικού αυτού

³⁵ Βλ. Ηλιάδου Αικ., Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Α.Α. στο νέο Σύνταγμα σε Δ.Θ.Τσάτσου, Ευ.Βενιζέλου, Ξ.Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 287 επ.

³⁶ Βλ. Αλιβιζάτος Ν., Πρακτικά της 1^η επιστημονικής ημερίδας της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 18.02.2011, δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα www.oeaa.gr, σελίδα 49.

³⁷ Βλ. οπ.παρ.υποσ.Βενιζέλος Ε. σελ. 13.

³⁸ Παρέλκει στο σημείο αυτό η αναφορά των Α.Α. που ιδρύονται με νόμο λόγω του αριθμού τους Θα γίνει αναφορά αυτών στο οικείο κεφάλαιο που ακολουθεί κατωτέρω, σελ.78.

νόμου (ν. 3051/02) δεν φαίνεται να εφαρμόζονται *υποχρεωτικά* επί των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών. 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 το Σχέδιο που υπέβαλε η Επιτροπή Αναθεώρησης περιείχε ανάλογη διατύπωση³⁹ ενώ στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η ιστορική ερμηνεία, καθώς ανατρέχοντας στα πρακτικά της Βουλής όπου καταγράφηκαν οι συζητήσεις σχετικά με την αναθεώρηση, διαπιστώνεται μια έντονη επιφυλακτικότητα σε σχέση με την πρόταση γενικής υπαγωγής των Α.Α. σε συνταγματικά προβλεπόμενο όργανο⁴⁰. Μπορεί ωστόσο, να υποστηριχθεί, ότι οι εν λόγω εγγυήσεις ισχύουν κατ' αναλογία και για κάθε Ανεξάρτητη Αρχή ως προϋπόθεση της ίδιας της ύπαρξης της. Εξάλλου, Ανεξάρτητη Αρχή η οποία δεν υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, έστω και κατ' αναλογία του άρθρου 101Α του Συντάγματος, φαίνεται να γεννά ερωτηματικά ως προς τη συνταγματικότητά της⁴¹.

Από ουσιαστική τώρα σκοπιά, είναι δυνατή η διάκριση των Ανεξάρτητων Αρχών, σύμφωνα και με αντίστοιχη πρόταση του εισηγητή της πλειοψηφίας της Ζ Αναθεωρητικής Βουλής, του Βενιζέλου⁴², σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες:

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει Α.Α. που λειτουργούν *ως θεσμικές εγγυήσεις*, οι οποίες περιβάλλουν τα συνταγματικά δικαιώματα. Εδώ κατατάσσονται, κυρίως τα άρθρο 9^Α και 19 του Συντάγματος, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών.

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία είναι *οι αρχές που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση*. Πρόκειται για το Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9) και για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το οποίο δεν ονοματίζεται μεν στο Σύνταγμα αλλά ευθέως παραπέμπει εκεί το αναθεωρημένο άρθρο 103 παράγραφος 7 του Συντάγματος.

Η τρίτη μεγάλη κατηγορία είναι οι Α.Α. που ασκούν *εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς*. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται κυρίως αρχές που δεν είναι μεν συνταγματικά κατοχυρωμένες αλλά κρίνονται οπωσδήποτε ως «συνταγματικά απολύτως ανεκτές», όπως

³⁹ Βλ. οπ.παρ.υπος.Ηλιάδου Αικ.

⁴⁰ Βλ.οπ.παρ υπος.Ηλιάδου Αικ. σελ 399-400 και εκεί παραπομπή υπ.αρ.46.

⁴¹Βλ. Δελλής Γ., Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών , <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17260>, τελευταία επίσκεψη 04.08.2017

⁴² Βλ. οπ.παρ. Βενιζέλος Ε., «Οι Α.Α. μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», σελ 17.

επί παραδείγματι η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

Τέλος, η τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνει τις *μεικτής φύσης Α.Α* με το ΕΣΡ να αποτελεί το κατεξοχήν παράδειγμα της. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης κατά το άρθρο 15 παράγραφος 2 του Συντάγματος προστατεύει το συνταγματικό δικαίωμα στην πληροφόρηση, άρα είναι θεσμική εγγύηση για την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Ασκεί, επίσης, την εποπτεία του κράτους άρα εκφράζει έναν πολύ σημαντικό τομέα της δημόσιας διοίκησης στη λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Συνθέτει συνεπώς χαρακτηριστικά και των τριών προηγούμενων κατηγοριών.

5. Ζητήματα συνταγματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών

Από τυπικής λοιπόν, σκοπιάς, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαιρούνται σε εκείνες που κατοχυρώνονται συνταγματικά και εκείνες που δημιουργούνται με νόμο. Ως προς τις τελευταίες όμως, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι, καθόσον το ισχύον Σύνταγμα της χώρας μας πριν την Αναθεώρηση του 2001 δεν προέβλεπε το θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών, η ίδρυση τέτοιων αρχών από τη νομοθετική λειτουργία ήταν συνταγματική ανεπίτρεπτη⁴³. Ειδικότερα, κατά την ανωτέρω άποψη, «η ίδρυση των Αρχών με νόμους δεν συμβιβάζοταν προφανώς με την αρχή της διάκριση των εξουσιών, την οποία καθιέρωνε και καθιερώνει το άρθρο 26 του Συντάγματος. Πράγματι, η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού του Συντάγματος αναθέτει ολόκληρη την «εκτελεστική λειτουργία» στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, χωρίς τη γενική επιφύλαξη του νόμου. Εξαιρέσεις από την αρχή αυτή και από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών γενικά έπρεπε και πρέπει να καθιερώνονται μόνο με ρητές διατάξεις του Συντάγματος. Καμία όμως τέτοια διάταξη του Συντάγματος δεν εξουσιοδοτούσε τον κοινό νομοθέτη να αφαιρεί σοβαρές αρμοδιότητες της εκτελεστικής λειτουργίας από την Κυβέρνηση και να τις αναθέτει σε άλλες διοικητικές αρχές που δεν υπάγονται καν στον έλεγχο νομιμότητας αυτής. Συνεπώς, όλοι οι νόμοι οι οποίοι ίδρυσαν τέτοιες αρχές, δεν ήταν σύμφωνοι με το Σύνταγμα. Το ίδιο ισχύει και για τους νόμους που θα ιδρύσουν Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τις οποίες δεν προβλέπει το Σύνταγμα». Συνεπώς, κατά την ανωτέρω προσέγγιση, ανεκτές στην ελληνική έννομη τάξη είναι μόνο οι πέντε Α.Α. στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 101 Α του Συντάγματος.

⁴³ Βλ. οπ.παρ.Ράικος, σελ.172.

Η άποψη αυτή όμως, αμφισβητείται υπό τον ισχυρισμό ότι, το ΣτΕ κατά πάγια Νομολογία έχει σιωπηρά αποδεχτεί τον θεσμό των Α.Α. στην ελληνική έννομη τάξη ενώ καμία από τις Α.Α. που ίδρυσε ο νομοθέτης μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος 2001, ουδέποτε θεωρήθηκε αντισυνταγματική από τα Ελληνικά Δικαστήρια. Άλλωστε, όπως υποστηρίζεται, η άποψη της αντισυνταγματικότητας των με νόμο θεσπισμένων Α.Α., προσκρούει και στην διάταξη του άρθρου 56 παρ.3 του Συντάγματος, όπου γίνεται ρητή αναφορά σε αρχές «που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές»⁴⁴.

Όμως, παρά τη λογική βασιμότητα του αντίλογου, η άποψη περί αντισυνταγματικότητας των Α.Α. που ιδρύονται από τον κοινό νομοθέτη φαίνεται πειστικότερη καθώς, εκτός των άλλων, αυτή βρίσκεται σε απόλυτη συνάφεια και με το όλο το πνεύμα των σχετικών συζητήσεων της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής. Συγκεκριμένα, η πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος⁴⁵, όπως και ανωτέρω αναφέρθηκε, προέβλεπε ως προς την παράγραφο 1 του άρθρου 101 Α «1. Όπου από το Σύνταγμα ή με ειδική διάταξη νόμου που παραπέμπει στο άρθρο αυτό, προβλέπεται η συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητης αρχής.....». Η επιτροπή δηλαδή, θέλησε στην παράγραφο 1 του άρθρου 101 Α να κατοχυρωθεί η δυνατότητα να ιδρύονται Α.Α. με ειδική διάταξη νόμου, να εξουσιοδοτήσει, με άλλα λόγια, τον κοινό νομοθέτη «να αφαιρεί σοβαρές αρμοδιότητες της εκτελεστικής λειτουργίας από την Κυβέρνηση και να τις αναθέτει σε άλλες διοικητικές αρχές». Σε μια τέτοια περίπτωση, η δημιουργία και άλλων Α.Α., εκτός δηλαδή των πέντε που σαφώς προβλέπονται στο Σύνταγμα, θα ήταν ενδεχομένως σύμφωνη με τους ορισμούς του Συντάγματος αν και, όπως ορθά έχει υποστηριχθεί, ενδεχόμενη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να θεσπίζει με κοινό νόμο μια Α.Α., την οποία θα μπορούσε να θωρακίσει έναντι μελλοντικών μεταβολών, θα ισοδυναμούσε με θέσπιση μιας νέας συνταγματικής διάταξης, χωρίς τις συνταγματικές εγγυήσεις του άρθρου 110 του Συντάγματος, και θα μπορούσε σε ακραίες περιπτώσεις να οδηγήσει σε καταστρατήγηση της δημοκρατικής αρχής πχ. από μια απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η οποία, στα τέλη της θητείας της, θα είχε κατά αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα, ενόψει της διαγραφόμενης εκλογικής της ήττας, να νομοθετήσει ανεξάρτητες αρχές, τις οποίες θα στελέχωνε κατά το δοκούν, στρεβλώνοντας έτσι την ετυμηγορία και τη βούληση του

⁴⁴ Βλ. οπ.παρ.υπος.Τζώνος, σελ. 74.

⁴⁵ Βλ. οπ.παρ.υπος. Σωτηρέλης Γ-Ξηρός Θ., σελ. 210.

εκλογικού σώματος ως προς τη συγκρότηση ενός σημαντικού τμήματος της εκτελεστικής εξουσίας⁴⁶.

Η Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής ψήφισε τελικά την παράγραφο 1 του άρθρου 101 Α του Συντάγματος απαλείφοντας την εν λόγω πρόταση, περιορίζοντας τις συνταγματικά ανεκτές Α.Α. στις πέντε που προβλέπονται ρητά από το Σύνταγμα. Η επιλογή της Ολομέλειας εξέφραζε ουσιαστικά τις απόψεις των βουλευτών του συνόλου των κομματικών δυνάμεων της Βουλής, οι οποίοι υποστήριζαν ότι, στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης 101 Α Συντ. πρέπει να υπαχθούν μόνο εκείνες οι Α.Α. που μνημονεύονται ρητά στο Σύνταγμα. Ενδεικτικά⁴⁷, αξίζει να αναφερθεί η επισήμανση του ιδίου του εισηγητή της πλειοψηφίας κυρίου Βενιζέλου ότι *«η υπερβολική προσφυγή στο θεσμό των ανεξάρτητων αρχών θέτει προβλήματα δημοκρατίας....Αυτό πρέπει να γίνεται μόνο όπου πρέπει, μόνο όπου είναι αναγκαίο για την προστασία μεγάλων συνταγματικών αγαθώνκαι με πάρα πολύ μεγάλη συστολή»⁴⁸*, καθώς και η άποψη του Βουλευτή του ΠΑΣΟΚ κυρίου Ιωαννίδη, ο οποίος υποστήριξε ότι, η θέσπιση των Α.Α. *«θα πρέπει εν πάση περιπτώσει να είναι πολύ περιορισμένη κυρίως σε ότι αφορά τη συνταγματοποίησή τους....»* ενώ από την πλευρά της Νέας Δημοκρατίας, ο Πρ. Παυλόπουλος τόνιζε ότι, *«δεν πρέπει να πολλαπλασιάσουμε απεριόριστα τις ανεξάρτητες αρχές.....Πρέπει να προβλέψουμε ποιες είναι αυτές»*. Από όλο λοιπόν, το πνεύμα των συζητήσεων της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής σχετικά με το άρθρο 101 Α Συντ. προκύπτει ξεκάθαρα η πρόθεση να καλυφθούν με τον συνταγματικό μανδύα μόνο οι συγκεκριμένες πέντε Α.Α.. Επομένως, και η ιστορική ερμηνεία του άρθρου 101 Α Συντ. συνηγορεί υπέρ της αμφισβήτησης της συνταγματικότητας των Α.Α. που βρίσκονται εκτός της ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης.

Ένα έτερο σημαντικό ζήτημα συνταγματικής υφής αποτελεί το κατά πόσον είναι δυνατή η δια αναθεώρησης του Συντάγματος κατάργηση των Α.Α. που προβλέπονται από αυτό – Για τις προβλεπόμενες από νόμο Α.Α. ουδέν ζήτημα γεννάται. Αυτές συστήνονται με απλό νόμο και συνεπώς δύνανται να καταργηθούν οποτεδήποτε με κάποιον άλλο απλό νόμο. Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι οι Α.Α., ιδίως όσες αναφέρονται στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, π.χ. ή Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού

⁴⁶ Βλ. οπ.παρ. Χρυσόγονος Κ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», σελ. 1168.

⁴⁷ Βλ. Λαζαράκος Γ., Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2001, σελ.63-64 και εκεί υποσημείωση 156.

⁴⁸ Βλ.οπ.παρ.Βενιζέλος Ε., «Η αναθεώρηση του Συντάγματος», σελ.168-169.

Χαρακτήρα, αποτελούν πλέον μια μορφή «κεκτημένου η οποία δεν επιδέχεται συρρίκνωση στα πλαίσια της γενικότερης σταθερής τάσης των εθνικών νομοθεσιών και της νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων των ευρωπαϊκών κρατών προς περαιτέρω ενίσχυση των θεσμών που στηρίζουν το Κράτος Δικαίου και την αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων»⁴⁹. Υπάρχει βεβαίως και ο αντίλογος, σύμφωνα με τον οποίο είναι δύσκολο να γίνει δεκτό η ανωτέρω άποψη η οποία δεσμεύει τον αναθεωρητικό νομοθέτη απαγορεύοντάς του να καταργήσει τις Α.Α. που ο ίδιος έχει θεσπίσει, την στιγμή κατά την οποία το άρθρο 110 του Συντάγματος δεν του απαγορεύει την αναθεώρηση άλλων διατάξεων του Συντάγματος που αναφέρονται στα ατομικά δικαιώματα, ενώ ταυτόχρονα επισημαίνεται ότι, η αδυναμία αναθεώρησης ορισμένης διάταξης του Συντάγματος με την επίκληση της έννοιας του «κεκτημένου», δηλαδή μιας έννοιας που ουδόλως σαφής είναι, όσον αφορά τις Α.Α. τουλάχιστον, οδηγεί σε καταστάσεις επικίνδυνες ακόμη και για το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵⁰.

⁴⁹ Βλ. Παραράς Αλ., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΕΔΔ τ.Ιαν-Φεβρ.2006, σελ. 123 επ.

⁵⁰ Βλ. Μαρίνος Αναστ., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελληνική Έννομη Τάξη, ΕΔΔΔΔ 1/2008, σελ. 14.

Δεύτερο Μέρος

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ κατά το άρθρο 101 Α του ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Ι. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 101 Α του ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΑΥΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

1. Το άρθρο 101 Α του Συντάγματος

Το νέο άρθρο 101 Α του Συντάγματος, όπως αυτό διαμορφώθηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, περιλαμβάνει γενικές ρυθμίσεις για όλες τις Α.Α. που κατοχυρώνονται από αυτό, ρυθμίσεις που αφορούν την κατοχύρωση ορισμένης θητείας και της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Αρχών, την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της κάθε Αρχής καθώς και τον καθορισμό των ανάλογων προσόντων των μελών των Αρχών, την επιλογή των μελών των Αρχών και τη ρύθμιση της σχετικής διαδικασίας και τέλος, τη ρύθμιση της σχέσης των Αρχών με τη Βουλή και του τρόπου άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Ειδικότερα,

- i. Οι διατάξεις που αφορούν την κατοχύρωση ορισμένης θητείας και της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Αρχών⁵¹.

Η διάταξη της πρώτης παραγράφου του άρθρου 101 Α Συντ. ορίζει ότι «Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή κατοχυρώνει αφενός τον διορισμό των Αρχών με «ορισμένη θητεία» και αφετέρου την «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία» τους. Ο διορισμός των μελών των Αρχών με ορισμένη θητεία εξασφαλίζει την προσωπική ανεξαρτησία τους απέναντι στη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία. Αυτά κατά τη διάρκεια της θητείας τους απολαύουν ειδικής προστασίας καθώς μπορούν να παύονται μόνο εξαιτίας ποινικής καταδίκης ή για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα ή ασθένεια ή αναπηρία με απόφαση πειθαρχικού συμβουλίου. Μια ορισμένη θητεία και το μη ανανεώσιμο αυτής θωρακίζουν την προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. Η διάταξη επιφυλάσσει στο «νόμο», δηλαδή

⁵¹ Βλ. κατωτέρω ειδικότερα επί των θεμάτων της «θητείας» και της «προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας», σελ. 56 και 49 αντίστοιχα .

στον κοινό νομοθέτη, τη ρύθμιση των θεμάτων της θητείας, της προσωπικής και της λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. Η ρύθμιση των άλλων θεμάτων της υπηρεσιακής κατάστασης των μελών των Αρχών, που δεν καλύπτεται από την επιφύλαξη αυτή του νόμου (π.χ. της πειθαρχικής ευθύνης τους), υπάγεται στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 26 § 1 του Συντάγματος⁵².

- ii. Οι διατάξεις που αφορούν την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας κάθε Αρχής.

Η διάταξη του πρώτου εδαφίου της § 2 του άρθρου ορίζει ότι «Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής». Η διάταξη αυτή κατοχυρώνει τη συγκρότηση της υπηρεσίας κάθε Αρχής από δικό της προσωπικό και επιφυλάσσει στο νόμο τη ρύθμιση της επιλογής και της υπηρεσιακής κατάστασης αυτού.

- iii. Οι διατάξεις που αφορούν τον καθορισμός των προσόντων των μελών των Αρχών.

Η διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου ορίζει ότι «Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή επιτάσσει τη συγκρότηση των Αρχών από πρόσωπα, που έχουν «τα ανάλογα προσόντα», δηλαδή τα προσόντα που είναι απαραίτητα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων κάθε Αρχής. Ανάλογο προσόν υπό την έννοια της διάταξης π.χ. για το Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος είναι ο υπερασπιστής των δικαιωμάτων των πολιτών και της νομιμότητας, υποστηρίζεται ότι είναι αναμφίβολα η υψηλή νομική και όχι, όπως προέκυπτε από τη γενική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 2 του Ν 2477/1997, την οποία επαναλαμβάνει η προπαρατιθέμενη διάταξη του άρθρου 1 § 2 εδ. β' του Ν 3094 προκειμένου για τους Βοηθούς Συνηγόρους, οποιαδήποτε επιστημονική κατάρτιση. Δεδομένου ότι τα ζητήματα παραβίασης των δικαιωμάτων των πολιτών και νομιμότητας διοικητικών πράξεων διχάζουν πολλές φορές ακόμη και το Συμβούλιο της Επικράτειας, ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά την ανωτέρω άποψη, πρέπει να επιλέγεται μόνο από νομικούς επιστήμονες και μάλιστα από εκείνους που έχουν διαπρέψει στο

⁵² Βλ. Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II, 4^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 175.

Δημόσιο Δίκαιο⁵³.

- iv. Οι διατάξεις που αφορούν την επιλογή των μελών των Αρχών και τη ρύθμιση της σχετικής διαδικασίας⁵⁴.

Οι διατάξεις των δύο τελευταίων εδαφίων της παραγράφου 2 του άρθρου 101 Α Συντ. ορίζουν ότι «Η επιλογή τους (των μελών των Αρχών) γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη συμφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής». Οι διατάξεις αυτές αναθέτουν την επιλογή των μελών των Αρχών στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και τη ρύθμιση της σχετικής διαδικασίας στον Κανονισμό αυτής. Τα μέλη των Αρχών επιλέγονται τουλάχιστον με τα τέσσερα πέμπτα των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής.

- v. Οι διατάξεις που αφορούν την ρύθμιση της σχέσης των Αρχών με τη Βουλή και του τρόπου άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου⁵⁵.

Η διάταξη της § 3 του άρθρου επιφυλάσσει στον Κανονισμό της Βουλής τη ρύθμιση της σχέσης των Αρχών με τη Βουλή και του τρόπου άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου σ' αυτές. Έτσι, το άρθρο επιφυλάσσει στον Κανονισμό της Βουλής μόνο τη ρύθμιση της διαδικασίας επιλογής των μελών της Αρχής, της σχέσης τους με τη Βουλή και του τρόπου άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου σ' αυτές. Όλα τα άλλα θέματα, που αφορούν τις Αρχές, υπάγονται σύμφωνα με το άρθρο σε συνδυασμό με το άρθρο 26 § 1 του Συντάγματος στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη.

Οι διατάξεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος ισχύουν, όπως ορίζεται ρητά στην πρώτη παράγραφό του, μόνο για εκείνες τις Α.Α. οι οποίες προβλέπονται από το Σύνταγμα. Η περιοριστική απαρίθμηση των Α.Α., που υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου αυτού του Συντάγματος, προκύπτει, όπως και ανωτέρω αναφέρθηκε, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες και ειδικότερα, από τη μη ψήφιση από τη Βουλή της διάταξης που πρότεινε η Συνταγματική Επιτροπή και η οποία επέτρεπε την υπαγωγή και άλλων τέτοιων Αρχών στις διατάξεις του άρθρου με ειδική διάταξη νόμου. Η αντίθετη

⁵³ Βλ. οπ.παρ. υποσ. Ράικος, σελ. 176.

⁵⁴ Βλ. κατωτέρω ειδικότερα επί των θεμάτων της «επιλογή των μελών» και «της σχετικής διαδικασίας», σελ. 54 επ.

⁵⁵ Βλ. κατωτέρω ειδικότερα επί και « του κοινοβουλευτικού ελέγχου» σελ. 67 επ.

ερμηνεία της διάταξης αυτής δεν θα ήταν σύμφωνη, κατά τα προλεχθέντα⁵⁶, και με τη διάταξη του άρθρου 26 § 2 του Συντάγματος. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να υπαγάγει και άλλες Ανεξάρτητες Αρχές, υπάρχουσες ή νέες, στις ρυθμίσεις του άρθρου⁵⁷. Οι διατάξεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος άρχισαν κατ' αρχήν να ισχύουν από τη δημοσίευση του Ψηφίσματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής της 6ης Απριλίου 2001 στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης την 17.4.2001, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου Δ' του Ψηφίσματος αυτού. Κατ' εξαίρεση, η ισχύς της διάταξης της § 2 εδάφ. γ' του άρθρου, η οποία αφορά την επιλογή των μελών των Αρχών, θ' άρχιζε, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου Ε' του ίδιου Ψηφίσματος, μετά την έκδοση του νέου Κανονισμού της Βουλής, αφού η εφαρμογή της προϋποθέτει τη ρύθμιση της σχετικής διαδικασίας από αυτόν. Συνεπώς, κατ' αρχήν όλες οι διατάξεις της νομοθεσίας περί των Αρχών, που είναι αντίθετες με τις διατάξεις του άρθρου και ιδίως με την προσωπική και τη λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, καταργήθηκαν ήδη από τις 17 Απριλίου 2001 σύμφωνα με το άρθρο 112 § 1 του Συντάγματος. Εξάλλου, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έναρξη της ισχύος του νέου Κανονισμού της Βουλής έπρεπε να επιλεγούν τα μέλη των Α.Α. σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος και τις διατάξεις του νόμου και του Κανονισμού αυτού της Βουλής. Με την αναθεώρηση του Κανονισμού της Βουλής, η οποία έγινε με την απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής της 6ης Δεκεμβρίου 2001, ρυθμίστηκε η επιλογή των μελών των Α.Α, ενώ με το Ν 3051/2002 ρυθμίστηκαν η συγκρότηση, η νομική θέση και η λειτουργία αυτών. Έτσι, ολοκληρώθηκε η έναρξη όλων των διατάξεων του άρθρου 101 Α του Συντάγματος.

2. Ο εκτελεστικός του Συντάγματος Νόμος 3051/2002

Ο Νόμος 3051/2002 καθιερώνει τις γενικές ρυθμίσεις για τις συνταγματικά καθιερωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, αποτελώντας, ως εκ τούτου, τον εκτελεστικό του άρθρου 101 Α του Συντάγματος νόμο. Οι ρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνονται στο πρώτο κεφάλαιο του νόμου το οποίο έχει τίτλο «Ρυθμίσεις για τις Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές». Το άρθρο 1 του νόμου καθορίζει το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων και την έννοια των μελών κάθε ανεξάρτητης αρχής που υπάγονται σ' αυτές. Ειδικότερα, το άρθρο αυτό ορίζει ότι, στις ρυθμίσεις υπάγονται τα μέλη και το προσωπικό των ανεξάρτητων αρχών των οποίων η συγκρότηση και η λειτουργία προβλέπονται στο Σύνταγμα (§ 1) και ότι ως

⁵⁶ Βλ. ανωτέρω Μέρος Πρώτο, «5. Ζητήματα Συνταγματικότητας».

⁵⁷ Βλ.οπ.παρ.υπος. Ράικος σελ. 177.

«μέλη ανεξάρτητης αρχής» για την εφαρμογή αυτών «θεωρούνται ο Πρόεδρος ή το ανώτατο μονοπρόσωπο όργανο διοίκησής της, ο Αντιπρόεδρος και τα άλλα μέλη, καθώς και οι αναπληρωτές αυτών, σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν κάθε αρχή» (§ 2).

Οι ρυθμίσεις ισχύουν για όλες τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Οι διατάξεις των σχετικών νόμων, που ίσχυαν κατά την έναρξη της ισχύος του Ν 3051 και οι οποίες είναι αντίθετες με τις ρυθμίσεις αυτού, παύουν να ισχύουν από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την παράγραφο 9 του άρθρου 5 του νόμου. Το κύρος δε, διατάξεων μεταγενέστερων νόμων, οι οποίες αποκλίνουν από τις ρυθμίσεις του Ν. 3051, κρίνεται με βάση το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, το οποίο επιτάσσει την κατ' αρχήν ενιαία ρύθμιση των Ανεξάρτητων Αρχών, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 § 1 αυτού.

Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις του εκτελεστικού νόμου αναφέρονται στη λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών, στην προσωπική ανεξαρτησία και στο νομικό καθεστώς των μελών αυτών, καθώς και στο προσωπικό των αρχών.

ι. Διατάξεις που αφορούν την λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών

Η λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών, η οποία ταυτίζεται με τη λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, ρυθμίζεται με το άρθρο 2 του νόμου. Οι διατάξεις της πρώτης παραγράφου του άρθρου κατοχυρώνουν απόλυτα τη λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών προβλέποντας ότι *«Οι ανεξάρτητες αρχές απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησία και δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής»*. Έτσι, οι αρχές δεν υπόκεινται σε κανέναν κυβερνητικό και διοικητικό έλεγχο γενικά· αυτές υπόκεινται, όπως και η Κυβέρνηση, μόνο στον κοινοβουλευτικό και το δικαστικό έλεγχο. Το δικαστικό έλεγχο των αρχών, ο οποίος είναι αυτονόητος, προβλέπει η παράγραφος 7 του άρθρου, η οποία ορίζει *«Κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθόσον και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικα Βοηθήματα κατά των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός»*. Εξάλλου, η παράγραφος 8 του άρθρου καθιερώνει την ικανότητα των αρχών να παρίστανται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις τους. Οι

αρχές εκπροσωπούνται δικαστικά από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή από μέλη της νομικής τους υπηρεσίας, όταν δε εκδικάζονται ένδικα Βοηθήματα ή μέσα Υπουργών, οι αρχές εκπροσωπούνται από δικηγόρους παρ' Αρείω Πάγω εξειδικευμένους στο αντικείμενό τους, με απόφασή τους που παρέχει τη σχετική πληρεξουσιότητα ενώ τα μέλη των αρχών και οι Βοηθοί τους, όταν διώκονται ή ενάγονται για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, μπορούν να παρίστανται ενώπιον των δικαστηρίων με μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (άρθρο 3 § 8).

ii. Διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των αρχών

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια των αρχών κατοχυρώνεται με τις διατάξεις της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 2, κατά τις οποίες οι πιστώσεις για τη λειτουργία τους εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό των οικείων Υπουργείων, τον προϋπολογισμό δε εισηγείται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ο Πρόεδρος κάθε αρχής, ο οποίος είναι και διατάκτης των δαπανών της. Εξάλλου, με ειδικό κανονισμό, που καταρτίζει κάθε αρχή και εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ρυθμίζονται τα θέματα της οικονομικής της διαχείρισης. Η σύσταση θέσεων και γενικότερα η οργάνωση των υπηρεσιών της αρχής καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών μετά από πρόταση αυτής και γνώμη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (§ 5), Ο Πρόεδρος της αρχής έχει την ευθύνη λειτουργίας της, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, και ασκεί όλες τις σχετικές αρμοδιότητες (§ 4). Τα θέματα εσωτερικής λειτουργίας κάθε αρχής ρυθμίζονται από εσωτερικό Κανονισμό, που εκδίδεται από την ίδια και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και ο οποίος πρέπει να είναι σύμφωνος με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ενώ, μέχρι την έκδοση του Κανονισμού Λειτουργίας, εφαρμόζονται οι ισχύουσες κατά τη δημοσίευση του εξεταζόμενου νόμου διατάξεις ή κανονισμοί κατά το μέρος που δεν είναι αντίθετοι με τις διατάξεις αυτού (§ 7).

iii. Διατάξεις που αφορούν την προσωπική ανεξαρτησία και το νομικό καθεστώς των μελών των αρχών

Η προσωπική ανεξαρτησία και το νομικό καθεστώς των μελών των αρχών διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 3 του νόμου. Η διάταξη της πρώτης παραγράφου του άρθρου ρυθμίζει τα προσόντα των μελών των αρχών, ορίζοντας τα ακόλουθα: «Ως μέλη των

ανεξάρτητων αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών». Ο καθορισμός των τομέων της επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας των μελών των αρχών καταλείπεται στους οργανικούς νόμους⁵⁸ των επιμέρους αρχών. Η τέταρτη παράγραφος του άρθρου καθορίζει τα κωλύματα διορισμού σε θέση μέλους της αρχής. Αυτά είναι η καταδίκη για αδικήματα κατά της ιδιοκτησίας ή κατά περιουσιακών δικαιωμάτων, ή αδικήματα σχετικά με τα υπομνήματα ή σχετικά με την υπηρεσία ή για αδικήματα κατά των ηθών, καθώς και η καταδίκη για οποιοδήποτε κακούργημα.

Το διορισμό και τη θητεία των μελών των αρχών ρυθμίζει η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 5 § 3 του νόμου. Τα μέλη εκλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 101 Α § 2 του Συντάγματος, και την διαδικασία που προβλέπεται από τον Κανονισμό αυτής και διορίζονται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων σε αυτόν. Η θητεία των μελών των αρχών σήμερα είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης, ο δε Πρόεδρος κάθε αρχής έχει υποχρέωση να ενημερώσει εγγράφως τον Πρόεδρο της Βουλής για τη λήξη της θητείας των μελών, τρεις μήνες πριν από την ημερομηνίας λήξης αυτής, ενώ σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας. Στις μονοπρόσωπες αρχές, δηλ. στον Συνήγορο του Πολίτη, το μέλος διορίζεται για πλήρη θητεία. Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι τον διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες. Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη, καθώς και τα αντίστοιχα αναπληρωματικά μέλη Ανεξάρτητης Αρχής εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή παραιτηθούν ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, η Αρχή συνεχίζει να έχει νόμιμη συγκρότηση μέχρι τον διορισμό νέων, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας.

Για να διασφαλισθεί βέβαια η συνέχεια της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής, ο εκτελεστικός νόμος προβλέπει στην παράγραφο 3 του άρθρου 5 ότι, τα μισά από τα μέλη κάθε αρχής, τα οποία κληρώνονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων αμέσως μετά τη

⁵⁸ Από τους οργανωτικούς νόμους εκάστης συνταγματικά καθιερωμένης αρχής αυτούς μόνο οι νόμοι 2472/1997 (άρθρο 16 § 1) για την ΑΠΔΠΧ και 3115/2003 (άρθρο 2) για την ΑΔΑΕ εξειδικεύουν τα προσόντα των μελών των αρχών σύμφωνα με το άρθρο 101 Α' § 2 εδ. β' του Συντάγματος, ενώ ο Ν 3094/2003 δεν περιλαμβάνει καμιά διάταξη για τα προσόντα του Συνηγόρου του Πολίτη.

λήψη της απόφασης επιλογής τους, διορίζονται για θητεία δύο ετών. Στον αριθμό των μελών της αρχής δεν περιλαμβάνεται εν προκειμένω ο Πρόεδρός της, ο οποίος διορίζεται για πλήρη θητεία.

Ως προς την νομική κατάσταση των μελών των αρχών και των Βοηθών Συνηγόρου του Πολίτη, αυτοί είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας (αρ.3 παρ. 3). Κατά τη διάρκεια της θητείας των μελών αναστέλλεται η άσκηση οποιοσδήποτε δημόσιου λειτουργήματος, καθώς και η εκπλήρωση καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Στα μέλη των αρχών, εκτός από τον Πρόεδρο που είναι σε κάθε περίπτωση πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, επιτρέπεται η άσκηση καθηκόντων μέλους του διδακτικού προσωπικού ΑΕΙ με καθεστώς μερικής απασχόλησής. Ο ιδρυτικός νόμος κάθε αρχής μπορεί να προβλέπει πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και για άλλα μέλη της αρχής(αρ. 3 παρ.5). Τα εδάφια δ' και ε' της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του Ν. 3094/2003 για αφορά τον Συνήγορο του Πολίτη και ορίζουν ότι *«ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου»*, εφαρμόζονται αναλόγως και για μέλη όλων των συνταγματικά κατοχυρωμένων Α.Α., σύμφωνα με την παρ. 5^Α του άρθρου 3.

Οι αποδοχές των μελών των αρχών και των Βοηθών Συνηγόρων του Πολίτη καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έπειτα από γνώμη των αρχών, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων και για τον καθορισμό τους λαμβάνεται υπόψη και η τυχόν πλήρης και αποκλειστική απασχόλησή τους (§ 7).

Τα μέλη των αρχών εκπίπτουν από το αξίωμά τους σε περίπτωση τελεσίδικης καταδίκης 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 η καταδίκη για οποιοδήποτε κακούργημα αποτελεί κώλυμα διορισμού σε θέση μέλους ανεξάρτητης αρχής, όπως ρητά ορίζει η παρ. 4 του άρθρου 3. Η αποδοχή της παραίτησης, καθώς και η έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης γίνονται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων σε αυτόν, η πειθαρχική δε ευθύνη των μελών των αρχών ρυθμίζεται με τον κανονισμό λειτουργίας τους (§ 6).

iv. Διατάξεις που αφορούν το καθεστώς του προσωπικού των αρχών

Το καθεστώς του προσωπικού των αρχών το ρυθμίζει άρθρο 4 του νόμου. Σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου αυτού, «*Το επιστημονικό και λοιπό προσωπικό κάθε ανεξάρτητης αρχής προσλαμβάνεται στις θέσεις που προβλέπονται στον οργανισμό της και επιλέγεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ν. 3812/2009. Η προκήρυξη εκδίδεται από το ΑΣΕΠ μετά από εισήγηση της οικείας αρχής. Η επιλογή γίνεται σύμφωνα με τα κριτήρια που καθορίζονται στην προκήρυξη, τηρούνται δε οι αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας. Στην εξεταστική επιτροπή μετέχουν τουλάχιστον δύο μέλη της οικείας αρχής. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται συνέντευξη, αυτή είναι δημόσια. Για την επιλογή του ειδικού επιστημονικού προσωπικού η συνέντευξη είναι υποχρεωτική. Παρέχεται η δυνατότητα να προβλέπεται στην προκήρυξη στάδιο γραπτής δοκιμασίας μετά από εισήγηση της οικείας αρχής προς το ΑΣΕΠ.* (2) Το ειδικό επιστημονικό προσωπικό που εκτελεί την κύρια αποστολή της ανεξάρτητης αρχής προσλαμβάνεται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή έμμισθης εντολής επιφυλασσομένων των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 5 του ν. 3094/2003 και υπόκειται στη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 4024/2011. Το λοιπό προσωπικό κάθε ανεξάρτητης αρχής υπόκειται στις διατάξεις του ν. 4024/2011. Με την επιφύλαξη των ειδικών ρυθμίσεων του παρόντος νόμου η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού τους διέπεται, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις: Α. Του Κώδικα Καταστάσεως Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ν. 3528/2007, Α` 26) και του ν. 4024/2011, όπως εκάστοτε ισχύουν, ως προς το τακτικό προσωπικό, που εφαρμόζονται αναλόγως. Β. Του Κώδικα Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. (π.δ. 410/1988, Α` 191) όπως εκάστοτε ισχύει, και του ν. 3801/2009 (Α` 163) ως προς το προσωπικό που απασχολείται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Γ. Του Κώδικα περί Δικηγόρων για τους δικηγόρους που προσλαμβάνονται με σύμβαση έμμισθης εντολής. Δ. Των ειδικών νόμων και των κανονιστικών πράξεων που ισχύουν για κάθε αρχή.»

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 3, σε κάθε αρχή συνιστάται υπηρεσιακό συμβούλιο και δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο, τα οποία συγκροτούνται με απόφαση του Προέδρου της. Στη σύνθεση του υπηρεσιακού συμβουλίου μετέχουν με

διετή θητεία: α) Ένα μέλος της οικείας αρχής και ένα μέλος άλλης αρχής ή Βοηθός Συνηγόρου του Πολίτη, που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους με κλήρωση. Η κλήρωση διεξάγεται σε δημόσια συνεδρίαση από τον Πρόεδρο της Αρχής ή τον Συνήγορο του Πολίτη, ανάλογα με την Αρχή που υπηρετεί ο υπάλληλος. Το ένα μέλος από τα ανωτέρω ορίζεται ως Πρόεδρος του συμβουλίου από τον Πρόεδρο της Αρχής ή τον Συνήγορο του Πολίτη, β) Ο Γενικός Διευθυντής ή ο υπηρεσιακός προϊστάμενος των διοικητικών υπηρεσιών της Αρχής που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους και γ) δύο αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων και οι αναπληρωτές τους κατά τη σειρά εκλογής τους. Στη σύνθεση δε, του πειθαρχικού συμβουλίου μετέχουν με διετή θητεία: α) ο Αναπληρωτής Πρόεδρος της Αρχής ή ο αρχαιότερος Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη, β) δύο πάρεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Οι ανωτέρω ορίζονται με τους αναπληρωτές τους. Ταυτόχρονα δε, συνιστάται δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο κοινό για όλες τις Αρχές, το οποίο εδρεύει στο ΑΣΕΠ, είναι επταμελές και συγκροτείται από: α) έναν Σύμβουλο της Επικρατείας, ως Πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου, β) δύο μέλη της Αρχής στην οποία υπηρετεί ο πειθαρχικά διωκόμενος υπάλληλος που ορίζονται, με τους αναπληρωτές τους, από τον Πρόεδρο της Αρχής ή τον Συνήγορο του Πολίτη και γ) τέσσερις διοικητικούς προϊσταμένους των άλλων Αρχών με τους αναπληρωτές τους που ορίζονται από τους Προέδρους των Αρχών και τον Συνήγορο του Πολίτη. Το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η θητεία των μελών είναι διετής. Το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποστηρίζεται γραμματειακά από το ΑΣΕΠ. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται αναλόγως οι ισχύουσες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα για τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα πειθαρχικά συμβούλια και το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο.

3. Ο Κανονισμός της Βουλής

- i. Διατάξεις σχετικά με την επιλογή και παύση των μελών των ανεξάρτητων αρχών

Το άρθρο 14 στοιχ. δ' του Κανονισμού της Βουλής επαναλαμβάνει τη διάταξη του άρθρου 101 Α εδ. β' του Συντάγματος για την επιλογή των μελών των αρχών και

καθιερώνει την ίδια ρύθμιση και για την παύση αυτών. Ειδικότερα, το άρθρο αυτό του Κανονισμού ορίζει ότι η Διάσκεψη των Προέδρων, με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής και με απόφαση που λαμβάνεται ομόφωνα ή με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, επιλέγει τα μέλη των αρχών και μπορεί σε όσες περιπτώσεις το προβλέπει ο νόμος ν' ανακαλεί την επιλογή και ν' αποφασίζει την αντικατάσταση μέλους ή του συνόλου των μελών αρχής ή την έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης για τις πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 3 § 4 του Ν 3051/2002 ή την αποδοχή της παραίτησής τους. Έτσι, η εισήγηση του Προέδρου της Βουλής είναι η μοναδική διαδικασία, την οποία ο Κανονισμός προβλέπει για την επιλογή των μελών των Αρχών. Υποστηρίζεται⁵⁹ όμως, ότι η ρύθμιση αυτή δεν βρίσκεται σε πλήρη συμφωνία με το άρθρο 101 Α § 2 του Συντάγματος, το οποίο επιφυλάσσει στον Κανονισμό τον ορισμό της διαδικασίας της «επιλογής», δηλαδή της εκλογής των μελών των Αρχών, καθώς ο Πρόεδρος της Βουλής, όσο σοφός και αν είναι, δεν είναι σε θέση να προτείνει τα πρόσωπα, τα οποία έχουν τα νόμιμα προσόντα - και μάλιστα τα ικανότερα μεταξύ αυτών - για την κατάληψη των θέσεων των μελών όλων των Αρχών. Εξάλλου, η εκλογή των μελών των Αρχών προϋποθέτει τη δυνατότητα πρότασης υποψηφίων. Συνεπώς, ο Κανονισμός ρυθμίζει κατ' ουσίαν τον ορισμό των μελών των Αρχών από τα κόμματα αναθέτοντας στον Πρόεδρο της Βουλής τη διεξαγωγή των σχετικών διαπραγματεύσεων με τους εκπροσώπους τους για την κατανομή των εκάστοτε πληρούμενων θέσεων σ' αυτά.

ii. Διατάξεις σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών

Το άρθρο 138 Α του Κανονισμού, προστέθηκε με το άρθρο 10 § 8 της απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής της 6.12.2001 και ισχύει σήμερα όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 30 της απόφασης αυτής της 25.6.2008. Είναι το άρθρο που ρυθμίζει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών και οι διατάξεις του ισχύουν για όλες τις Α.Α. οι οποίες κατοχυρώνονται συνταγματικά ή συνιστώνται με νόμο. Κάθε ανεξάρτητη αρχή υποβάλλει μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος διαβιβάζει αυτή στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη κατά περίπτωση από τη Διάσκεψη των Προέδρων. Κάθε Α.Α. μπορεί να υποβάλει ειδικές εκθέσεις για θέματα της αρμοδιότητάς της, οι οποίες διαβιβάζονται στις προαναφερόμενες επιτροπές. Η αρμόδια επιτροπή για την ενημέρωση της Βουλής μπορεί να παραγγέλλει στις Α.Α. τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων σε υποθέσεις

⁵⁹ Βλ. οπ.παρ. υποσ. Ράικος, σελ. 184.

γενικότερου ενδιαφέροντος, την παραγγελία δε αυτή διαβιβάζει στις Α.Α.ο Πρόεδρος της Βουλής. Οι επιτροπές υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε Α.Α., ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή, στο πόρισμα δε, περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Κάθε επιτροπή στο τέλος κάθε συνόδου υποβάλλει έκθεση στην Ολομέλεια της Βουλής, που καταχωρίζεται στα πρακτικά και επί της οποίας μπορεί να γίνει συζήτηση με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 137, χωρίς τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, σε ειδική συνεδρίαση της επόμενης συνόδου. Για την ακρόαση των Προέδρων ή μελών των ανεξάρτητων αρχών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν την ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων στις διαρκείς επιτροπές. Κάθε επιτροπή επεξεργάζεται τις διαπιστώσεις και προτάσεις των υποβαλλόμενων ετήσιων ή ειδικών εκθέσεων και μπορεί να εφαρμόζει τη διαδικασία ακροάσεων, η οποία ισχύει για τις διαρκείς επιτροπές. Η Επιτροπή μπορεί μετά την ολοκλήρωση των ακροάσεων να συντάσσει σχετική έκθεση. Συναφής είναι και η αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων, την οποία καθιερώνει η διάταξη του άρθρου 14 στοιχ. ε' του Κανονισμού. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των αρχών υπάγεται στην αρμοδιότητα της Επιτροπής θεσμών και διαφάνειας (άρθρο 43 Α § 2β Καν.Β.).

II. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Η νομική φύση των Α.Α. προσδιορίζεται κυρίως από την αποστολή που τους αναθέτει το Σύνταγμα και οι νόμοι. Σήμερα, ελάχιστα αμφισβητείται το γεγονός ότι αναπτύσσουν την δράση τους στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, πολύς όμως λόγος έχει γίνει στη θεωρία για προς την ορθότητα και αποδοχή της άποψης αυτής.

Προ της αναθεώρησης του 2001, λόγος γινόταν στην ελληνική νομική θεωρία συνήθως για ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, με αποτέλεσμα να καθίσταται πέραν πάσης αμφιβολίας σαφές ότι πρόκειται καταρχήν για όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, έστω κι αν αυτά χαρακτηρίζονται από σειρά επιμέρους ιδιομορφιών, με πρωταρχική το γεγονός ότι δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης. Ο όρος «διοικητικές» ωστόσο, απαλείφθηκε τόσο στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α όσο και στις επιμέρους διατάξεις σχετικά με τις παραπάνω Α.Α., με μόνη εξαίρεση το άρθρο 103 παρ. 7 περί ΑΣΕΠ («η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα...γίνεται υπό τον έλεγχο Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού που συγκροτείται και λειτουργεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, όπως νόμος ορίζει»).

Βέβαια, ο συντακτικός νομοθέτης αποφάσισε να εντάξει το νέο άρθρο 101 Α στο έκτο τμήμα (101-105) του τρίτου μέρους (26-105 που επιγράφεται «Οργάνωση και Λειτουργίες της Πολιτείας»), του Συντάγματος με τίτλο «Διοίκηση», γεγονός από το οποίο προκύπτει, έστω έμμεσα, η απόφαση του να εντάξει τις Α.Α. στην εκτελεστική εξουσία⁶⁰. Πέραν όμως τούτου, η σχετική βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, προκύπτει και από την όλη πορεία των συζητήσεων της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, τόσο στην Επιτροπή, όσο και στην Ολομέλεια. Μάλιστα, υπήρξε και σαφής τοποθέτηση του Γενικού Εισηγητή της Πλειοψηφίας κατά τη απάλειψη του προσδιοριστικού «διοικητικές», στην Επιτροπή: «αφαιρέθηκε το «διοικητικές» για να τονιστεί ο ανεξάρτητος χαρακτήρας τους, δεν παύουν να είναι διοικητικές αρχές»⁶¹.

Ο επιθετικός, λοιπόν, προσδιορισμός «διοικητικές» που ακολουθούσε τις Α.Α. προ της αναθεώρησης του 2001, υποδήλωνε την ένταξη των εν λόγω θεσμών στη δομή της Διοίκησης, παρ' ότι δεν αρκούνται στην άσκηση μόνο διοικητικής λειτουργίας. Ο αναθεωρητικός όμως, νομοθέτης, προτίμησε τον όρο «Ανεξάρτητη Αρχή» παραλείποντας τον προσδιορισμό «διοικητική» ή «δημόσια» και η ορολογική αυτή διαφοροποίηση, ακόμη και τυχόν τυχαία, δεν είναι ερμηνευτικά αθώα αλλά αποδίδει τη γενικότερη τάση μετατροπής των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών σε Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς αποκλειστικά διοικητικό χρωματισμό. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι από τον τίτλο των συγκεκριμένων αρχών αφαιρείται το επίθετο «διοικητικές» δεν έχει ουσιώδη σημασία, καθώς δεν επηρεάζει την ένταξή τους στην εκτελεστική λειτουργία, ενώ κατά τις συζητήσεις που προηγήθηκαν της αναθεώρησης του Συντάγματος, οι εισηγητές χρησιμοποιούσαν τους όρους «ανεξάρτητη αρχή», «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» ή «ανεξάρτητη δημόσια αρχή» χωρίς να τους προσδίδουν διαφορετικό εννοιολογικό περιεχόμενο⁶².

Σημαντικές για τη φύση των Α.Α. κρίνονται οι διατάξεις του εκτελεστικού του άρθρου 101 Α του Συντ. νόμου 3051/2002. Η διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 2 ορίζει ότι *«κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές»*. Με τη διάταξη αυτή θεωρείται ότι ο νομοθέτης επιβεβαίωσε το διοικητικό χαρακτήρα των Α.Α. απονέμοντας τους τη

⁶⁰ Βλ.οπ.παρ. Χρυσόγονος Κ. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο σχέδιο της επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος», ΤοΣ 2000, σελ 1163 επ.

⁶¹ Βλ.Πρακτικά της Επιτροπής, σελ. 559.

⁶² Βλ.οπ.παρ.Χρυσόγονος

δυνατότητα έκδοσης όχι απλώς εκτελεστών διοικητικών πράξεων αλλά τελικών διοικητικών πράξεων, με τις οποίες ολοκληρώνεται η διοικητική ενέργεια και τις εξομοίωσε, στο πεδίο του δικαστικού ελέγχου, με κάθε άλλη μορφή διοικητικού οργάνου, που είναι αρμόδιο για την έκδοση τέτοιων πράξεων. Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν επίσης, ευρύτατη κανονιστική αρμοδιότητα (άρθρο 2 παρ. 3 και 7), μέσα, όμως, στα όρια του άρθρου 43 του Συντάγματος, άρα μπορούν να ρυθμίσουν μόνο ειδικότερα θέματα και ιδίως θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο γενικής ή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης έπειτα από πρόταση του αρμοδίου υπουργού⁶³. Το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές απολαμβάνουν λειτουργικής ανεξαρτησίας συνεπάγεται αφενός ότι, δεν υπόκεινται ούτε σε εποπτεία ούτε σε έλεγχο, και αφετέρου ότι, τα μέλη τους δεν μπορούν να ανακληθούν ανά πάσα στιγμή αλλά μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και ακολουθώντας τις ειδικές διαδικασίες που προβλέπει η ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 3 παρ. 4 και 6 Ν. 3051/2002).

Ως επακόλουθο της ένταξης των Α.Α. στη εκτελεστική λειτουργία, ανακύπτει το ερώτημα της φύσεώς τους ως διοικητικών οργάνων, εάν δηλαδή, αποτελούν άμεσα ή έμμεσα όργανα του Κράτους. Το ότι οι Αρχές του άρθ.101 Α είναι Ανεξάρτητες, μη υποκείμενες, κατά το άρθ.2 παρ. 1 Ν.3051/2002, σε ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία, μπορεί να οδηγήσει στην αρχική σκέψη ότι αποτελούν άμεσα όργανα του Κράτους, όπως εξάλλου έχει υποστηριχθεί, επειδή «δεν τελούν σε καμία ιεραρχική σχέση με τα όργανα αυτού»⁶⁴. Αντιστοίχως, έχει ειπωθεί ότι, «Το βέβαιον είναι ότι οι ανεξάρτητες αρχές μετατρέπονται σε συνταγματικά όργανα, δηλαδή σε άμεσα όργανα του κράτους, με τη γενική διάταξη του άρθρου 101 Α και τις ειδικότερες διατάξεις που μνημονεύουν τις πέντε αρχές στο πλαίσιο μιας συντεταγμένης διαδικασίας, δηλαδή το πλαίσιο μιας αναθεωρητικής διαδικασίας, που δεν μπορεί να αποκλίνει από τις γενικές αρχές του Συντάγματος και από το πλαίσιο των μη υποκείμενων σε αναθεώρηση διατάξεων, μία από τις οποίες είναι η ρητά αναφερόμενη στο άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της διάκρισης των εξουσιών κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος»⁶⁵.

⁶³ Βλ.οπ.παρ. Βενιζέλος Ε, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1974/1986/2001» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 20.

⁶⁴ Βλ. οπ.παρ.Ράικος, σελ.895-896.

⁶⁵ Βλ.οπ.παρ.Βενιζέλος Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1974/1986/2001» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 19.

Ο αντίλογος ωστόσο, εδράζεται στην άποψη ότι, η μη υπαγωγή σε άλλα όργανα ή άλλως, η μη εξάρτηση από άλλα όργανα, δεν αρκεί για την κατάταξη κρατικού οργάνου στα άμεσα όργανα του κράτους. Πρέπει παράλληλα να συντρέχει τόσο η πρόβλεψη του οργάνου όσο και ο καθορισμός του κύκλου των αρμοδιοτήτων του από το ίδιο το Σύνταγμα. Στην περίπτωση, όμως, των Α.Α. μόνο δύο εκ των πέντε γενικώς μνημονευομένων από το Συντ. Α.Α. προβλέπονται με συγκεκριμένη ονομασία (ΕΣΡ και Συνήγορος του Πολίτη), ενώ η διαμόρφωση του οργανωτικού σχήματος των λοιπών τριών ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη. Ακόμη, το ίδιο το Σύνταγμα αρκείται στον καθορισμό της αποστολής τους και μόνον, χωρίς να προσδιορίζει τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους. Οι αρμοδιότητές τους, αποφασιστικές ή γνωμοδοτικές, καθορίζονται με νομοθετικές διατάξεις ή με κανονιστικές διατάξεις, όπου αυτό είναι συνταγματικώς επιτρεπτό, μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση. Έτσι, πλέον συνεπής προς τα ανωτέρω κριτήρια φαίνεται, όπως υποστηρίζεται, η κατάταξή τους στα έμμεσα όργανα του Κράτους⁶⁶.

Στο σημείο αυτό δέον να αναφερθεί ότι, κατά μια άποψη⁶⁷, η ένταξη των Α.Α. στην εκτελεστική εξουσία δεν ανταποκρίνεται στη φύση των «αρχών», οι οποίες συνιστούν, κατά τη γνώμη αυτή, ένα νέο και ποιοτικά διαφορετικό –διοικητικό και ελεγκτικό – θεσμό σε σχέση με την παραδοσιακή τριμερή διάκριση των κρατικών λειτουργιών και συνακόλουθα, των κρατικών οργάνων (νομοθετικά, διοικητικά, δικαστικά), θεσμό, που λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που διέπουν την συγκρότηση και λειτουργία του, κινείται έξω από τις γνωστές μορφές της εκτελεστικής εξουσίας⁶⁸. Κατά τη συγκεκριμένη προσέγγιση, η διάκριση των εξουσιών δεν επιβάλλει την απομόνωση, αλλά τη συνεργασία και την αμοιβαία εξισορρόπηση της εκτελεστικής με την νομοθετική εξουσία και το συνταγματικό τρίπτυχο νομοθετική-εκτελεστική-δικαστική εξουσία δεν υποδέχεται ούτε είναι σε θέση να διαμορφώσει τρεις ουσιαστικά διακεκριμένες κρατικές λειτουργίες. Εξάλλου, κατά την ανωτέρω άποψη, ο ίδιος ο καταστατικός χάρτης, αναθέτοντας την άσκηση αρμοδιοτήτων που απορρέουν από μία λειτουργία σε όργανα που ανήκουν σε άλλη, σχετικοποιεί και την οργανική διάσταση της διάκρισης των εξουσιών⁶⁹.

⁶⁶ Βλ.οπ.παρ.Τζώνος σελ.76.

⁶⁷Βλ. Καμτσίδου Ιφιγένεια, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 944/1999, ΤοΣ 1999, σελ 551

⁶⁸ Βλ.οπ.παρ. Λαζαράκος Γ. σελ 27

⁶⁹ Βλ.οπ.παρ.Καμτσίδου Ι. σελ 552.

Η κριτική στην ανωτέρω άποψη διαλαμβάνει ότι, είναι βέβαια σχετική η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών υπό το ισχύον Σύνταγμα, αφού ανέχεται τη «διασταύρωση» των λειτουργιών, δηλ. την ανάθεση σε κρατικά όργανα και αρμοδιοτήτων που δεν ανήκουν κατά το περιεχόμενό τους στην αντίστοιχη λειτουργία π.χ. ανάθεση στη Βουλή δικαστικών αρμοδιοτήτων με τα άρθρα 49 και 86 Συντ., ωστόσο, η αρχή αυτή, υπό την «οργανική» εκδοχή της, αποκλείει καταρχήν τη «σύγχυση» των οργάνων, προϋποθέτει δηλ. 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. Η τυχόν παραδοχή λοιπόν ότι οι Α.Α. μπορεί να μην είναι από τη φύση τους κυρίως εκτελεστικά, νομοθετικά ή δικαστικά όργανα, αλλά κάτι διαφορετικό, δηλ. εν δυνάμει όργανα ταυτόχρονα εκτελεστικά και (ίσως εν μέρει) δικαστικά και νομοθετικά, ενδέχεται να παραπέμψει ακριβώς σε «σύγχυση» των οργάνων⁷⁰.

III. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Η παρ.1 του άρθρου 101 Α του Συντ. ορίζει ότι *«τα μέλη της (ΑΑ) διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει»*. Η διάταξη αυτή εντάχθηκε στο συνταγματικό κείμενο με σκοπό να ορίσει τα εχέγγυα διασφάλισης της αμεροληψίας που επιβάλλεται κατά την άσκηση του έργου των Α.Α.. Εντούτοις, η διάταξη, στην οποία υπήρξε ευρύτατη συναίνεση, δεν συζητήθηκε εκτενώς στην Αναθεωρητική Βουλή με τρόπο ώστε να προσδιορισθεί επακριβώς το περιεχόμενο της «ανεξαρτησίας» και συνεπώς, αυτό οριοθετείται επιστημονικά χωρίς δυνατότητα αναφοράς στη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, επειδή ακριβώς, ανάλογη βούληση δεν έχει ευκρινώς διατυπωθεί⁷¹. Διατυπωμένη λοιπόν, κατά τα ανωτέρω η διάταξη του άρθ. 101 Α παρ.1, δεν καθιστά δυνατό έναν επαρκή κατά περιεχόμενο προσδιορισμό των όρων «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία» παρά μόνο με προσφυγή στις ρυθμίσεις του εκτελεστικού της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης νόμου, δηλαδή του Ν.3051/2002.

A. Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ Α.Α. ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ

Η πρώτη ανάγνωση της διάταξης της παρ.1 του άρθρου 101 Α Συντ. δημιουργεί αμέσως συνειρμούς προς την αντίστοιχη του άρθρου 87 παρ.1 Συντ., κατά την οποία «η

⁷⁰ Βλ.οπ.παρ. Χρυσόγονος, σελ 1166-1167.

⁷¹ Βλ. οπ.παρ.Τζώνος σελ 81.

Δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Σχετικώς έχει υποστηριχθεί ότι, η ανεξαρτησία των μελών των Α.Α. βρίσκεται σε ευθεία αναλογία προς αυτή που καθιερώνει το Σύνταγμα υπέρ της δικαστικής εξουσίας και των δικαστικών λειτουργών, ότι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των αρχών κατοχυρώνεται υπό την ίδια έννοια υπό τη οποία κατοχυρώνονται η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών⁷² και ότι τα μέλη των αρχών περιβάλλονται με εγγυήσεις ανάλογες με αυτές που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς⁷³. Ως γνωστόν, η δικαστική εξουσία απονέμει δικαιοσύνη χωρίς την παρεμβολή των δύο άλλων εξουσιών, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το σχηματισμό της δικανικής κρίσης. Είναι λοιπόν, έναντι τη νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας ανεξάρτητη, και ταυτόχρονα, ισότιμη, όπως προκύπτει τόσο από την κατ' άρθρο 26 Συντ. διάκριση των τριών εξουσιών όσο και από την αναφορά του άρθρου 1 παρ. 3 του Συντ. ότι οι τρεις εξουσίες πηγάζουν από το Λαό και ασκούνται υπέρ αυτού και του Έθνους⁷⁴.

Κατά την αντίθετη, και μάλλον πειστικότερη, όμως άποψη⁷⁵, ευρύτερη προσέγγιση του ζητήματος, με επακριβή στάθμιση τόσο των συνταγματικών διατάξεων, όσο και του συνακόλουθου νομικού τους καθεστώτος, μάλλον οδηγεί σε διαφορετική αξιολόγησή τους. Κατ' αρχάς, κατά την ανωτέρω άποψη, η ανεξαρτησία των δικαστών και γενικότερα των δικαστικών λειτουργών κατοχυρώνεται στη λειτουργική της διάσταση πρώτα, και μετά στην προσωπική, ενώ στην περίπτωση των μελών των Α.Α. η προσωπική προηγείται της λειτουργικής διάστασης της ανεξαρτησίας, τόσο στο κείμενο του Συντ.(άρθ. 101 Α παρ.1) όσο και στις σχετικές αναφορές των εργασιών της Αναθεωρήσεως. Βέβαια, η σειρά της γραμματικής διατύπωσης μάλλον δεν έχει επιπτώσεις στο περιεχόμενο της ρύθμισης. Σε κάθε περίπτωση όμως, αποτελεί ένδειξη του τρόπου αντιμετώπισης του ζητήματος από τον αντίστοιχο Αναθεωρητικό Νομοθέτη.

Άλλωστε, κατά την ανωτέρω θέση, η λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών έχει ως πρωταρχικό θεμέλιο τη διάκριση των λειτουργιών που κατοχυρώνει το Συντ. στο άρθ.26 και υπηρετεί, ακριβώς λόγω της συνάρθρωσής της προς τη βασική και μη αναθεωρητέα αυτή διάταξη, την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος. Η δε προσωπική ανεξαρτησία

⁷² Βλ. οπ.παρ.Ράικος σελ 890.

⁷³ Βλ. οπ.παρ.Βενιζέλος, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 223

⁷⁴ Βλ.οπ.παρ.Λαζαράτος σελ 64.

⁷⁵ Βλ. οπ.παρ. Τζώνος σελ. 81.

υπάρχει ως αναγκαίο παρακολούθημα της λειτουργικής. Στην ίδια λογική, η λειτουργική αλλά και η προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών οριοθετούνται με συγκεκριμένες διατάξεις του Σ, ιδίως τα άρθ.87 παρ. 2 και 3,91, 93 παρ.4 και 95 παρ.5. Όσον αφορά όμως, στην προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Α.Α. αυτή εξαγγέλλεται στην παρ.1 του άρθ.101 Α του Συντ., κατοχυρώνεται συνταγματικώς μόνον η «ορισμένη θητεία», κατά τα λοιπά τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου και βέβαια δεν έχει τις αυτές αναγωγές σε θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, όπως η ανεξαρτησία των δικαστών.

Διατυπωμένη λοιπόν, κατά τα ανωτέρω η διάταξη του άρθ.101 Α παρ.1, δεν καθιστά δυνατό έναν πλήρη κατά περιεχόμενο προσδιορισμό των όρων «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία». Ούτε βέβαια, κρίνεται ασφαλές, να υιοθετηθεί εν προκειμένω, αναλογική ερμηνεία των αντίστοιχων περί δικαστών εννοιών, αφού ουδόλως βέβαιο είναι ότι υπήρξε σχετική βούληση του συνταγματικού νομοθέτη. Κατά λογική συνέπεια, η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των Α.Α. θα πρέπει να οριοθετηθεί με προσφυγή στις ρυθμίσεις του εκτελεστικού νόμου, δηλαδή του Ν.3051/2002, χωρίς να αγνοηθούν φυσικά, τα στοιχεία (ελάχιστα έστω) που θέτει συνταγματική διάταξη.

B.ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Στην προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Α.Α. είναι αφιερωμένο το άρθ.3 του Ν.3051/2002 υπό τον τίτλο «Προσωπική ανεξαρτησία-Νομικό καθεστώς των μελών». Στοιχεία της ανεξαρτησίας κατά τον Ν. 3051/2002 αποτελούν ιδίως⁷⁶:

α) Η αξίωση της επιλογής ως μελών των Α.Α. προσώπων «εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών»(παρ. 1),

β)Η εξαετής διάρκεια της θητείας τους σε συνάρτηση με την απαγόρευση της δυνατότητας ανανέωσης αυτής (παρ.2 εδ'γ). Τούτο σημαίνει ότι τα μέλη των Α.Α. δεν απολαμβάνουν ισοβιότητας. Για να εξασφαλισθεί δε, η συνέχεια της λειτουργίας κάθε Α.Α., το άρθρο5 παρ. 3 του Ν. 3051/2002 ορίζει ότι *«τα μισά από τα μέλη της, τα οποία κληρώνονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής αμέσως μετά τη λήψη της απόφασης επιλογής τους, διορίζονται για θητεία δύο ετών. Στον αριθμό των μελών κάθε ανεξάρτητης αρχής δεν περιλαμβάνεται για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου, ο*

⁷⁶ Βλ. οπ.παρ. Τζώνος σελ.88

Πρόεδρός της, ο οποίος διορίζεται για πλήρη θητεία». Στην ικανοποίηση του ιδίου σκοπού αποβλέπει και η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του Ν.3051/2002 σύμφωνα με την οποία «Ο Πρόεδρος της ανεξάρτητης αρχής ενημερώνει εγγράφως τον Πρόεδρο της Βουλής για τη λήξη της θητείας των μελών τρεις μήνες πριν από την ημερομηνία λήξης της θητείας τους. Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας. Στις μονοπρόσωπες αρχές το μέλος διορίζεται για πλήρη θητεία. Η παραίτηση θεωρείται ότι έγινε αποδεκτή μετά την πάροδο τριών μηνών από την υποβολή της, εφόσον μέχρι την ημερομηνία αυτή δεν έχει εκδοθεί και κοινοποιηθεί η πράξη αποδοχής της παραίτησης.» Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες.» Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη, καθώς και τα αντίστοιχα αναπληρωματικά μέλη Ανεξάρτητης Αρχής εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή παραιτηθούν ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, η Αρχή συνεχίζει να έχει νόμιμη συγκρότηση μέχρι το διορισμό νέων, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας. Στην περίπτωση αυτή τα καθήκοντα του Προέδρου ασκούνται από τον Αντιπρόεδρο της Αρχής ή σε περίπτωση ελλείψεώς τους από τον αναπληρωτή τους ή από μέλος που ορίζεται από την Ολομέλεια της Αρχής».

γ) Ο χαρακτηρισμός των μελών τους ως ανωτάτων κρατικών λειτουργών.

δ) Η θέσπιση ασυμβιβάστων και η πρόβλεψη καθεστώτος μερικής απασχολήσεως όπως και διατηρήσεως ασυμβιβάστων μετά τη λήξη της θητείας.

ε) Η ανάθεση στον Υπουργό Οικονομίας της αρμοδιότητας καθορισμού των αποδοχών των μελών των Α.Α. κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων και πάντοτε ύστερα από γνώμη των Α.Α., σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 7 του Ν.3051/2002. Για τον καθορισμό των αποδοχών τους λαμβάνεται υπόψη η τυχόν πλήρης και αποκλειστική απασχόλησή τους.

Πέρα βέβαια των ανωτέρω, στοιχείο ανεξαρτησίας των μελών των Α.Α. συνιστά σαφώς το ορισμένο της θητείας τους, στοιχείο συνταγματικώς κατοχυρωμένου υπέρ των μελών των Α.Α., ενώ ως στοιχείο ανεξαρτησίας δέον να θεωρηθεί και η ειδικότερη πρόβλεψη ότι η επιλογή τους πραγματοποιείται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 101 Α παρ. 2 Συντ. και στον Κανονισμό της Βουλής, η Διάσκεψη των Προέδρων της

Βουλής επιλέγει με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής ομοφώνως και πάντως την με αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τα μέλη των Α.Α.⁷⁷, όπως αναλυτικότερα θα εκτεθεί κατωτέρω.

Εξάλλου, η προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Α.Α. διασφαλίζεται και με την υπαγωγή της πειθαρχικής ευθύνης τους στις διατάξεις του Κανονισμού Λειτουργίας της κάθε Αρχής, που εκδίδεται από την ίδια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ.7 και 3 παρ. 6 του Ν.3051/2002⁷⁸. Προστασία των μελών παρέχεται όχι μόνο έναντι της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και έναντι της νομοθετικής, αφού δεν παρέχεται σ' αυτή η δυνατότητα ανάκλησης της απόφασης διορισμού ή παύσης της θητείας μέλους Α.Α.. Τα μέλη των Α.Α. απολαύουν ως ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, της ίδιας προστασίας που απολαύουν άλλοι δημόσιοι λειτουργοί, όπως π.χ. οι καθηγητές των Α.Ε.Ι.(αρθ.16 παρ. 2 Συντ.). Έκπτωση από το αξίωμα τους μπορεί να γίνει μόνο μετά από τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση για κάποια από τα αδικήματα που προβλέπονται στο άρθρο 3 παρ. 4 του Ν.3051/2002 και αποτελούν παράλληλα και κωλύματα διορισμού.⁷⁹

Γ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Α.Α., που προβλέπεται στο άρθρο 101 Α του Συντ. προσδιορίζεται ακριβέστερα στις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του Ν.3051/2002, το οποίο τιτλοφορείται «λειτουργική ανεξαρτησία». Ο σκοπός για τον οποίο καθιερώνεται η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Α.Α. είναι, κυρίως, η διασφάλιση της αυθεντικότητας της βούλησης του αποφασίζοντος οργάνου, το οποίο συγκροτούμενο *«από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών»*, θα πρέπει να σχηματίσει αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη κρίση, προκειμένου να ασκήσει τις αρμοδιότητες που του έχει αναθέσει ο συντακτικός κι ο κοινός νομοθέτης⁸⁰.

Η παραγράφου 1 του άρθρου 2 του Ν.3051/2002 ορίζει ότι *«οι ανεξάρτητες αρχές απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από*

⁷⁷ Βλ. οπ.παρ. Λαζαράκος σελ. 67.

⁷⁸ Βλ. οπ.παρ. Λαζαράκος σελ. 67.

⁷⁹ Βλ.Κοζύρης Φ.,«Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, Προβλήματα και Προοπτικές» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 2003, σελ.28.

⁸⁰ Βλ.οπ.παρ. Λαζαράκος σελ. 68

κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές.. *.(αλλά) υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής»* (παρ.1). Στη συνέχεια (παρ.2-9) παραθέτει στοιχεία της κατοχυρωμένης λειτουργικής ανεξαρτησίας. Πρόκειται για ρυθμίσεις που αφορούν, ιδίως, στη δημοσιονομική αυτοτέλεια της κάθε Α.Α. (παρ.2-3),στην ικανότητα δικαστικής παραστάσεώς της (παρ.9),στη δικαστική και εξώδικη εκπροσώπηση της, στον εν γένει συντονισμό και προώθηση του έργου της, όπως και στην άσκηση πειθαρχικής εξουσίας από τον οικείο Πρόεδρο (παρ.4),στη δυνατότητα συνάψεως συμβάσεων με επιστημονικούς φορείς για την προώθηση της αποστολής τους (παρ 6) και στη ρύθμιση θεμάτων εσωτερικής λειτουργίας της καθεμιάς με εσωτερικό κανονισμό, σύμφωνο προς τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που η ίδια εκδίδει και δημοσιεύει στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (παρ.7)⁸¹.

Η καίριας σημασίας λειτουργική ανεξαρτησία των Αρχών περιχαράκωνεται κατά διάφορους τρόπους που χρειάζονται λεπτομερέστερη περιγραφή⁸².

1.Ανάδειξη μελών

Την ανεξαρτησία των αρχών ο συντακτικός νομοθέτης την κατοχυρώνει πρωτίστως ως ανεξαρτησία από τα πολιτικά κόμματα επιβάλλοντας την ανάδειξη τους από ένα Κοινοβουλευτικό όργανο, την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, στην οποία εκπροσωπούνται όλες οι κοινοβουλευτικές ομάδες. Η ανάδειξη των μελών των Α.Α. γίνεται, κατά συνταγματική επιταγή, με ομοφωνία ή έστω με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης⁸³. Αυτή είναι μια προληπτικού χαρακτήρα συνταγματική εγγύηση της ανεξαρτησίας των αρχών. Για την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας η απουσία κομματικής εξάρτησης αποτελεί συνθήκη αναγκαία, όχι όμως ικανή καθώς η ανεξαρτησία διακυβεύεται και σε άλλα επίπεδα⁸⁴.

2.Κατάργηση Εποπτείας και Ελέγχου.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στο αρθ. 2.1 του νόμου που ορίζει ότι οι συνταγματικές Αρχές *«δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές»*. Συνεπώς, οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκονται έξω από κάθε παραδοσιακή διοικητική δομή και διάρθρωση και δεν υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο. Έτσι, στο

⁸¹ Βλ.οπ.παρ.Τζώνος, σελ.

⁸² Βλ.οπ.παρ.Κοζύρης.

⁸³ Ειδικότερα επί της ανάδειξης των μελών βλ.κατωτέρω κεφ.IV

⁸⁴ Βλ.Καμίνης Γ., «Ο Συνήγορος του Πολίτη», σε Φραγκάκη Ν, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 75.

πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των Αρχών, ο διαχωρισμός από τα υπουργεία είναι σαφής και απαράβατος και η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει αρμοδιότητα να τους απευθύνει οδηγίες, συστάσεις ή υποδείξεις, ούτε βέβαια να τους ζητήσει ή να τους εξαναγκάσει να προβούν στην διενέργεια συγκεκριμένων πράξεων καθώς δεν είναι δυνατός ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας ούτε, βέβαια, ο έλεγχος σκοπιμότητας. Δεν αποκλείεται φυσικά, επικοινωνία των ανεξάρτητων αρχών με τη διοίκηση για τη γνωστοποίηση πχ πληροφοριών ή τη διατύπωση απόψεων από επιμέρους Υπουργεία, χωρίς όμως οι ενέργειες αυτές της διοίκησης να έχουν δεσμευτική ισχύ⁸⁵.

Κατά την άσκηση δε, των καθηκόντων τους, οφείλουν να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης ενώ, έχει υποστηριχθεί⁸⁶ ότι λόγω αφενός του υψηλού επιπέδου του προσωπικού και των μελών τους, που τους επιτρέπει να ελέγχουν τη συνταγματικότητα διατάξεων νόμου και, αφετέρου, της σαφούς έλλειψης ιεραρχικής εξάρτησης, έχουν υποχρέωση να μην εφαρμόζουν διατάξεις νόμων αν οι ίδιες κρίνουν ότι το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο αντίκειται στο Σύνταγμα, με την αντίθετη άποψη⁸⁷ να υποστηρίζει ότι αυτή η δυνατότητα θα πρέπει να αποκλείεται καθώς μόνο τα δικαστήρια μπορούν να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων.

3. Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων

Η λειτουργική ανεξαρτησία διασφαλίζει την προστασία από παρεμβάσεις κατά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η προαναφερθείσα προσωπική ανεξαρτησία των μελών σε συνδυασμό με τη ρύθμιση της εσωτερικής λειτουργίας της Αρχής από Κανονισμό που εκδίδεται από την ίδια (άρθρ, 2.7) και με την ανάληψη της διοίκησής της από τον Πρόεδρό της (άρθρο 2,4) συνθέτουν ένα πλαίσιο αυτόνομης λειτουργίας. Με άλλα λόγια, η Αρχή διακινείται χωρίς παρεμβάσεις. Τέλος, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι Αρχές έχουν τη δυνατότητα αυτεπάγγελτης δραστηριοποίησης και την αρμοδιότητα να αποφασίζουν για αρμοδιότητα, ότι μπορούν να αναζητούν και να συγκεντρώνουν αποδεικτικά στοιχεία και να καλούν μάρτυρες, ότι η εκτελεστική εξουσία υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες και να συνεργάζεται και ότι η πρόσβαση των πολιτών εξασφαλίζεται με τη διαφάνεια, με τη

⁸⁵ Βλ.ο.π.παρ. Λαζαράκος σελ 69.

⁸⁶ Βλ. Αθανασόπουλος Χαρ., 1998-2008: Τα 10 χρόνια του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη, ΘΠΔΔ 2008, σελ 130.

⁸⁷ Βλ. Βογιατζόγλου Χ., «Μόνο τα δικαστήρια ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και όχι οι Δημόσιες Υπηρεσίες ή οι Ανεξάρτητες Αρχές»,ΔιΔικ 2005, σελ. 292 επ.

δημοσιότητα των συνεδριάσεων και των φακέλων και τη δημοσιοποίηση και αιτιολόγηση των αποφάσεων⁸⁸.

4. Εκτελεστότητα των Αποφάσεων

Το επόμενο ερώτημα λειτουργικής ανεξαρτησίας είναι το κατά πόσον η κατάργηση κάθε έλεγχου σημαίνει ότι, πέρα από τις διαδικασίες, οι αποφάσεις των Αρχών, όταν ληφθούν, είναι άμεσα εφαρμόσιμες, χωρίς τη μεσολάβηση ή δυνατότητα παρεμβολής των υπουργείων.

Είναι σαφές ότι, κατά των εκτελεστών αποφάσεων των συνταγματικών Αρχών, και πολλών άλλων κατά το νόμο, όπως π.χ. η επιβολή προστίμων, που εισπράττονται ως δημόσια έσοδα, η έκδοση αδειών κλπ., δεν επιτρέπεται πλέον έλεγχος ούτε καν νομιμότητας. Ο αρμόδιος υπουργός ως τρίτος, όπως και οι θιγόμενοι πολίτες, περιορίζεται μόνο στην άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων που προβλέπονται γενικώς με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή με διοικητική προσφυγή (αρθ.2.8). Η συμμόρφωση της διοίκησης επιτυγχάνεται με τη δικαστική προσφυγή των ενδιαφερομένων ή θιγομένων. Στην περίπτωση αποφάσεων γενικότερης φύσεως, όπως π.χ. της απαλλαγής από το μάθημα των θρησκευτικών, που απαιτούν τη συνεργασία του υπουργείου με την έκδοση π.χ. εγκυκλίου προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, πάλι υποστηρίζεται ότι οι ιδιώτες νομιμοποιούνται να προσβάλλουν την ενδεχόμενη άρνηση δικαστικώς⁸⁹.

Οι αρμοδιότητες των Αρχών όμως, όπως έχουμε αναφερθεί, δεν περιορίζονται στην έκδοση εκτελεστών αποφάσεων. Ένα σημαντικό κομμάτι περιλαμβάνει τη θέσπιση κανονιστικών κειμένων, π.χ. κωδίκων δεοντολογίας, και τη γνωμοδότηση, απλή ή και δεσμευτική, σε σύνθετες διοικητικές πράξεις. Τα κανονιστικά όμως, κείμενα, ξεταξίζονται από την σκοπιά της λειτουργικής ανεξαρτησίας, είναι αυτά που παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες δυσκολίες, για διάφορους λόγους. Καταρχήν, η έκδοση «κανονιστικών πράξεων» από «όργανα της διοίκησης» άλλα από τα υπουργεία, μόνο με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της και μόνο «προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό» είναι δυνατή (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ). Αυτές οι διατάξεις περιορίζουν

⁸⁸ Βλ. οπ.παρ. Κοζύρης, σελ. 29.

⁸⁹ Βλ. οπ.παρ. Κοζύρης σελ. 29.

καταρχάς τον χαρακτήρα των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων όλων των Αρχών και συνεπώς την ανεξαρτησία τους.

Επιπλέον, πολλές ειδικές εξουσιοδοτήσεις νόμων για κανονιστικές πράξεις απαιτούν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων για την ενεργοποίησή τους που προϋποθέτουν πρόταση του αρμοδίου υπουργού. Αυτό βέβαια διευρύνει το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης σε θέματα πέρα από τα «ειδικότερα» αλλά ταυτόχρονα προσθέτει την υπουργική σύμπραξη και συμμετοχή. Τι γίνεται σε περίπτωση που ο υπουργός αρνείται ή κωλυσιεργεί ή ακόμα τροποποιεί το κείμενο που υποβάλλει η Αρχή; Τέλος, για λόγους πληρότητας, ας σημειώσουμε και τη σπάνια περίπτωση όπου η εκτελεστική εξουσία εμποδίζει την θέσπιση προεδρικού διατάγματος με την άρνηση του Προέδρου της Δημοκρατίας να το υπογράψει. Οι παράμετροι αυτοί, όπως σαφώς γίνεται αντιληπτό, δύνανται να επηρεάσουν την έκταση της ανεξαρτησίας των Α.Α..

Στο πλαίσιο τώρα, των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί, οι ανεξάρτητες αρχές, με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη, μπορούν να εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, χωρίς τη διαμεσολάβηση άλλου οργάνου. Η εκτελεστότητα των πράξεων των Α.Α. συνίσταται στο γεγονός ότι η ρύθμιση που θεσπίζεται είναι υποχρεωτική για τον αποδέκτη της, χωρίς να χρειάζεται άλλη διαδικασία ενώπιον της Διοίκησης ή προηγούμενη δικαστική απόφαση. Η εκτελεστότητα των πράξεων των Α.Α. εξασφαλίζεται, τις περισσότερες φορές, με κυρώσεις που καθορίζουν κάθε φορά οι ειδικές διατάξεις της κάθε αρχής και οι οποίες μπορεί να είναι πειθαρχικές, ποινικές, διοικητικές ή αστικές. Κατά των εκτελεστών πράξεων των Α.Α. δεν επιτρέπεται οποιοσδήποτε διοικητικός ή ιεραρχικός έλεγχος ούτε έλεγχος νομιμότητας. Η μόνη δυνατότητα εναντίωσης στις αποφάσεις των Α.Α. είναι, όπως έχουμε προαναφέρει, η άσκηση από τον θιγόμενο πολίτη αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου, καθώς και των προβλεπόμενων στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικών προσφυγών. Προβλέπεται όμως, και η δυνατότητα άσκησης ενδοστρεφούς προσφυγής, αίτησης ακύρωσης δηλαδή κατά συγκεκριμένης πράξης Α.Α. από τον κατά περίπτωση Υπουργό. Τούτο δεν συνιστά φυσικά άσκηση ελέγχου νομιμότητας, καθώς ο Υπουργός στην περίπτωση αυτή μετατρέπεται σε διάδικο

που έχει εκ του νόμου έννομο συμφέρον για την άσκηση του σχετικού ενδίκου βοηθήματος⁹⁰.

5. Οικονομική αυτοτέλεια και επιλογή προσωπικού των Α.Α.

Η αυτονομία των Α.Α., όπως είναι προφανές, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα τους να διαχειρίζονται αυτόνομα του δικούς τους οικονομικούς πόρους και να αποφασίζουν οι ίδιες για το προσωπικό με το οποίο θα στελεχωθούν.

5^α. Οικονομική αυτοτέλεια

Η ρύθμιση του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 3051/2002 ορίζει ότι ο Πρόεδρος της οικείας ανεξάρτητης αρχής είναι αυτός που εισηγείται τον προϋπολογισμό της στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και είναι ο διατάκτης των αντίστοιχων δαπανών. Έντονος όμως, προβληματισμός εκφράζεται για τη γραφειοκρατική δομή της χρηματοδότησης τους και προτείνεται η εγγραφή των σχετικών κονδυλίων σε ξεχωριστά κεφάλαια του κρατικού προϋπολογισμού και η πρόβλεψη εξαιρέσεων από τις ρυθμίσεις του δημοσίου λογιστικού, οι οποίες θα επιτρέψουν στις Α.Α. να αποκτήσουν μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Είναι γεγονός ότι, η οικονομική επιβίωση ή η οικονομική ενίσχυση των Α.Α. εξαρτάται, υπό το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, από την εκτελεστική εξουσία. Στο μέτρο δε, που η τελευταία είναι σε θέση να διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο στη συμπίεση ή στην επαύξηση των πόρων κάθε Α.Α., μπορεί να προσδιορίζει παράλληλα, έστω και έμμεσα, την αποτελεσματικότητά της⁹¹. Χαρακτηριστική μάλιστα, είναι η επισήμανση του άλλοτε Συνηγόρου του Πολίτη, Γ. Καμίνη, ότι *«δεν είναι δυνατόν ο Συνήγορος του Πολίτη να ελέγχει τη νομιμότητα πράξεων του Υπουργείου Οικονομικών και να είναι κάθε χρόνο υποχρεωμένος να διαπραγματεύεται με το ίδιο Υπουργείο τον προϋπολογισμό του»*⁹². Για το λόγο αυτό έχει προταθεί⁹³ ότι, θα ήταν συνταγματικά αποδεκτή αλλά και σαφώς αποτελεσματικότερη, η υπαγωγή των Α.Α. στον προϋπολογισμό της Βουλής και η ανάθεση αποφασιστικής αρμοδιότητας σχετικά με τις πιστώσεις τους σε όργανο της Βουλής π.χ. τη Διάσκεψη των Προέδρων ή κάποια άλλη ειδική επιτροπή, πάντοτε βέβαια με τον καταστατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ή

⁹⁰ Βλ.οπ.παρ. Λαζαράτος σελ 77.

⁹¹ Βλ.οπ.παρ.Λαζαράκος σελ 78.

⁹² Βλ. Καμίνης Γ., «Ο Συνήγορος του Πολίτη», σε Φραγκάκη Ν, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 75.

⁹³ Βλ. Παπαϊωάννου Μ., σε Πρακτικά Ημερίδας (18.02.2011) με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, www.oeaa.gr, σελ. 24, καθώς και Λαμπρινόπουλος Α.,οπ.παρ.Πρακτικά Ημερίδας σελ. 42

έστω να υπάρξει κωδικός χωριστός για κάθε Α.Α. στον κρατικό προϋπολογισμό⁹⁴. Για ορισμένες δε αρχές, όπως επί παραδείγματι ΑΔΑΕ και ΕΣΡ, λύση θα αποτελούσε η πρακτική που ακολουθείται από την ΕΕΤΤ (ανεξάρτητη αρχή κατοχυρωμένη με νόμο) η οποία απολαμβάνει πλήρους οικονομικής αυτοτέλειας καθώς οι δαπάνες της δεν καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά μέσω τελών που η ίδια η ΕΕΤΤ επιβάλλει στις ελεγχόμενες επιχειρήσεις⁹⁵. Η δυνατότητα δηλαδή, να διαθέτει η αρχή ίδια έσοδα, κρίνεται ως μια σημαντική διευκόλυνση προς την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της και θα μπορούσε να επιτευχθεί, όπως έχει προταθεί⁹⁶, με τη θέσπιση ετήσιου διαχειριστικού ανταποδοτικού τέλους, ικανού να καλύψει μέρος των δαπανών τους.

5β. Επιλογή προσωπικού

Ο συντακτικός νομοθέτης στη διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 101 Α Συντ. κατοχύρωσε τη συγκρότηση κάθε αρχής από δικό της προσωπικό, αναθέτοντας στον κοινό νομοθέτη την ειδικότερη ρύθμιση της επιλογής και της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού. Η απόφαση αυτή του νομοθέτη να αναθέσει αποκλειστικά στις ίδιες τις Α.Α. την επιλογή του προσωπικού τους αποτέλεσε σημαντικό βήμα λειτουργικής αυτονομία και ανεξαρτησίας αυτών. Κατ'εφαρμογή λοιπόν της ανωτέρω συνταγματικής εξουσιοδότησης ο Ν. 3051/2002 ανέθεσε, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1, την επιλογή του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού κάθε ανεξάρτητης αρχής σε επιτροπή, της οποίας τη συγκρότηση και τη σύνθεση καθορίζει με απόφασή της η ανεξάρτητη αρχή και στην οποία επιτροπή μετέχουν τουλάχιστον ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π. και ένας καθηγητής Α.Ε.Ι., ενώ σχετικά με τη σύσταση θέσεων και γενικότερα την οργάνωση των υπηρεσιών των Α.Α. η παρ.5 του άρθρου του ν.3051/2002 όρισε ότι θα καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έπειτα από πρόταση της ανεξάρτητης αρχής και γνώμη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁹⁷.

Παρά το γεγονός όμως, ότι κρίνεται σημαντικό για την λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών η δυνατότητα τους να επιλέγουν οι ίδιες το προσωπικό τους, ο κοινός νομοθέτης αποφάσισε με τον νόμο 3812/2009 την τροποποίηση του καθεστώτος πρόσληψης

⁹⁴ Βλ. Παυλόπουλος Π., σε Πρακτικά Ημερίδας (18.02.2011) με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, www.oeaa.gr, σελ. 26.

⁹⁵ Βλ. οπ.παρ. Λαζαράκο σελ. 78.

⁹⁶ Βλ. οπ.παρ. Λαμπρινόπουλος σελ. 42.

⁹⁷ Βλ. Άρθρα 2 παρ. 5 και 4 παρ. 1 Ν.3051/2002.

προσωπικού των Α.Α. και την υπαγωγή τους στη διαδικασία πρόσληψης του ΑΣΕΠ. Στην ρύθμιση αυτή, βέβαια, ασκείται κριτική καθώς θεωρείται ότι παραγνωρίζει τους λόγους που υπαγόρευσαν τη ρύθμιση του 2002 και ήταν, αφενός, ο σεβασμός της ανεξαρτησίας κάθε αρχής και αφετέρου η εξυπηρέτηση των ειδικών αναγκών στο γνωστικό αντικείμενο που απαιτεί το έργο κάθε αρχής⁹⁸.

Κριτική άλλωστε, έχει ασκηθεί και στη ρύθμιση της παραγράφου 2 του άρθρου 4 του Ν. 3051/2002 που ορίζει ότι *«Το ειδικό επιστημονικό προσωπικό που εκτελεί την κύρια αποστολή της ανεξάρτητης αρχής προσλαμβάνεται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ...»*, διαλαμβάνοντας ότι η μονιμότητα, την οποία η ρύθμιση αυτή συνεπάγεται, δεν συμβαδίζει με την ανεξαρτησία των Α.Α. αλλά αντιθέτως, είναι μεγέθη αντιστρόφως ανάλογα. Η άποψη αυτή, στηρίζεται στο γεγονός ότι, η θέσπιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων το 1911 είχε ως σκοπό την προστασία των αντιφρονούντων από το ενδεχόμενο διώξεων εκπορευόμενων από την κυβέρνηση, το ενδεχόμενο όμως αυτό στην περίπτωση των Α.Α., ήτοι κομματικού χαρακτήρα διώξεων σε βάρος του προσωπικού των Α.Α., είναι αδιανόητο καθώς η προϊστάμενη αρχή, δηλαδή ο πρόεδρος και τα μέλη των Α.Α., είναι εξ ορισμού κομματικά ανεξάρτητα, άρα ουδέτερα. Γι'αυτό λοιπόν, κρίνεται μάλλον ατυχής η ρύθμιση της παραγράφου 2 του άρθρου 4 του Ν. 3051/2002⁹⁹.

IV. Η ΕΚΛΟΓΗ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

1. Τρόπος εκλογής

Μεγάλη αντιπαράθεση προηγήθηκε της ψήφισης της παραγράφου 2 του άρθρου 101 Α Συντ. σχετικά με το όργανο επιλογής των μελών των Α.Α.. Η αρχική πρόταση του ΠΑΣΟΚ ήταν τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών να εκλέγονται από κοινοβουλευτικό όργανο, τη Διάσκεψη των Προέδρων, με την πλειοψηφία των 3/5 των μελών της, μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Πρόταση που δεν έγινε δεκτή από την αντιπολίτευση, καθώς, λόγω της σύνθεσης της Διάσκεψης των Προέδρων, το κυβερνών κόμμα μπορεί κατά κανόνα να διαθέτει μόνο του αυτήν την πλειοψηφία. Ο Εισηγητής της πλειοψηφίας επανήλθε με δύο εναλλακτικές προτάσεις: στην πρώτη διατηρούσε την αρμοδιότητα η Διάσκεψη των Προέδρων, αλλά μετά από πρόταση του Προέδρου της

⁹⁸ Βλ. ο.π.παρ. Λαζαράκο σελ. 78.

⁹⁹ Βλ. ο.π.παρ. Καμίνης Γ. «Ο Συνήγορος του Πολίτη», σελ. 76.

Βουλής, με επιδίωξη ομόφωνης απόφασης και, εάν τούτο δεν καθίστατο δυνατό, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών θα εκλέγονταν με την πλειοψηφία των 3/5. Η δεύτερη εναλλακτική εκδοχή προέβλεπε πρόταση του αρμοδίου Υπουργού προς την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή και εκλογή από αυτήν με την ενισχυμένη πλειοψηφία των 3/5 των παρόντων μελών της. Εάν η πλειοψηφία αυτή ήταν αδύνατο να επιτευχθεί μετά από τη διεξαγωγή δύο ή τριών ψηφοφοριών, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών θα εκλέγονταν από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της Επιτροπής.

Κατά την προτελευταία συνεδρίαση της Επιτροπής Αναθεώρησης, τα δύο μεγάλα κόμματα συμφώνησαν επί της δεύτερης εκδοχής, με δύο διαφορές: α) προτάσεις για τα πρόσωπα των υποψηφίων μπορούσαν να υποβάλουν, εκτός του αρμοδίου Υπουργού, και τα κόμματα και, β) για τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών, τα οποία δεν θα συγκέντρωναν την πλειοψηφία των 3/5 κατά την πρώτη ψηφοφορία, θα διεξαγόταν νέα ψηφοφορία μετά την πάροδο έξι μηνών. Η συμφωνία αυτή ανετράπη κατά την τελευταία συνεδρίαση. Ο Εισηγητής της πλειοψηφίας πρότεινε νέο σχέδιο διάταξης, που επανέφερε την αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων, χωρίς να μνημονεύεται ο Πρόεδρος της Βουλής ως προτείνων τα υποψήφια μέλη των ανεξάρτητων αρχών. Η Διάσκεψη θα αποφάσιζε με επιδίωξη ομοφωνίας και πάντως με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης. Θα διορίζονταν όσοι είχαν συγκεντρώσει τουλάχιστον τα 3/5 και μετά από έξι μήνες θα επαναλαμβανόταν η ψηφοφορία για όσα μέλη δεν είχαν συγκεντρώσει την πλειοψηφία των 4/5. Επ' αυτού του σχεδίου διάταξης, εγκριθέντος κατά πλειοψηφία, εκλήθη να αποφανθεί η Ολομέλεια, η οποία, με πλειοψηφία, όπως προαναφέρθηκε, 152 βουλευτών υιοθέτησε την πρόταση της Επιτροπής, αλλά μόνον ως προς το πρώτο σκέλος της: Αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων και επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως εκλογή με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών της. Η ρύθμιση ψηφίστηκε έτσι, ενώ τα υπόλοιπα παρελήφθησαν¹⁰⁰.

Από τα πρακτικά των συζητήσεων και την αιτιολογική έκθεση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής σχετικά με τη θέσπιση της παραγράφου 2 του άρθρου 101 Α Συντ., η πρόβλεψη του τρόπου αυτού διορισμού των μελών των Α.Α απέβλεπε στην ανάδειξη προσώπων τα οποία θα ήταν εγνωσμένου κύρους ούτως ώστε να συγκεντρώνουν την αποδοχή όλων ή της συντριπτικής πλειοψηφίας των κομμάτων της Βουλής. Επιπλέον, θα πρέπει να

¹⁰⁰ Βλ. Καμίνης Γ., Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την Αναθεώρηση, σε Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα Συνταγματική Μεταρρύθμιση, Τόμος Δεύτερος, εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ.819-821.

ληφθούν υπόψη και οι τότε επικρατούσες συνθήκες στην πολιτική ζωή της χώρας στην οποία επικρατούσε έντονος δικομματισμός που ευνοούσε την ανωτέρω επιλογή-λύση. Η πολιτική όμως, πραγματικότητα που επικράτησε στην χώρα μας, ιδίως δε μετά το 2010 με τον πολιτικό κατακερματισμό και τη δημιουργία πολυκομματικής Βουλής, δημιούργησε αδυναμία ανανέωσης της συγκρότησης των Α.Α., όταν έληγε θητεία των μελών τους και δεν συγκεντρωνόταν η κατά τα ανωτέρω, απαιτούμενη πλειοψηφία ή η ομοφωνία για την εκλογή νέων μελών ή για την ανανέωση της θητείας των παλαιών¹⁰¹.

Άλλωστε, η ρύθμιση της επιλογής των μελών των συνταγματικώς κατοχυρωμένων Α.Α. από όργανο μη προβλεπόμενο από το Συντ., χαρακτηρίζεται από προφανή νομική ανακολουθία και αποδεικνύεται και στην πράξη δυσλειτουργική, λόγω της ελλειπτικότητάς της: Οργανώνει ανάδειξη συλλογικών διοικητικών οργάνων με ομοφωνία ή με την εξαιρετικά αυξημένη - και κατά τούτο δυσεπίτευκτη- πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του εκλέγοντας οργάνου, χωρίς παράλληλα να προβλέπει και περαιτέρω, υπό διαφορετικούς όρους, συνέχιση της διαδικασίας σε περίπτωση μη επιτεύξεως της ομοφωνίας ή των τεσσάρων πέμπτων. Μάλιστα, η ελλειπτικότητα, η οποία ουδόλως επισημάνθηκε στην αναθεωρητική διαδικασία, μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρή θεσμική εμπλοκή, αλλά και να επισύρει σοβαρές επιπτώσεις στη νομιμότητα της λειτουργίας των Α.Α.. Συντ.¹⁰².

Το ζήτημα αυτό, όπως ήταν επόμενο, απασχόλησε πολλάκις το Συμβούλιο της Επικρατείας.

2. Ορισμένη θητεία και παράταση αυτής κατά την αρχική μορφή του ν.3051/2002

Στην αρχική του μορφή ο εκτελεστικός του άρθρου 101 Α του Συντ. Νόμος (3051 / 2002) ανέφερε στην παρ. 2 του άρθρου 3, ότι η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών *«είναι τετραετής και ανανεώνεται με τρόπο που διασφαλίζει τη συνέχεια της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 5 του παρόντος.»* Επίσης, στην προϊσχύουσα μορφή του, ο Ν.3051 ανέφερε ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών *«δεν επιτρέπεται να επιλέγονται για περισσότερες από δύο θητείες, διαδοχικές ή μη».*

Η πρώτη απόφαση του ΣτΕ που απασχολήθηκε με το ζήτημα της παράτασης της θητείας των μελών των Α.Α. και της νόμιμης ή μη συγκρότησης αυτών από μέλη η θητεία των

¹⁰¹ Βλ. Αντωνόπουλος Ε., Ζητήματα που ανακύπτουν από τη λειτουργία και την άσκηση αρμοδιοτήτων των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, ΘΠΔΔ 1/2006, έτος 9°.

¹⁰² Βλ.οπ.παρ. Τζώνος, σελ. 79.

οποίων έχει λήξει ήταν η υπ' αριθμ. 1098/2011 του Δ' τμήματος επταμελούς σύνθεσης και αφορούσε στη συγκρότηση του ΕΣΡ. Ειδικότερα, η αιτούσα επιχείρηση προσέφυγε στο ΣτΕ εναντίον απόφασης του ΕΣΡ που ελήφθη στις 13.2.2007, με το επιχείρημα ότι η απόφαση ήταν μη νόμιμη, διότι μετείχαν στη σύνθεση του συλλογικού αυτού οργάνου μέλη η τετραετής θητεία των οποίων είχε ήδη λήξει από τον Ιούνιο του 2006, χωρίς να έχουν ακόμη ορισθεί, κατά τον κρίσιμο χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης (13.2.2007), τα νέα μέλη του ΕΣΡ. Τότε, το ΣτΕ έκρινε ότι η μη επιλογή των νέων μελών του ΕΣΡ από τη Διάσκεψη των Προέδρων και η παράταση της θητείας των παλαιών μελών επί 8 και πλέον μήνες μετά τη λήξη της θητείας τους, υπερβαίνουν τον εύλογο χρόνο κατά τον οποίον θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η εν λόγω παράταση. Συγκεκριμένα, το ΣτΕ δέχτηκε ότι *«είναι μεν ανεκτή η συνέχιση λειτουργίας των εν λόγω αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνον όμως για εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Τούτου έπεται ότι, μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής, η δε ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και μετά, νόμιμη συγκρότηση. Ως εκ τούτου, και η ρύθμιση του τελευταίου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 (κατά την οποία «η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι το διορισμό νέων») πρέπει να ερμηνευθεί με την αυτή, συνάδουσα προς το Σύνταγμα, έννοια, ότι, δηλαδή, επιτρέπει την παράταση της θητείας αυτών μόνον επί εύλογο χρόνο και μόνο για εύλογη αιτία. Αντίθετη εκδοχή θα αποσυνέδεε την ύπαρξη και την λειτουργία της ανεξάρτητης αυτής διοικητικής αρχής από την συγκεκριμένη συνταγματική της βάση»*, κατέληξε δε ότι *«το ΕΣΡ έλαβε την προσβαλλόμενη απόφαση υπό μη νόμιμη συγκρότηση, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα»*. Υπήρξε όμως και μειοψηφία η οποία υποστήριξε ότι, η παράταση της θητείας των μελών δεν πρέπει να υπόκειται στον χρονικό περιορισμό του εύλογου χρόνου λόγω της ανάγκης της αδιάλειπτης λειτουργίας του ΕΣΡ εν όψει πραγματώσεως των σκοπών που επιδιώκονται με την λειτουργία της αρχής αυτής.

Η απόφαση αυτή άρχισε να εφαρμόζεται και να οδηγεί σε σωρεία ακυρώσεων αποφάσεων του ΕΣΡ με αποτέλεσμα να εκδοθεί ο ν. 3979/2011 με την ερμηνευτική διάταξη του οποίου (άρθρο 57 παρ. 1), ορίστηκε ότι *«κατά την αληθή έννοια της διάταξης του αρθ.5 παρ.3 εδ.ε' η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών Α.Α.. καλύπτει ισόχρονο διάστημα μέχρι το διορισμό των νέων μελών κατά την παράγραφο 2 εδάφιο α' του*

ίδιου ως άνω άρθρου και είναι επιτρεπτή επί όσο χρόνο δεν έχουν ορισθεί τα νέα μέλη». Η νέα αυτή ρύθμιση παραπέμφθηκε με την 2010/2012 απόφαση του Δ' Τμήματος στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου λόγω της, κατά την άποψη του τμήματος, αντίθεσης της ρύθμισης αυτής στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος. Με την υπ' αριθμ. 3515/2013 απόφαση της Ολομέλειας, αφού έγινε καταρχήν δεκτό, ότι το ορισμένο της θητείας προϋποθέτει τον χρονικό περιορισμό του εύλογου χρόνου σε περίπτωση παράτασης της ήδη λήξασας θητείας, στη συνέχεια κρίθηκε ότι η τετραετής παράταση που προέβλεπε ο νέος νόμος είναι αντίθετη στο άρθρο 101 Α Συντ..

Το θέμα όμως του ορίου της δυνατότητας αυτοδίκαιης παράτασης της θητείας των μελών των Α.Α απασχόλησε επανειλημμένως το ΣτΕ. Με την απόφαση 3914/2013 (Δ' Τμήματος) το ΣτΕ έκρινε επί αίτησης ακύρωσης απόφασης του ΕΣΡ που ελήφθη την 22.03.2011 και στη λήψη της οποίας συμμετείχε μέλος που είχε διορισθεί ως τακτικό την 24.10.2005 και συνεπώς, είχε λήξει η τετραετής θητεία του κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης (22.3.2011), ήδη προ 17 περίπου μηνών. Εδώ το ΣτΕ έκρινε ότι: *“το δε χρονικό αυτό διάστημα των 17 περίπου μηνών κείται εντός του ευλόγου χρόνου κατά τον οποίον είναι συνταγματικώς ανεκτή η παράταση της θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, ενόψει του σκοπού που το Σύνταγμα αναθέτει σε αυτές και της, κατά το άρθρο 101 Α παρ. 2 Συντάγματος, αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής που απαιτείται για την επιλογή των μελών των εν λόγω αρχών”*.

Ακολούθησαν κι άλλες αποφάσεις με αντίστοιχο σκεπτικό, μέχρι την 1249/2015 που δέχθηκε ότι το διάστημα των 23 μηνών και 17 ημερών, είναι “εύλογος χρόνος”. Κατά την άποψη που επικράτησε στο Τμήμα, από τη λήξη της τετραετούς θητείας του επίμαχου μέλους μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, μεσολάβησαν 23 μήνες κι 17 ημέρες, δηλαδή, χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας μέλους του ΕΣΡ, και τούτο διότι το διάστημα αυτό είναι, πάντως, μικρότερο του ημίσεως της τετραετούς θητείας των μελών του ΕΣΡ, το οποίο κρίνεται εύλογο από την άποψη αυτή. Υπήρξε και η μειοψηφία μιας συμβούλου, ενώ τελικά το Δ' Τμήμα λόγω *“της σπουδαιότητας του προπεριγραφέντος ζητήματος και ενόψει αντίθετης νομολογίας το*

Τμήμα, υπό την παρούσα πενταμελή σύνθεση, κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί (...) στην επταμελή σύνθεση αυτού»¹⁰³.

Εντός του ανεκτού, είχε κρίνει εξάλλου νωρίτερα και η Ολομέλεια του ΣτΕ, με την απόφαση 3515/2013, ότι κινείται και η επί 22 μήνες παραμονή μέλους του ΕΣΡ μετά την λήξη της θητείας του.

Ακολουθώντας το σκεπτικό της υπ' αριθμ. 1249/2015 απόφασής του, όπου οριοθέτησε τον εύλογο χρόνο παράτασης της θητείας των μελών των Α.Α. στο μέγιστο ««διάστημα... πάντως, μικρότερο του ημίσεως της τετραετούς θητείας των μελών του ΕΣΡ», το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε εν συνεχεία, μη νόμιμη τη σύνθεση του ΕΣΡ όταν σε αυτό συμμετείχαν μέλη η θητεία των οποίων είχε λήξει πέραν του ημίσεως της τετραετίας, επί παραδείγματι προ 26¹⁰⁴ ή 27¹⁰⁵ μηνών. Είναι όμως γεγονός, ότι το ζήτημα της αυτοδίκαιης παράτασης της θητείας των μελών των Α.Α., εξακολουθεί να ταλανίζει την νομολογία του Δικαστηρίου¹⁰⁶.

2α. Ανάγκη αναμόρφωσης διαδικασίας επιλογής μελών Α.Α.

Από τη σωρεία των περιπτώσεων που ήχθησαν και εξακολουθούν να άγονται ενώπιον του ΣτΕ σχετικά με τη νόμιμη ή μη συγκρότηση Α.Α. λόγω συμμετοχής στη σύνθεση αυτών μελών η θητεία των οποίων έχει λήξει, συνάγεται η ανάγκη αναθεώρησης της διάταξης του άρθρου 101 Α Συντ. ως προς τον τρόπο εκλογής των μελών των Α.Α., καθώς η ισχύουσα ρύθμιση δεν ανταποκρίνεται στις πολιτικές συνθήκες που υπαγόρευαν την θέσπιση της. Όπως προαναφέρθηκε, η πολιτική πραγματικότητα που επικράτησε στην χώρα μας, ιδίως δε μετά το 2010 με τον πολιτικό κατακερματισμό και τη δημιουργία πολυκομματικής Βουλής, δημιούργησε αδυναμία ανανέωσης της συγκρότησης των Α.Α., όταν έληγε θητεία των μελών τους και δεν συγκεντρωνόταν η απαιτούμενη πλειοψηφία ή η ομοφωνία για την εκλογή νέων μελών ή για την ανανέωση της θητείας των παλαιών, και γι' αυτό, το άρθρο 101 Α θα πρέπει, ως προς το σημείο αυτό, να γίνει πιο ευέλικτο. Ως εκ τούτου, η αναμόρφωση της διαδικασίας επιλογής, μοιάζει όχι μόνο θεμιτή αλλά και αναγκαία¹⁰⁷.

¹⁰³ Βλ. ΣτΕ 1239/2015 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁰⁴ Βλ. ΣτΕ 2523/2015, 2682/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁰⁵ Βλ. ΣτΕ 3809/2015, 2043/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁰⁶ Βλ. οπ.παρ. Αντωνόπουλος Ε.

¹⁰⁷ Βλ. Καμτσίδου Ι., Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 3-4/1999, σελ 550.

Η ανάγκη αυτή εξάλλου, έχει επισημανθεί ακόμη και από ανθρώπους που γνωρίζουν την διαδικασία εκ των έσω. Όπως λοιπόν, χαρακτηριστικά έχει αναφέρει η κυρία Άννα Ψαρούδα-Μπενάκη¹⁰⁸ «το σύστημα που υιοθέτησε ο συντακτικός νομοθέτης μοιάζει να είναι παγκοσμίως πρωτότυπο, υπαγορευμένο από τις ελληνικές πολιτικές συνθήκες. Από έρευνα που διεξήγαγε η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, προέκυψε ότι κατά κανόνα η σύνθεση των Α.Α. των μεγάλων ευρωπαϊκών κρατών (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία και Ιταλία) καθορίζεται είτε από την εκτελεστική εξουσία(ΠτΔ, Βασίλισσα του Ηνωμένου Βασιλείου, Υπουργικό Συμβούλιο ή αρμόδιος Υπουργός) ή, όπου παρεμβάλλεται η Βουλή, τα αρμόδια όργανά της (Ολομέλεια ή Κοινοβουλευτικές επιτροπές)αποφασίζουν κατά πλειοψηφία. Το εφεύρημα των 4/5, χωρίς μάλιστα να υπάρχει λύση αν αυτό δεν επιτυγχάνεται, είναι πρωτοτυπία που μπορεί να οδηγήσει σε συνταγματικό αδιέξοδο. Γι'αυτό και το βάρος εναποτίθεται στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος οφείλει κατά τρόπο νομοτελειακό να επιτύχει σύμπτωση των απόψεων των κοινοβουλευτικών ομάδων και να προκαλέσει εν συνεχεία την ομόφωνη επικύρωση της Διάσκεψης των Προέδρων. Σε τελική ανάλυση, η λειτουργικότητα του συστήματος, επαφίεται στη διαμεσολαβητική ικανότητα του Προέδρου της Βουλής και στην υπευθυνότητα των κομμάτων, χωρίς να προβλέπεται μηχανισμός διεξόδου σε περίπτωση κρίσης»¹⁰⁹.

Η Διάσκεψη λοιπόν, των Προέδρων της Βουλής, ανεξάρτητα από την προβλεπόμενη πλειοψηφία (άρθρο 101 Α παρ. 2 εδ. γ'), 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, όπως προ πολλού έχει επισημανθεί¹¹⁰. Έτσι μια μελλοντική κοινοβουλευτική πλειοψηφία στερούμενη ιδιαίτερης συνταγματικής ευαισθησίας θα μπορούσε, τροποποιώντας οποτεδήποτε 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 101Α «ορισμένη θητεία», εάν τυχόν σε σύντομο διάστημα από τον διορισμό τους ακολουθήσουν εκλογές, η τυχόν νέα

¹⁰⁸ Η κυρία Ψαρούδα-Μπενάκη υπήρξε Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας από της σύστασής της, μέλος της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με την ιδιότητα του Δ' Αντιπροέδρου της Βουλής, καθώς και Πρόεδρος της Βουλής.

¹⁰⁹ Βλ.Ψαρούδα-Μπενάκη Α., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο πολιτειακό σύστημα» σε Φραγκάκη Ν. (επιμ.) «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008,σελ. 16.

¹¹⁰Βλ.Χρυσόγονος Κ., Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 6/2000, σελ 1169-1170.

κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν θα μπορεί να τα θίξει έως το τέλος της θητείας αυτής. Υπό αυτές τις σκέψεις, έχει προταθεί¹¹¹ ως προτιμότερη «η ανάθεση της αρμοδιότητας σε όργανο με σταθερή σύνθεση, όπως είναι π.χ. η ολομέλεια της Βουλής ή έστω μια διαρκής επιτροπή με σύνθεση ανάλογη της δύναμης των κομμάτων, και με μυστική ψηφοφορία, ώστε να αμβλύνεται κάπως η επιβολή των κομματικών ηγεσιών στους βουλευτές». Αντιστοίχως, έχει υποστηριχθεί η υιοθέτηση δύο άλλων λύσεων που θα μπορούσαν να ομαλοποιήσουν την κατάσταση και ειδικότερα *«είτε η ανάδειξη ή η ανανέωση της θητείας των μελών των Α.Α. να πραγματοποιείται κατόπιν συμφωνίας των εκπροσώπων των τριών πρώτων σε κοινοβουλευτική δύναμη πολιτικών κομμάτων, οπότε και διατηρείται ο υπερκομματικός χαρακτήρας του διορισμού ή της ανανέωσης της θητείας, ενώ, και το κριτήριο της κοινοβουλευτικής δύναμης των πολιτικών κομμάτων είναι αντικειμενικό, είτε θα πρέπει όλα τα εκπροσωπούμενα στη Βουλή πολιτικά κόμματα να υποδεικνύουν υποψηφίους κατά το λόγο της εκλογικής τους δυνάμεως, γεγονός που θα οδηγήσει αναγκαστικά στην αύξηση του αριθμού των μελών των Α.Α.Α.. Σε περίπτωση δε, που και στη μια κι στην άλλη περίπτωση κάποιο πολιτικό κόμμα καίτοι προσεκλήθη προς τούτο, αρνήθηκε να συμμετάσχει ή παρέλειψε να υποδείξει υποψήφιο, η διαδικασία επιλογής να προχωρεί με τη συμμετοχή των υπολοίπων. Η διατήρηση πάντως της σημερινής κατάστασης, όπου ορισμένα μέλη των Α.Α.Α. παραμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα και μετά τη λήξη της θητείας τους, με αποτέλεσμα να μην απολαμβάνουν απλώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, αλλά ενός καθεστώτος οιονεί ισοβιότητας, δεν εξυπηρετεί ούτε το κύρος του θεσμού, ούτε την ανάγκη εναλλαγής των μελών τους. Ίσως για τον λόγο αυτό, και μέχρι πάντως να αναθεωρηθεί η διάταξη αυτή του Συντάγματος, θα έπρεπε να ορισθεί νομοθετικά ότι είναι δυνατή η λειτουργία των αρχών αυτών είτε με τα μέλη τους που αρκούν για την ύπαρξη απαρτίας είτε, αν και αυτό δεν επαρκεί, πάντως με τριμελή σύνθεση»¹¹².* Σε κάθε πάντως περίπτωση, ανεξάρτητα από τις προταθείσες εναλλακτικές αναμόρφωσης της ανωτέρω διάταξης, είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι ο τρόπος ανάδειξης των μελών των Α.Α. πρέπει να αποτελεί διαδικαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας των αρχών και συνεπώς, η σχετική διαδικασία πρέπει να καταγράφει και να διασφαλίζει την αποσύνδεση τους από όλα τα συμφέροντα που διακυβεύονται στο χώρο εποπτείας τους¹¹³.

3. Ορισμένη θητεία και παράταση αυτής μετά την τροποποίηση του ν.3051/2002

¹¹¹ Βλ. οπ.παρ.Χρυσόγονος σελ. 1170

¹¹² Βλ.οπ.παρ. Αντωνόπουλος Ε.

¹¹³ Βλ. οπ.παρ. Καμτσιίδου Ι., σελ 550.

Με το άρθρο 61 του ν. 4055/2012 (Α' 51/12.3.2012) ορίσθηκε ότι «2. Οι παράγραφοι 2 και 5 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 αντικαθίστανται ως εξής: «2. Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών και οι αναπληρωτές τους, όπου προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. ... Η θητεία των μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. «....» ... Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες. Η ανεξάρτητη αρχή μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί όχι όμως πέρα από ένα εξάμηνο, εάν κάποια από τα μέλη της εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας». Περαιτέρω, το άρθρο 110 του αυτού ν. 4055/2012, το οποίο έχει τον τίτλο «Μεταβατικές διατάξεις», ορίζει στην παρ. 12 τα εξής: «Μεταβατικές διατάξεις. ... Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου λήγει η θητεία των μελών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών, που έχουν επιλεγεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και έχουν υπηρετήσει ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη στην ίδια αρχή συνολικά για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της οκταετίας. Για όσα από τα υπηρετούντα μέλη δεν έχουν συμπληρώσει οκταετία, από την αρχική επιλογή τους, η θητεία τους παρατείνεται μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας. Η αντικατάσταση των αποχωρούντων κατά τα ανωτέρω μελών πραγματοποιείται μέσα σε έξι (6) μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου. Μέχρι την αντικατάσταση παρατείνεται η θητεία των αποχωρούντων», ενώ, κατά το άρθρο 113 του αυτού νόμου, «Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από την 2α Απριλίου 2012, εκτός των διατάξεων του άρθρου 110, στις οποίες ορίζεται διαφορετικός χρόνος έναρξης ισχύος».

Με αφορμή περιπτώσεις παράτασης της θητείας των μελών του ΕΣΡ, τέθηκαν στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ερωτήματα σχετικά με το εάν η διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 εδ. β' του Ν.4055/2012, παραβιάζει το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει την αρχή της ορισμένης θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών και εάν, ελλείψει ανασυγκρότησης του Ε.Σ.Ρ. εντός της προθεσμίας της παρ. 12 εδ. γ' του άρθρου 110 του Ν.4055/2012, εφαρμόζεται η παρ. 2 του άρθρου 61 του ιδίου νόμου. Επί του πρώτου ερωτήματος η Β' Ολομέλεια Διακοπών του Νομικού Συμβουλίου με την

υπ' αριθμ 199/2015 γνωμάτευση της¹¹⁴ αποφάνθηκε ομόφωνα αποφαιτικά, ήτοι ότι δεν παραβιάζει το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, επικαλούμενη προς ενίσχυση της άποψης αυτής και την νομολογία του ΣτΕ η οποία εφάρμοσε την παραπάνω διάταξη άνευ ουδενός προβληματισμού περί της συνταγματικότητάς της. Ως προς το δεύτερο, το ΝΣΚ δέχτηκε, κατά την γνώμη που πλειοψήφησε, ότι, καθόσον η παρ. 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/2012 περιέχει μεταβατικές διατάξεις που ρυθμίζουν τα της θητείας των προσώπων που υπηρετούν κατά την έναρξη ισχύος αυτού του Νόμου σε ανεξάρτητες αρχές, πρόκειται για ρυθμίσεις ειδικότερες έναντι των «κανονικών» και γενικότερων ρυθμίσεων της παρ. 2 του άρθρου 61 του Ν.4055/2012, την εφαρμογή των οποίων κατ' αρχήν εκτοπίζουν, αλλά εφαρμόζονται συμπληρωματικώς ως προς τα κενά που ανακύπτουν, κατά την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων. Κατά συνέπεια, «δεν καταλείπεται περιθώριο για την εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 61 του Ν.4055/2012, περί μη δυνατότητας παρατάσεως της θητείας πλέον των έξι μηνών, διότι το θέμα τούτο αποτελεί το κύριο αντικείμενο των διατάξεων της παρ. 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/2012 και ρυθμίζεται σε αυτές κατά τρόπο ειδικό και πλήρη. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης θέλησε να αποχωρήσουν τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών με τη συμπλήρωση της οκταετούς θητείας που ορίζεται στη μεταβατική διάταξη, αλλά η αντικατάστασή τους, στους χρόνους που με αυτή ορίζεται, να γίνει κατ' εφαρμογή της πάγιας ρύθμισης, δηλαδή για εξαετή θητεία που μπορεί να παραταθεί μέχρι ένα εξάμηνο». Κατά την γνώμη που μειοψήφησε, η παραπάνω διάταξη δεν εφαρμόζεται στα μέλη του Ε.Σ.Ρ. τα διανύοντα κατά την 2.4.2015 αρχική τετραετή θητεία. Τούτο διότι «από τη διατύπωση της μεταβατικής διατάξεως της παραγράφου 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/12 «από την αρχική επιλογή τους», γίνεται φανερό ότι η μεταβατική αυτή διάταξη αφορά στα μέλη του Ε.Σ.Ρ., των οποίων η θητεία έχει ανανεωθεί τουλάχιστον άπαξ και δεν είχαν συμπληρώσει οκταετία από την αρχική επιλογή τους. Εξ άλλου θα συνεπήγετο ανεπίτρεπτη και αδικαιολόγητη ευνοϊκή μεταχείριση η με μεταβατική διάταξη, άνευ ειδικού λόγου, επιμήκυνση της θητείας κάποιων μελών κατά χρονικό διάστημα υπερβαίνον τα έξι έτη, δηλαδή το ανώτατο όριο θητείας, το οποίο έθεσε ο Ν.4055/2012».

Το ΣτΕ στις αποφάσεις του ταυτίζεται με τη θέση που στην ανωτέρω γνωμάτευση του ΝΣΚ πλειοψήφησε και δέχεται ότι «δεν πρέπει να έχει παρέλθει οκταετία από το χρόνο διορισμού μέλους Α.Α. έως την έναρξη ισχύος του ν. 4055/2012 και η θητεία του να

¹¹⁴ Βλ. Γνωμάτευση ΝΣΚ 199/2015, συνεδρίαση 9^{ης} Σεπτεμβρίου 2015, Α' δημοσίευση ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

παραταθεί μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας, σύμφωνα με τη μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 του εν λόγω ν. 4055/2012, καθόσον με την τελευταία αυτή διάταξη «σκοπείται η παροχή του αναγκαίου χρονικού διαστήματος για να επιλυθεί, κατά τρόπο σύμφωνο με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, οριστικώς το ζήτημα της συγκροτήσεως των ανεξαρτήτων αρχών, ώστε να διασφαλισθεί η συνέχεια της παρεχόμενης από τις αρχές αυτές και αναγκαίας για την λειτουργία του κράτους δικαίου δημόσιας υπηρεσίας»¹¹⁵.

V. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Οι Α.Α. αποτελώντας τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας του Κράτους, υπόκεινται, στο πλέγμα των κανόνων της νομιμότητας που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και την εν γένει δράση των οργάνων της Δημοσίας Διοίκησης. Συνέπεια της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, θεμελιωμένης στη λαϊκή κυριαρχία και στο αντιπροσωπευτικό σύστημα, είναι η πρόβλεψη από την έννομη τάξη σειράς ελέγχων για τη διακρίβωση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τους κανόνες αυτούς: πρόκειται για τον διοικητικό, τον ενδιάμεσο, το δικαστικό, το δημοσιονομικό και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Πεδίο εφαρμογής επί των Α.Α. δεν βρίσκει ο διοικητικός έλεγχος και ο ενδιάμεσος έλεγχος, δηλαδή, ο έλεγχος ο οποίος ασκείται από το Συνήγορο του Πολίτη επί της διοίκησης, λόγω της λειτουργικής ανεξαρτησίας της οποίας απολαύουν τα μέλη τους, αλλά και της ρητής προβλέψεως του άρθ.2 παρ.1 του Ν.3051/2002 κατά την οποία «δεν υπόκεινται σε εποπτεία ή έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές». Ειδικά δε, ο ενδιάμεσος έλεγχος εξαιρείται και με πρόσθετη ρητή διάταξη από τη συναφή αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη, στην οποία δεν υπάγονται κατά το άρθ.3 παρ.2 του Ν.3094/2003 «οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους»¹¹⁶.

4. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Η άσκηση δικαστικού ελέγχου κατά των αποφάσεων των αρχών συνιστά αναπόφευκτη και αναγκαία θεσμική συνέπεια των αποφασιστικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων των Α.Α., καθώς η έλλειψη δικαστικού ελέγχου θα συνεπαγόταν την μη σύμφωνη με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος προσβολή του δικαιώματος της έννομης προστασίας και του δικαιώματος άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά όλων των εκτελεστών διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ.1εδ.α'Συντ. ενώ παράλληλα θα ενίσχυε τον

¹¹⁵ Βλ.ΣτΕ 2897/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹¹⁶ Βλ.οπ.παρ.υπος.Τζώνος, σελ.90

κίνδυνο αυτονόμησης των αρχών που ήδη βρίσκονται εκτός της ιεραρχίας και της παραδοσιακής διάκρισης των εξουσιών.¹¹⁷

Από τις πράξεις ή παραλείψεις των Α.Α., ανακύπτουν διοικητικές διαφορές η επίλυση των οποίων υπόκεινται στην αρμοδιότητα των Διοικητικών Δικαστηρίων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθ.94 και 95 του Συντ.. Έτσι, ο δικαστικός έλεγχος επί των Α.Α. είναι, όπως και επί παντός άλλου διοικητικού οργάνου:

α. Δικαστικός έλεγχος ουσίας

Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκείται όπως π.χ. επί διαφορών ουσίας από συμβάσεις που οι Α.Α. συνάπτουν ή σε περιπτώσεις αξιώσεων από παράνομες ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις, οπότε συντρέχει εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου κατ'άρθ.105 και 106 Εισ ΝΑΚ. Δεδομένης της λειτουργικής ανεξαρτησίας των αρχών, οι αρχές ενέχονται σε αποζημίωση από ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις εφόσον αυτές είτε έχουν ίδια νομική προσωπικότητα είτε, χωρίς να έχουν ίδια νομική προσωπικότητα για την πραγμάτωση του σκοπού τους, έχουν οικονομική αυτοτέλεια σε σχέση με το δημόσιο, το οποίο και νομιμοποιείται παθητικώς ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων σε περίπτωση άσκησης σχετικής αγωγής¹¹⁸. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2 παρ.9 του Ν. 3051/2002, οι ανεξάρτητες αρχές έχουν τη δυνατότητα να παρίστανται αυτοτελώς ενώπιον των δικαστηρίων σε δίκες που έχουν ως αντικείμενο τις πράξεις ή παραλείψεις τους. Η δυνατότητα παράστασης χωρίς την παρεμβολή τρίτου ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων, πέραν του ότι διαφυλάσσει έτι περαιτέρω την ανεξαρτησία τους, αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν αναλογιστεί κανείς το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές στερούνται νομικής προσωπικότητας και εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους¹¹⁹.

β. Δικαστικός έλεγχος ακυρωτικός

Αφορά τον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο κατά τη γενική πρόβλεψη του άρθ.95 Συντ. αλλά και την ειδική του άρθ.2 παρ.8 του Ν.3051/ 2002 που διαλαμβάνει ότι: «κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικράτειας καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικο μέσα κατά των αποφάσεων των ανεξάρτητων

¹¹⁷ Βλ. . Παναγοπούλου-Κουντατζή Φ., «Περί της ασκήσεως ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών», ΕΔΔ τεύχος ΙΙΙ/2016, σελ. 253 επ.

¹¹⁸ Βλ.οπ.παρ.Παναγοπούλου-Κουντατζή και εκεί υποσ.39 και ΣτΕ 2783/2015

¹¹⁹ Βλ.οπ.παρ. Λαζαράκος, σελ.89

αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός». Πρόκειται για διοικητικές προσφυγές κατά πράξεων της αρχής και κρίνονται από την ίδια την αρχή, καθώς δεν νοείται άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά πράξεων ανεξάρτητης αρχής ενώπιον άλλου οργάνου της διοίκησης που θα επεδίωκε να νομιμοποιηθεί στο ρόλο του ελεγκτή, επειδή είναι ιεραρχικά ανώτερος, αφού μια τέτοια εκδοχή θα ανέτρεπε τη θεσμική ιδιαιτερότητα των αρχών όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 101 Α του Συντ.. Η αποδοχή δηλαδή, προσφυγών κατά των Α.Α. ασκουμένων ενώπιον άλλης διοικητικής αρχής, ιδία δε προσφυγών ειδικών ή ενδικοφανών κατ'άρθ.25 του ΚΔΔσίας, θα οδηγούσε σε αναίρεση της κατά τα άνω λειτουργικής τους ανεξαρτησίας.

Ειδικώς ως προς τον ακυρωτικό έλεγχο, θα πρέπει να γίνει δεκτό, ότι η ρύθμιση αυτή «διευκρινίζει για λόγους προφανώς νομοτεχνικής αρτιότητας, ότι οι αποφάσεις των ανεξαρτήτων αρχών υπόκεινται στα προβλεπόμενα από το Σύνταγμα και την κείμενη νομοθεσία ένδικα και ενδικοφανή μέσα και δεν αποσκοπεί να μεταβάλει τη βάση ειδικών νόμων (όπως π.χ. Ν.2944/2001) κατανομή των ακυρωτικών διαφορών μεταξύ Συμβουλίου της Επικράτειας και διοικητικών δικαστηρίων. Η αναφορά στην αίτηση ακυρώσεως «ενώπιον του Συμβουλίου της Επικράτειας» έγινε για το λόγο ότι το ανώτατο δικαστήριο έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών»¹²⁰. Ακόμη, η ίδια ρύθμιση επιτρέπει στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά των αποφάσεων των Α.Α. και τελεί σε λογική αντιστοιχία με την λειτουργική ανεξαρτησία των Α.Α. και, ιδίως, με την αδυναμία του Υπουργού για άσκηση διοικητικού ελέγχου ή εποπτείας. Σύμφωνα με πάγια νομολογία¹²¹ του Συμβουλίου της Επικρατείας αποκλείεται η ενδοστροφής δίκη ως έκφανση και συνέπεια της αρχής της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Η δικαιολογητική βάση της σχετικής θέσεως είναι ότι κανείς δεν είναι δυνατόν να στρέφεται κατά των ιδίων των πράξεων του. Κατ' εξαίρεση, ωστόσο, σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογία, ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται από το Σύνταγμα να προβλέπει ρητά περιπτώσεις επιτρεπτού άσκησης ενδοστροφούς διοίκησης, όταν με την αίτηση ακυρώσεως επιδιώκεται η προστασία ιδίων συμφερόντων του δημοσίου. Υπό το φως αυτής της νομολογίας θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες απουσιάζει ο ιεραρχικός έλεγχος εντός του ιδίου νομικού προσώπου, όπως στην περίπτωση των Α.Α., είναι δυνατή η ενδοστροφής δίκη καθώς με τον τρόπο αυτό η άσκηση αίτησης ακυρώσεως εξισορροπεί την απουσία

¹²⁰ Βλ. οπ.παρ. Τζώνος σελ.91 και εκεί υποσημείωση 126.

¹²¹ Βλ. ΣτΕ 803/1931, 3861/1987, 4703/1996

δυνατότητας διασφάλισης της νομιμότητας μέσω ιεραρχικού ελέγχου¹²². Προφανώς, αυτή τη θέση υιοθετεί και ο νομοθέτης του ν. 3051/2002 με την πρόβλεψη στο άρθρο 2 παρ. 8 της δυνατότητας άσκησης ενδοστρεφούς προσφυγής, αιτήσεως ακυρώσεως δηλαδή από τον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό. Υπό την έννοια αυτή, το δικαίωμα δικαστικού ελέγχου του υπουργού δεν συνιστά έλεγχο νομιμότητας, καθώς ο υπουργός λαμβάνει τον ρόλο του διαδίκου που έχει εκ του νόμου το έννομο συμφέρον για την άσκηση της σχετικής αίτησης ακύρωσης με αντίστοιχο διακανονισμό του τρόπου νομικής εκπροσώπησης του υπουργού και της ανεξάρτητης αρχής¹²³.

Ακόμη, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σε δικαστικό έλεγχο υπόκεινται και οι πάσης φύσεως διαφορές οι συναφείς με την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού των Α.Α. και την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας επ' αυτών (άρθ.4 παρ.2 Ν.3051/2002).

5. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Η λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν οι Α.Α. σύμφωνα με το άρθρο 101 Α του Συντ. συνεπάγεται την παρέκκλιση αυτών από την κλασική πυραμιδοειδή δομή της διοικητικής λειτουργίας¹²⁴. Επιβεβαιώνεται, κατ' αυτόν τον τρόπο, η επικράτηση της ανεξαρτησίας των εν λόγω αρχών έναντι οιοδήποτε ελέγχου ή εποπτείας της διοίκησης. Η ανεξαρτησία αυτή δεν κάμπτεται ούτε από την προαναφερόμενη, φαινομενικά ιδιόμορφη, διάταξη του άρθρου 2 παρ. 8 του ν.3051/2002, που ορίζει ότι κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθούν οι προβλεπόμενες από το Σύνταγμα και τη διοικητική νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Και τούτο διότι, η διοικητική προσφυγή που ασκείται κατά πράξεως ανεξάρτητης αρχής, υποβάλλεται από τον διοικούμενο που έχει υποστεί υλική ή ηθική βλάβη των έννομων συμφερόντων του από ατομική διοικητική πράξη στην ίδια την αρχή που εξέδωσε την πράξη και όχι σε ιεραρχικώς προϊστάμενη αρχή ή σε άλλο όργανο που ασκεί εποπτεία επί της ανεξάρτητης αρχής, καθώς το τελευταίο θα συνιστούσε προφανή ανατροπή των εν λόγω αρχών ως ανεξάρτητων.

¹²² Βλ. οπ.παρ. Παναγοπούλου-Κουντατζή

¹²³ Βλ. Βενιζέλος Ευ. Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 20.

¹²⁴ Βλ. οπ.παρ. Λαζαράκος σελ 87,

Για τους λόγους αυτούς, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η παραπάνω διάταξη αναφέρεται σε διοικητικές προσφυγές που προβλέπονται είτε στο Σύνταγμα (άρθρο 10) είτε σε ειδικό νόμο (π.χ. ιδρυτικός νόμος μιας Α.Α. ή στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρα 24-27)) και έχουν ως αντικείμενο την ανάκληση ή την τροποποίηση ατομικής διοικητικής πράξης. Το όργανο που θα κρίνει την προσφυγή είναι, όπως προαναφέρθηκε, εκείνο που εξέδωσε την πράξη, δηλαδή η ίδια η Α.Α. η οποία μπορεί να επανεξετάσει την υπόθεση από άποψη τόσο νομιμότητας όσο και ουσίας. Σε γενικές γραμμές θα πρέπει να επισημανθεί ότι, αν η Α.Α. ανακαλέσει ή τροποποιήσει την πράξη που η ίδια έχει εκδώσει, τότε η απόφαση της αυτή έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Αν, αντιθέτως, η Αρχή εμμένει στην πράξη που έχει εκδώσει, τότε η τελευταία έχει απλώς βεβαιωτικό και όχι εκτελεστό χαρακτήρα, εκτός αν η απόφαση επί της προσφυγής λήφθηκε μετά από νέα ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης.¹²⁵

6. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

α. Η αναγκαιότητα «ελέγχου» επί των Α.Α.

Στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού πολιτεύματος, δέον να γίνει δεκτό ότι, όργανα της εκτελεστικής εξουσίας τα οποία είναι επιφορτισμένα με τη ρύθμιση ιδιαιτέρως ευαίσθητων τομέων και εξοπλισμένα με ευρείες εξουσίες, όπως είναι οι Α.Α., δεν μπορούν να βρίσκονται εκτός κοινοβουλευτικού και άρα δημοκρατικού ελέγχου, έχουν δε υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας και μάλιστα ενώπιον του ανώτατου πολιτειακού οργάνου, που είναι η εθνική αντιπροσωπεία. Η ανάγκη ύπαρξης στενού δεσμού μεταξύ του Κοινοβουλίου και των Α.Α. ελήφθη υπόψη από τον Έλληνα συντακτικό νομοθέτη, ο οποίος προέβλεψε τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, όχι μόνο στην επιλογή των μελών των Α.Α. αλλά και στην άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου¹²⁶. Ειδικότερα, η παρ.3 του άρθ. 101Α Συντ., ορίζει ότι «με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των Α.Α. με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου» ενώ το παρένθετο άρθρο 138 Α του ΚανΒ με τον τίτλο «έλεγχος επί των ανεξαρτήτων αρχών» ορίζει, ακριβώς την διαδικασία άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Α..

¹²⁵Βλ. οπ.παρ.Λαζαράκος σελ. 88.

¹²⁶Βλ.οπ.παρ. Λαζαράκος σελ. 94.

Ο κοινοβουλευτικός λοιπόν, έλεγχος, που το Συντ. εξαγγέλλει στην παρ.3 του άρθ.101Α επί των ΑΑ, συνδέει, κατά τον εισηγητή της πλειοψηφίας στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή «την ανεξάρτητη αρχή με τη Βουλή, με τις αρμόδιες Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές. Έτσι, η Ανεξάρτητη αρχή γίνεται το «μακρύ χέρι» της Βουλής στα θέματα αυτά και ως εκ τούτου υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Διότι δεν είναι δυνατόν να υπάρχουν χώροι εξουσίας, οι οποίοι να είναι εκτός κοινοβουλευτικού, άρα εκτός δημοκρατικού ελέγχου»¹²⁷. Βέβαια, όπως, τηρουμένων των αναλογιών, ισχύει και για την Κυβέρνηση, η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Α. δεν συνεπάγεται κάποια σχέση ιεραρχικής υποταγής τους έναντι της Βουλής. Καθιερώνοντας την κοινοβουλευτική ευθύνη των αρχών αυτών, το Σύνταγμα τις εξαρτά μεν από την εμπιστοσύνη της Βουλής, αλλά δεν τις υπάγει σε αυτήν, όπως άλλωστε ισχύει και για την Κυβέρνηση. Παρά ταύτα, η ανάδειξη των Α.Α. από τη Διάσκεψη των Προέδρων εγκαθιστά τη σχέση τους με τη Βουλή σε μια βάση διαφορετική. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι η σχέση αυτή συγκροτεί ένα θύλακο κυβερνώσης Βουλής στο εσωτερικό του πολιτεύματος. Ως κανόνας παραμένει η λειτουργική ανεξαρτησία των Α.Α., που καθιερώνεται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 101Α Συντ., με την εξαίρεση, ότι η Βουλή μπορεί να απευθύνει σε αυτές την παραγγελία να διενεργήσουν κάποιες πράξεις. Εξαίρεση που υπαγορεύεται από το γεγονός ότι οι Α.Α. αναδεικνύονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων σε συνδυασμό με την πρόβλεψη ειδικής «σχέσης» αυτών με την Βουλή (παρ.3 άρθρου 101 Α Συντ.)¹²⁸.

β. Ο κλασσικός κοινοβουλευτικός έλεγχος¹²⁹.

Ειδικότερα, ως κοινοβουλευτικός έλεγχος νοείται η, σύμφωνα με τα άρθ.81 -85, 70 παρ.6 του Σ. και 124-138 του ΚτΒ, ευρύτερη διαδικασία ενώπιον του Κοινοβουλίου με την οποία η Κυβέρνηση συλλογικά και κάθε μέλος της (Πρωθυπουργός, Αντιπρόεδροι, Υπουργοί, Υφυπουργοί) ατομικά, ελέγχονται, η μεν Κυβέρνηση για την ασκούμενη γενική πολιτική της Χώρας, όλοι δε για τις πράξεις ή παραλείψεις της αρμοδιότητάς τους, όπως αυτές προσδιορίζονται από το Σύνταγμα, τους νόμους και τις σχετικές κανονιστικές ρυθμίσεις. Σκοπός δε της ασκήσεως του ελέγχου είναι να οδηγηθούν οι ελεγχόμενοι στην ανάληψη της συναφούς πολιτικής ευθύνης και να υποστούν τις πολιτικές κυρώσεις που η

¹²⁷ Βλ.Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, εισήγηση Ε.Βενιζέλου, σελ.650.

¹²⁸ Βλ.οπ.παρ.Καμίνης Γ.,σελ 828.

¹²⁹ Βλ.οπ.παρ. Τζώνος

ανάληψη της ευθύνης συνεπάγεται. Ανάληψη ευθύνης χωρίς συνέπειες νομικές ή πολιτικές δεν είναι νοητή.

Βάση της κοινοβουλευτικής ευθύνης είναι το ίδιο το θεμέλιο που πολιτεύματος, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σε συνδυασμό προς το αντιπροσωπευτικό σύστημα που αμφότερα οδηγούν, σε τελική φάση, στη λογοδοσία των κυβερνώντων ενώπιον των εκπροσώπων των κυβερνωμένων.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με το Συντ. και τον ΚανΒ, με συγκεκριμένα μέσα και επισύρει διαβαθμιζόμενες συνέπειες. Συνέπειες οι οποίες συνίστανται είτε στην παροχή εξηγήσεων (αναφορές, ερωτήσεις, επερωτήσεις), είτε στην υποχρέωση καταθέσεως εγγράφων, είτε στη συγκρότηση εξεταστικών επιτροπών με αρμοδιότητες ανακριτικών αρχών. Συνέπειες οι οποίες, είτε νομικές, είτε, ιδίως πολιτικές, στο έσχατο στάδιο μπορούν να οδηγήσουν στην αποπομπή του ελεγχόμενου από το αξίωμά του. Ειδικώς δε για την Κυβέρνηση συλλογικώς, μέσω της προτάσεως δυσπιστίας, μπορούν να οδηγήσουν ακόμη και στην απόσυρση της εμπιστοσύνης της Βουλής και στην απώλεια της εξουσίας.

Είναι φανερό από τα ανωτέρω, τα οποία ισχύουν ως προς τη γενική θεώρηση και σύλληψή τους σε όλα τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, ότι υποκείμενο του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι πάντοτε η Κυβέρνηση συλλογικώς ή τα μέλη της ατομικώς, όπως και οι καθ'ύλην αρμόδιοι Υφυπουργοί. Και τούτο όχι απλώς λόγω των ειδικών προς το θέμα νομικών ρυθμίσεων, αλλά, κυρίως, λόγω της συνάφειας του κοινοβουλευτικού ελέγχου προς την πεμπτουσία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος: την άσκηση από την Κυβέρνηση της εξουσίας υπό την συνταγματική προϋπόθεση της διατήρησης της εμπιστοσύνης της Βουλής.

γ. Ο επί των Α.Α. κοινοβουλευτικός έλεγχος κατά τον Κανονισμό της Βουλής¹³⁰

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Α.Α. πραγματοποιείται κατά τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 138 Α του ΚανΒ, όπως ανωτέρω αναφέρθηκε. Από τις οικείες ρυθμίσεις φαίνεται πως η τακτική διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου επικεντρώνεται στο εν γένει έργο κάθε ανεξάρτητης αρχής, με βάση την ετήσια έκθεση που αυτή υποβάλλει.

¹³⁰ Βλ.οπ.παρ.Καμίνης σελ. 828 επ.

Ανατίθεται, σύμφωνα με το άρθρο 43 Α παρ. 1 στοιχ. Β του Καν.Β. στην ειδική μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας και ασκείται κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 138 Α.. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο αυτό *«κάθε ανεξάρτητη αρχή υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος»*. Ο Πρόεδρος της Βουλής έχει την ευχέρεια να διαβιβάσει την έκθεση για συζήτηση είτε στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή στην κατά περίπτωση συνιστώμενη επιτροπή από τη Διάσκεψη των Προέδρων.

Παράλληλα, όμως, με αυτή την περιοδική διαδικασία ελέγχου που έχει ως αντικείμενο το ετήσιο έργο κάθε αρχής, ο Κανονισμός της Βουλής καθιερώνει και τη δυνατότητα ενός εκτάκτου ελέγχου, με αποσπασματικό και συγκυριακό χαρακτήρα, καθώς η Διάσκεψη των Προέδρων μπορεί να *«καλεί, όταν το κρίνει αναγκαίο, οποιαδήποτε ανεξάρτητη αρχή για θέματα σχετικά με την κατά το Σύνταγμα εκπλήρωση της αποστολής της και υποβάλλει, επίσης όταν το κρίνει αναγκαίο, σχετικές εκθέσεις και προτάσεις στην Ολομέλεια της Βουλής»*. Βέβαια, και η μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή η αρμόδια διαρκής επιτροπή ή η κατά περίπτωση συνιστώμενη αρμόδια επιτροπή μπορεί, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 138 Α , να καλεί σε ακρόαση τους επικεφαλής και τα μέλη των Α.Α., όταν κρίνεται σκόπιμο ή αναγκαίο, σύμφωνα με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 38 και των εδαφίων α' και β' της παραγράφου 6 του άρθρου 41 Α. Μετά την ολοκλήρωση των ακροάσεων, η μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή η αρμόδια διαρκής επιτροπή ή η κατά περίπτωση συνιστώμενη αρμόδια επιτροπή μπορεί να συντάσσει έκθεση, σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 41 Α, στην οποία καταχωρίζονται και οι απόψεις της τυχόν μειοψηφίας, ενώ μπορεί να περιέχει συστάσεις προς την εκάστοτε Α.Α., καθώς και διαπιστώσεις ή κρίσεις για υπόθεση που απασχόλησε την επιτροπή. Η εν λόγω έκθεση υποβάλλεται στην Ολομέλεια και εφόσον ζητηθεί από τη μειοψηφία εγγράφεται, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 41 Α, σε ημερήσια διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου και συζητείται κατά προτεραιότητα σε μια συνεδρίαση, χωρίς τη διεξαγωγή ψηφοφορίας¹³¹.

Ο επί των Α.Α. κοινοβουλευτικός έλεγχος διακρίνεται, συνεπώς, από σταθερό πυρήνα. Είναι τακτικός και αντικείμενό του είναι το ετήσιο έργο κάθε αρχής. Υπ' αυτήν την έννοια, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει και έναν τακτικό απολογιστικό χαρακτήρα. Κατά

¹³¹ Βλ. οπ.παρ.Λαζαράκος σελ. 96

τα λοιπά, γύρω από αυτόν τον σταθερό πυρήνα, ανακύπτει το ενδεχόμενο ποικίλων παραλλαγών. Εν πρώτοις, η επιτροπή που ασκεί τον έλεγχο δεν είναι εκ των προτέρων δεδομένη. Κατά δεύτερο λόγο, δεν είναι βέβαιο ότι αυτός ο κοινοβουλευτικός έλεγχος θα έχει ως κατάληξη τη διεξαγωγή συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής. Τέλος, υπάρχει πάντοτε το ενδεχόμενο η Διάσκεψη των Προέδρων να καλέσει σε ακρόαση τα μέλη μιας Α.Α. για θέματα σχετικά με την εκπλήρωση της αποστολής της. Η περίπτωση αυτή φαίνεται να αποτελεί και την οριακή στιγμή ελέγχου για μια Α.Α., δεδομένου ότι αυτή εμφανίζεται για να υποστεί έλεγχο ενώπιον του ιδίου του οργάνου που την αναδεικνύει.

Όπως προαναφέρθηκε, στο μεν άρθρο 138Α ΚανΒ. προβλέπεται ότι ο τακτικός κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Α.Α. μπορεί να ανατεθεί και σε άλλη, πλην της επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, κοινοβουλευτικής επιτροπή, στο δε άρθρο 14 ΚανΒ. προβλέπεται η αποκλειστική αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων να ασκεί έκτακτο κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των Α.Α.. Εύλογα συνεπώς, ανακύπτει το ερώτημα, ποιο είναι το ουσιαστικό ρυθμιστικό περιεχόμενο της διάταξης της παρ. β' του άρθρου 43Α ΚανΒ. που ορίζει ότι *«αντικείμενο της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων (διοικητικών) αρχών σύμφωνα με το άρθρο 138Α»*; Το μόνο που μπορεί εν προκειμένω να υποστηριχθεί είναι ότι, όταν η Διάσκεψη των Προέδρων κληθεί να επιλέξει την επιτροπή, στην οποία θα διαβιβάσει την ετήσια έκθεση μιας Α.Α., είναι καταρχήν υποχρεωμένη να επιλέξει την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Διαφορετικά, είναι υποχρεωμένη να αιτιολογήσει την επιλογή της.

Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση, κατά την οποία μια Α.Α. αποφασίσει να υποβάλει στη Βουλή ειδική έκθεση είτε οικεία βουλήσει για θέματα της αρμοδιότητας της, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 138 Α είτε κατόπιν παραγγελίας από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, διαβιβασθείσας από τον Πρόεδρο της Βουλής, για υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του ιδίου άρθρου. Η επιτροπή, στην οποία τελικώς θα διαβιβασθεί η ετήσια ή η εκάστοτε ειδική έκθεση της Α.Α. υποβάλλει, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 138 Α, *«στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεων της για το έργο κάθε ανεξάρτητης αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο υπουργό και στην ελεγχόμενη αρχή»*, τα δε εν λόγω πορίσματα περιλαμβάνουν και την γνώμη της μειοψηφίας.

δ. Η εφαρμογή ή μη των συνήθων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Α.

Ενώ λοιπόν το θέμα της άσκησης τακτικού και έκτακτου ελέγχου έχει ρυθμιστεί με μεγάλη λεπτομέρεια στον Κανονισμό της Βουλής, ρητή πρόβλεψη για την άσκηση των συνήθων μέσων του κοινοβουλευτικού ελέγχου δεν υφίσταται. Τα θεσπιζόμενα μέσα, που προβλέπονται στο Τρίτο Μέρος του Κανονισμού της Βουλής (άρθρα 124-138), είναι, εκτός από την πρόταση δυσπιστίας κατά μέλους της Κυβέρνησης ή κατά της Κυβέρνησης στο σύνολό της (άρθρο 142), οι αναφορές, οι ερωτήσεις, οι επίκαιρες ερωτήσεις, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι επερωτήσεις και οι επίκαιρες επερωτήσεις. Το ερώτημα που τίθεται συχνά στην πράξη είναι αν πρέπει να θεωρηθούν αναλογικά εφαρμόσιμα τα παραπάνω τυποποιημένα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου που η Βουλή ασκεί στην Κυβέρνηση, και επί των Α.Α.

Η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα έχει, βεβαίως, ως αφετηρία της την παραδοχή ότι δεν μπορεί να υπάρξει τομέας της δημόσιας ζωής και δραστηριότητα της εκτελεστικής εξουσίας, που να μην υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, καθώς κάτι τέτοιο θα συνιστούσε μη ανεκτό περιορισμό δυο βασικών αρχών που διέπουν το πολίτευμά μας, της δημοκρατικής και της κοινοβουλευτικής αρχής. Εντούτοις, όμως, δεν θα πρέπει η άσκηση των τυποποιημένων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου να περιορίζει, με οποιοδήποτε τρόπο, την ανεξαρτησία των αρχών, παρέχοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας ή ελέγχου σκοπιμότητας. Κάτι τέτοιο, βεβαίως, δεν θα ήταν ανεκτό διότι θα σήμαινε, εμμέσως πλην σαφώς, την άσκηση εποπτείας επί των Α.Α., κάτι το οποίο απαγορεύεται ρητώς.

Εξάλλου, η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, παραδοσιακά συνδέεται, ακόμη κι όταν δεν υπήρχε η ρητή συνταγματική πρόβλεψη της παρ.3 του άρθ.101Α, με τη δυνατότητα καταλογισμού πολιτικής ευθύνης, με τη μορφή πρότασης δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης συλλογικά ή κατά ορισμένου μέλους της. Στην περίπτωση των Α.Α. όμως, τέτοιου είδους πολιτική ευθύνη δεν μπορεί να υπάρξει, εφόσον τα μέλη τους έχουν «ορισμένη θητεία» κατά το άρθρο 101 Α παρ. 1 και άρα δεν υφίσταται έδαφος για εκδήλωση κοινοβουλευτικής δυσπιστίας εναντίον τους. Ούτε και φαίνεται δυνατό να λάβει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος τη μορφή ελέγχου νομιμότητας, αφού η Βουλή είναι κατεξοχήν πολιτικό σώμα, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται συνήθως είτε από δικαστήρια είτε έστω από διοικητικά όργανα.

Ο κοινοβουλευτικός όμως, έλεγχος των Α.Α. δεν μπορεί να προσλάβει ούτε τη μορφή της λογοδοσίας εκ μέρους του αρμόδιου Υπουργού για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους. Και τούτο διότι ο Υπουργός, ενόψει ακριβώς της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των αρχών, δεν μπορεί να ασκήσει ιεραρχικό έλεγχο πάνω σ' αυτές, είτε σκοπιμότητας είτε και νομιμότητας ακόμη, αφού αυτές, ως ανεξάρτητες, δεν εντάσσονται καν στη διοικητική ιεραρχία, ούτε υπόκεινται έστω και σε απλή εποπτεία. Εφόσον λοιπόν δεν μπορεί να παρέμβει στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των Α.Α., δεν έχει νόημα ούτε και να ελεγχθεί για τον τρόπο της άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών¹³². Με τη συνταγματική επομένως, καθιέρωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των Α.Α., εξέλειψε το δίλημμα, εάν ο έλεγχος αυτός θα πρέπει να διεξάγεται «δια του αρμοδίου Υπουργού». Η έναντι της Κυβέρνησης, και των μελών της ξεχωριστά, λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών αυτών συγκεντρώνει το σύνολο της κοινοβουλευτικής ευθύνης για τις ενέργειες και παραλείψεις τους σε αυτές τις ίδιες. Ο εκάστοτε καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός δεν μπορεί να ευθύνεται για πράξεις αλλότριες, παρά μόνον για τις δικές του. Τούτο εν προκειμένω σημαίνει, ότι κοινοβουλευτική ευθύνη του Υπουργού μπορεί να ανακύψει μόνον ως προς την άσκηση της Νομοθετικής πρωτοβουλίας που διαθέτει σχετικά με την ανεξάρτητη αρχή για την οποία είναι αρμόδιος, ή ως προς την άσκηση ενδίκου Βοηθήματος κατά απόφασης ανεξάρτητης αρχής (ενδοστρεφής δίκη)¹³³.

Για τους λόγους αυτούς, επομένως, ο νομοθέτης επέλεξε, μια «ήπια», όπως χαρακτηρίζεται, μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου, με σαφείς παρεκκλίσεις από τον παραδοσιακό τρόπο, με τον οποίο η Βουλή ελέγχει την Κυβέρνηση. Κατά τούτο, λοιπόν, ισχύει ο κανόνας ότι τα συνήθη μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου δεν είναι αναλογικώς εφαρμόσιμα επί των Α.Α., εκτός φυσικά από τις περιπτώσεις που κάτι τέτοιο προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής (αρ.138 Α παρ. 2 εδ.γ και παρ.3)¹³⁴. Προς τούτου εξάλλου, η χρήση του όρου «κοινοβουλευτικός έλεγχος» υποστηρίζεται¹³⁵ ότι «είναι εσφαλμένη στην περίπτωση των Α.Α., καθώς ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν είχε προ οφθαλμών τον έλεγχο που ασκεί η Βουλή στην Κυβέρνηση» και συνεπώς, ο «κοινοβουλευτικός έλεγχος κρίνεται πολιτικά και θεσμικά αδιανόητος». Η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου συνεπώς, κρίνεται ότι έχει μόνο συμβολικό

¹³² Βλ.οπ.παρ.Χρυσόγονος Κ. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», ΤοΣ 6/2000, σελ.1172

¹³³ Βλ.οπ.παρ. Καμίνης σελ 831

¹³⁴ Βλ. οπ.παρ. Λαζαράκος σελ 97

¹³⁵ Βλ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., «Περί της άσκησης ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών», ΕΔΔ τεύχος ΙΙΙ/2016, σελ. 253 επ.

χαρακτήρα και επί της ασκήσεώς του απαιτείται ιδιαίτερη αυτοσυγκράτηση με γνώμονα τη θεσμική ευπρέπεια .

Υπέρ του αποκλεισμού της εφαρμογής των μέσων του ασκουμένου επί της Κυβέρνησης τυποποιημένου κοινοβουλευτικού ελέγχου συνηγορούν όμως και άλλοι παράγοντες¹³⁶. Η σχέση εμπιστοσύνης, μεταξύ της Κυβέρνησης και της Βουλής δομείται πάνω στο κομματικό φαινόμενο (άρθρο 37 Συντ.), με βάση το οποίο στοιχίζονται οι βουλευτές, διαμορφώνοντας το δίπολο συμπολίτευση-αντιπολίτευση. Το δραστικό και αδιάλειπτο κοινοβουλευτικό έλεγχο, που υφίσταται η Κυβέρνηση και τα μέλη της, αντισταθμίζουν η συλλογική ευθύνη των μελών της και η υποστήριξη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που την έχει περιβάλει με την εμπιστοσύνη της. Οι Α.Α. δεν διαθέτουν τέτοια στηρίγματα. Ακόμη και όταν έχουν αναδειχθεί από το σύνολο των κοινοβουλευτικών δυνάμεων (η καταρχήν απαιτούμενη ομοφωνία στη Διάσκεψη των Προέδρων), δεν απολαμβάνουν την ασφάλεια που παρέχει ο κομματικός δεσμός, ούτε τα μέλη τους έχουν εμφανιστεί ενώπιον της Βουλής με κοινό πρόγραμμα, ώστε να διαμορφώνεται σχέση αλληλεγγύης μεταξύ τους. Οι Α.Α. μπορεί μεν να αναδεικνύονται από ολόκληρο το κοινοβουλευτικό φάσμα, αλλά δεν ανήκουν σε κανένα μέρος του. Όταν έρχεται η στιγμή να λογοδοτήσουν, είναι μόνες τους.

ε. Η αποτελεσματικότητα του υφιστάμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου

Ο επί των Α.Α. κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει διαμορφωθεί από τον Κανονισμό της Βουλής κατά τρόπο άκρως διακριτικό τόσο ως προς τη διαδικασία όσο και ως τις έννομες συνέπειες του. Όπως προαναφέραμε, ο έλεγχος δεν είναι διαρκής αλλά αποσπασματικός. Τακτικός, διενεργούμενος από κοινοβουλευτική επιτροπή άπαξ του έτους επ' ευκαιρία της ετήσιας έκθεσης που κάθε αρχή υποβάλλει, έκτακτος, από τη Διάσκεψη των Προέδρων «όταν το κρίνει αναγκαίο». Άλλωστε, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος σε καμία περίπτωση δεν έχει ως συνέπεια την παύση μέλους ή του συνόλου των μελών μιας Α.Α. ή τον εξαναγκασμό τους σε παραίτηση, όπως ισχύει για την Κυβέρνηση (άρθρο 38 Συντ.). Ούτε το Σύνταγμα ούτε ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει παύση των μελών μιας Α.Α. ως συνέπεια του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Μόνον η έκπτωση προβλέπεται από τον

¹³⁶ Βλ.οπ.παρ. Καμίνης σελ 834-5

ν.3051/2002 εάν μέλος Α.Α. καταδικασθεί τελεσίδικα για διάπραξη ποινικού αδικήματος που ο ίδιος νόμος προβλέπει ως κώλυμα διορισμού των μελών της (άρθρο 2 παρ, 4 και 6).

Σε καμία όμως περίπτωση, ο έλεγχος επί των Α.Α. δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως χωλός ή μετέωρος¹³⁷, παρά μόνον εάν εξεταστεί υπό το πρίσμα των προσλαμβανουσών εννοιών που έχουν διαμορφωθεί στο πεδίο της κυβερνητικής ευθύνης, όπου επικρατεί ένας δραστικός και αδιάλειπτος κοινοβουλευτικός έλεγχος που εξ ορισμού αποτελεί βασική αποστολή της αντιπολίτευσης. Τέτοιου είδους έλεγχος δεν είναι νοητός στην περίπτωση των Α.Α., καθώς αυτές ως ανεξάρτητες δεν ανήκουν ούτε στην συμπολίτευση ούτε στην αντιπολίτευση. Αυτό, βεβαίως, δεν τις απαλλάσσει από την υποχρέωση να λογοδοτούν ενώπιον της Βουλής, υποχρέωση που απορρέει από το δημοκρατικό και αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Οι σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής πρέπει να εξεταστούν εν όψει αυτών των δεδομένων, με κύριο ερμηνευτικό κριτήριο την ανάδειξη των μελών των Α.Α. από τη Διάσκεψη των Προέδρων με ομοφωνία ή με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της.

Ο τακτικός ετήσιος κοινοβουλευτικός έλεγχος που ρυθμίζεται στο άρθρο 138Α ΚανΒ. δεν περιορίζεται σε μια απλή επικοινωνία μεταξύ των Α.Α και της Βουλής. Η ετήσια έκθεση των αρχών συζητείται στην επιτροπή και, κυρίως, το πόρισμα που αυτή εκπονεί περιλαμβάνει και τη γνώμη της μειοψηφίας. Ήδη σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας, υπάρχει το ενδεχόμενο είτε η πλειοψηφία της επιτροπής είτε η μειοψηφία της να αποδοκιμάσουν το έργο της αρχής. Αυτό καθ' εαυτό το γεγονός της αποδοκιμασίας από μέλη της Βουλής αποτελεί σοβαρή πολιτική κύρωση σε βάρος μιας ανεξάρτητης αρχής, καθώς αυτή είναι υποχρεωμένη να επιβεβαιώνει διαρκώς με τη δράση της ότι συνεχίζει να απολαμβάνει της ομόφωνης εμπιστοσύνης της Βουλής ή έστω της αυξημένης πλειοψηφίας που την ανέδειξε. Δεν είναι, συνεπώς, δευτερεύουσας σημασίας το γεγονός ότι η συζήτηση μπορεί στη συνέχεια να διεξαχθεί και στην Ολομέλεια, όπου θα γενικευθεί, με ενδεχομένως σοβαρότερες συνέπειες για το κύρος των μελών της Α.Α. Όπως αναφέρθηκε, η ευρεία κοινοβουλευτική βάση των Α.Α. με την οποία αρχίζουν τη θητεία τους, αποτελεί το ισχυρότερο όπλο που διαθέτουν, τις προικίζει με υπερκομματικά διαπιστευτήρια, μπορεί όμως στην πορεία να αποδειχθεί και η αχίλλειος πτέρνα τους. Καθώς δεν ταυτίζονται με καμία κοινοβουλευτική ομάδα, οι Α.Α. δεν διαθέτουν τη

¹³⁷ Βλ.Καμτσίδου Ιφ., «Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα –Κομοτηνή 2003, σελ 145, οπ.παρ. Καμίνης σελ.835

σταθερή και συστηματική κοινοβουλευτική στήριξη που έχει η Κυβέρνηση. Το κενό αυτό δεν αναπληρώνεται ούτε από την ορισμένη θητεία, με την οποία διορίζονται οι αρχές αυτές, ούτε από το γεγονός ότι η συζήτηση στην Ολομέλεια περατώνεται χωρίς τη διεξαγωγή ψηφοφορίας. Μια ανεξάρτητη αρχή που τελεί υπό μια, κατά το μάλλον ή ήττον, έντονη αμφισβήτηση, δύσκολα θα μπορεί να συνεχίσει ανεπηρέαστη το έργο της. Δεδομένου μάλιστα ότι τα μέλη της δεν συνδέονται με δεσμό συλλογικής και αλληλέγγυας ευθύνης, αργά ή γρήγορα θα βρεθούν, είτε κάποια από αυτά είτε στο σύνολό τους με το δίλλημα της παραίτησης.

στ. Προτάσεις αποτελεσματικότερου ελέγχου επί των Α.Α.

Η άποψη ότι, η μέχρι τώρα εμπειρία από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των αρχών φανερώνει ότι ο συγκεκριμένος έλεγχος δεν αναπληρώνει το θεσμικό κενό ελέγχου που αυτός παρουσιάζει, μοιάζει μάλλον βάσιμη¹³⁸. Η υποβολή ετήσιων εκθέσεων συνιστά έναν έμμεσο έλεγχο, καθώς μέσα από τα στατιστικά των απαντήσεων της κάθε αρχής μπορεί να διαφανεί η αποτελεσματικότητά της. Οι ετήσιες εκθέσεις όμως, στην πράξη, σπανίως αποτελούν αντικείμενο ενδελεχούς ελέγχου και συζητήσεως στην Ολομέλεια της Βουλής. Επίσης, τα στατιστικά στοιχεία δεν μπορούν να φανερώσουν πάντοτε κατά πόσο μια αρχή ανταποκρίνεται στη συνταγματική αποστολή της, καθώς μπορεί να φαίνεται ότι μια αρχή διεκπεραιώνει ερωτήματα των πολιτών, αλλά δεν εξετάζεται εάν επενέβη αυτεπαγγέλτως σε φλέγοντα ζητήματα της επικαιρότητας. Περαιτέρω, δεν αξιολογείται η σπουδαιότητα των ζητημάτων που έχουν μείνει ανεξέταστα και η θέση ή μη σε προτεραιότητα σημαντικών στόχων. Για όλους αυτούς τους λόγους, προκρίνεται ως προτιμότερη η υπαγωγή των αρχών σε ειδική επιτροπή της Βουλής, η οποία, πέραν των ακροάσεων, θα δύναται να διενεργεί και επιτόπιο έλεγχο επί των αρχών (π.χ. παρακολούθηση συνεδριάσεων), στηριζόμενη κατά περίπτωση από κατάλληλο εξειδικευμένο προσωπικό. Αποκλειστικό αντικείμενο της επιτροπής αυτής θα πρέπει να είναι ο έλεγχος των αρχών, καθώς η μέχρι τούδε εμπειρία φανερώνει ότι η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας αδυνατεί λόγω φόρτου εργασίας να ανταπεξέλθει πλήρως στα καθήκοντα ελέγχου των αρχών. Η επιτροπή αυτή προτείνεται να είναι κατά το πρότυπο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), το οποίο προς το παρόν δεν επιλαμβάνεται της λειτουργίας των Α.Α.. Η αρχή αυτή θα υπάγεται

¹³⁸ Βλ. οπ.παρ.Παναγοπούλου-Κουντατζή Φ.

αποκλειστικά στη Βουλή και θα έχει ως αρμοδιότητα να ελέγχει, όπως ακριβώς και το ΣΕΕΔΔ, την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των αρχών, εντοπίζοντας και κυρίως προλαμβάνοντας λόγω του επικείμενου ελέγχου, ενδεχόμενα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας ή κακής ποιότητας στις παρεχόμενες υπηρεσίες και αποστέλλοντας το σχετικό πόρισμα στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής.

Αναντίρρητα βεβαίως, η συνταγματική κατοχύρωση των Α.Α. καθιστά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο υπό τη μορφή της δυσπιστίας ή της μομφής κατά των μελών της, ανεπίτρεπτο. Τι θα γίνει όμως στην περίπτωση που μετά το πέρας του κοινοβουλευτικού ελέγχου διαπιστώνεται ότι μια αρχή δεν ανταπεξέρχεται στην συνταγματική της αποστολή λ.χ. αφήνει ανεξέταστες πολύ σημαντικές υποθέσεις, δεν παράγει έργο, δεν ελέγχει συγκεκριμένους ελεγχόμενους κ.ο.κ.; Μήπως θα έπρεπε να ενισχυθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς τις αρχές, επί παραδείγματι με τη δυνατότητα της Βουλής να αίρει την εμπιστοσύνη και να επιβάλει την παραίτηση όλων των μελών της αρχής; Το κενό του υφιστάμενου ελέγχου είναι πρόδηλο, η οποία απόπειρα ελέγχου φαντάζει όμως επικίνδυνη. Ως μια προσπάθεια συμβιβασμού προτείνεται να δοθεί στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής η δυνατότητα παύσης της θητείας συγκεκριμένου μέλους κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης της ανωτέρω αναφερόμενης ειδικής επιτροπής της Βουλής, αφού ληφθεί επίσης η σύμφωνη γνώμη των τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής¹³⁹.

¹³⁹ Βλ. οπ.παρ.Παναγοπούλου-Κουτνατζή

Τρίτο Μέρος

ΟΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Ι. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΘΙΕΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (αρ.9⁴ παρ. 2Συντ.)¹⁴⁰

- Η Ίδρυση.

Η ΑΠΔΠΧ ιδρύεται με τον Ν.2472/1997 με αποστολή «την εποπτεία της εφαρμογής του... (του νόμου αυτού) 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».

Στη συνέχεια ο Ν.2774/1999 επεκτείνει το πεδίο της προστασίας της και στον τηλεπικοινωνιακό τομέα, ενώ οι Ν.3471/2006 και 3625/2007 τροποποιούν ορισμένες εκ των αρχικών ρυθμίσεων της Αρχής στην προοπτική της προσαρμογής τους, αφενός προς τα ευρωπαϊκά δεδομένα, αφετέρου προς το νέο θεσμικό πλαίσιο που δημιουργεί η Αναθεώρηση του 2001.

Σε επίπεδο ευρωπαϊκό, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση «για την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα», η οποία υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 28-1-1981 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν.2068/1992, δημιουργεί τις πρώτες σχετικές δεσμεύσεις για τα υπογράφοντα μέλη, επιτάσσοντας, μάλιστα, τη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών μέτρων στο εσωτερικό δίκαιο παράλληλα με την κύρωσή της. Και η Οδηγία 95/46 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995 «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών» επιβάλλει τη σύσταση Αρχής επιφορτισμένης με τον έλεγχο της εφαρμογής των εθνικών διατάξεων, των θεσπισμένων κατ'εφαρμογή της οδηγίας καθώς το άρθρο 28 αυτής ορίζει: «*Αρχή ελέγχου : Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής στο έδαφός του, των εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί από τα κράτη μέλη, κατ'εφαρμογή της παρούσας οδηγίας*».

¹⁴⁰ Βλ.οπ.παρ.υποσ.Τζώνος σελ.105-108 και ιστοσελίδα ΑΠΔΠΧ www.apd.gr

Τα ανωτέρω νομοθετήματα είναι τα βασικά (αλλά όχι τα μόνα), κείμενα που δημιουργούν τις σχετικές κύριες δεσμεύσεις για τον έλληνα νομοθέτη, ως προς την προστασία των προσωπικών δεδομένων και τη διασφάλισή της από αρμόδια εθνική Αρχή.

▪ Η συνταγματική ρύθμιση και η αποστολή.

Η Αναθεώρηση του 2001, εντός των ανωτέρω ευρωπαϊκών - υπερεθνικών δεσμεύσεων της Χώρας, οδηγείται αφενός στη θέσπιση δικαιώματος «προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών δεδομένων», αφετέρου στην πρόβλεψη δημιουργίας ανεξάρτητης αρχής για τη διασφάλιση της προστασίας αυτής. Η συνταγματική πρόβλεψη της Αρχής για την προστασία των προσωπικών δεδομένων πρώτον, παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη για τη συγκρότηση και λειτουργία της, συμπεριλαμβανομένης και της ονομασίας της. Ο τελευταίος, όμως, δεσμεύεται ως προς τις επιλογές του, αφενός από τη γενική ρύθμιση του άρθ. 101 Α Συντ. για τις ανεξάρτητες αρχές, αφετέρου από το σχετικό εκτελεστικό Ν.3051/2002. Μετά την εισαγωγή του νέου άρθρου 9 Α στο Σύνταγμα τίθεται το ερώτημα εάν ο κοινός νομοθέτης μπορεί να τροποποιήσει τον νόμο αυτό προς την κατεύθυνση του περιορισμού των αρμοδιοτήτων ή της ανεξαρτησίας της Αρχής. Η συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων εμποδίζει όμως τον νομοθέτη να υποβιβάσει σε συγκεκριμένη περίπτωση την προστασία που παρέχεται ήδη από την κοινή νομοθεσία. Γνώμονας και όριο της διακριτικής ευχέρειας του κοινού νομοθέτη αποτελεί η «διασφάλιση της προστασίας προσωπικών δεδομένων». Κατά συνέπεια, περιορισμός των αρμοδιοτήτων, εξουσιών και ευχερειών της ελεγκτικής αρχής σε βαθμό που δεν μπορεί πλέον να διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία του δικαιώματος, προφανώς δεν θα ανταποκρίνεται στις επιταγές του αναθεωρητικού νομοθέτη¹⁴¹.

Δεύτερον, η αποστολή της Αρχής η οποία συνίσταται κατ' αρχάς στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, οριοθετείται περαιτέρω με στάθμιση και του άρθ. 5Α Συντ. κατά το οποίο «καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9 Α και 19».

Πράγματι, η προστασία «από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά

¹⁴¹ Βλ.οπ.παρ Μήτρου Λ. ,«Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων», σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα –Κομοτηνή 2003, σελ 51 επ.

μέσα, των προσωπικών δεδομένων» εμφανίζεται, κατά το άρθ.9 Α Συντ., ως ένα κλασσικό δικαίωμα αμυντικού, έναντι της δημόσιας εξουσίας, χαρακτήρα, του οποίου φορέας είναι κάθε άνθρωπος. Περαιτέρω, ως «προσωπικά δεδομένα» πρέπει να θεωρηθούν οι πάσης φύσεως πληροφορίες που τον αφορούν ως φυσικό πρόσωπο, σύμφωνα και με το άρθ.2 α' της Οδηγίας 95/46 ΕΚ. Όμως, η προστασία αυτή των προσωπικών δεδομένων αφενός δεν είναι απόλυτη, αφού τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου, αφετέρου δεν εξαντλεί το περιεχόμενο της αποστολής της ΑΠΔΠΧ. Η τελευταία με την αναφορά του άρθ.5Α επιφορτίζεται και με τη «διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά», κατά τα ανωτέρω. Η διευκόλυνση ανάγεται σε διασφάλιση της συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, άλλως συνιστά μορφή δικαιώματος στην πληροφορία, αξιώσεως θετικού περιεχομένου έναντι της δημόσιας εξουσίας.

▪ Η συγκρότηση.

Η ΑΠΔΠΧ αποτελείται από τον Πρόεδρο, δικαστικό λειτουργό βαθμού Συμβούλου της Επικράτειας ή αντιστοίχου και άνω, και έξι μέλη με τις ακόλουθες ιδιότητες ή προσόντα: α) ένα καθηγητή ή αναπληρωτή καθηγητή ΑΕΙ σε γνωστικό αντικείμενο του δικαίου, β) ένα καθηγητή ή αναπληρωτή καθηγητή ΑΕΙ σε γνωστικό αντικείμενο της πληροφορικής, γ) ένα καθηγητή ή αναπληρωτή καθηγητή ΑΕΙ και δ) τρία πρόσωπα κύρους και εμπειρίας στον τομέα της προστασίας προσωπικών δεδομένων. Όλοι τους επιλέγονται με ισάριθμους αναπληρωτές, οι οποίοι πρέπει να έχουν τα αυτά προσόντα με τα τακτικά μέλη, κατά τη διαδικασία του άρθ. 101 Α Συντ. και διορίζονται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού, εν προκειμένω του Υπουργού Δικαιοσύνης, εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της αποφάσεως της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής (άρθ.3παρ.2 Ν.3051/2002).

▪ Οι αρμοδιότητες

Η συνταγματική αποστολή της ΑΠΔΠΧ υπηρετείται με την ανάθεση σε αυτήν, ιδίως από το άρθ. 19 του Ν.2472/1997, μιας εκτεταμένης σειράς αρμοδιοτήτων. Υπό μία έννοια η ΑΠΔΠΧ ενσαρκώνει κατά κάποιο τρόπο τον «ιδεότυπο» της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής καθώς διαθέτει κανονιστικές, γνωμοδοτικές, συμβουλευτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες και εξουσίες, χωρίς να παραβλέπει κανείς την «παιδαγωγική» αποστολή της καθώς και τον ρόλο της ως «συνηγόρου του πολίτη» ως προς την άσκηση δικαιωμάτων που αφορούν και απορρέουν από την προστασία δεδομένων, όπως το

δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα¹⁴². Έτσι, η ΑΠΔΠΧ:

- α. Εκδίδει οδηγίες για την ενιαία εφαρμογή των ρυθμίσεων, των σχετικών με την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- β. Καλεί τα επαγγελματικά σωματεία και τις λοιπές ενώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων, που διατηρούν αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για την κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας στην οποία και τα επικουρεί.
- γ. Απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις στους υπευθύνους επεξεργασίας, δίδοντας και δημοσιότητα σε αυτές, κατά την κρίση της.
- δ. Χορηγεί τις άδειες που προβλέπει ο Ν.24772/1997 και καθορίζει το ύψος των παραβολών τους.
- ε. Καταγγέλλει τις παραβάσεις των διατάξεων των Ν.2742/1997 και 2774/1999 στις αρμόδιες διοικητικές και δικαστικές αρχές.
- στ. Επιβάλλει τις διοικητικές κυρώσεις του άρθ.21 Ν.2472/1997, για παράβαση των διατάξεων του νόμου αυτού, οι οποίες κυρώσεις είναι ειδικότερα: i) *Προειδοποίηση, με αποκλειστική προθεσμία για άρση της παραβάσεως*, ii) *Πρόστιμο ποσού 880- 150.000 ευρώ*, iii) *Προσωρινή ή οριστική ανάκληση άδειας* και iv) *Καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας και καταστροφή των σχετικών δεδομένων*.
- ζ. Αναθέτει σε μέλος ή μέλη της τη διενέργεια διοικητικών εξετάσεων,
- η. Ενεργεί, αυτεπαγγέλτως ή μετά από καταγγελία, διοικητικούς ελέγχους σε κάθε αρχείο, με τήρηση των όρων του άρθ. 19 παρ.1 του νόμου.
- θ. Γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- ι. Εκδίδει κανονιστικές πράξεις, για τη ρύθμιση θεμάτων ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών, στα οποία αναφέρονται οι νόμοι 2742/1997 και 2774/1999. Οι κανονιστικές αυτές αποφάσεις δημοσιεύονται στην ΕτΚ.
- ια. Αναφέρει στη Βουλή παραβάσεις των ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- ιβ. Συντάσσει, κάθε χρόνο, έκθεση για την εκτέλεση της αποστολής της στο διαρρέυσαν έτος, την οποία υποβάλλει, δια του Προέδρου της, στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής.
- ιγ. Εξετάζει παράπονα σχετικά με την εφαρμογή του νόμου και την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων, όπως και αιτήσεις για έλεγχο και την εξακρίβωση της

¹⁴² Βλ.οπ.παρ.υπος. Μήτρου Λ., σελ.52.

νομιμότητα επεξεργασίας δεδομένων.

ιδ. Συνεργάζεται, σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, με τις αντίστοιχες Αρχές άλλων Κρατών-Μελών της Ε.Ε. και του Συμβουλίου της Ευρώπης, και ιε'. Τηρεί σειρά μητρώων, αρχείων και επεξεργασιών, αδειών, διασυνδέσεων, προσώπων, αδειών διαβίβασης και απορρήτων αρχείων.

2.Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (αρ.15 παρ.2 εδ.β' Συντ.)¹⁴³

▪ Η ίδρυση.

Το ΕΣΡ ιδρύεται με το Ν. 1866/1989 (άρθ. 1) ως «ανεξάρτητο όργανο» το «έργο» του οποίου συνίσταται στην «εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, (στην) τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και (στην) προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές».

Το ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο που αναφέρεται αμέσως ή εμμέσως στη λειτουργία και στις αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. βρίσκεται καταρχήν στον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν. 3051/2002, στο Ν. 2863/2000 και στους νόμους που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης (Νόμοι 4173/2013, 3592/2007, 2328/1995, 2644/1998 και 3310/2005 και Προεδρικά Διατάγματα 109/2010, 77/2003 και 310/1996) και Κανονισμός Ε.Σ.Ρ. 2/1991. Επίσης, για την εσωτερική του λειτουργία εφαρμόζεται ο εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας του Ε.Σ.Ρ. που κυρώθηκε με την 20291/Ε/6.9.2002 Απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.

▪ Η συνταγματική ρύθμιση και αποστολή.

Με τη συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 το ΕΣΡ περιβάλλεται συνταγματικό μανδύα κατόπιν της εντάξεως του εδ.β' παρ.2 του άρθ.15 του Συντ., κατά το οποίο «ο έλεγχος και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων (σχετικών με τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση) υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει».

Η συνταγματική κατοχύρωση του ΕΣΡ, επάγεται ορισμένες συνέπειες:

Πρώτο, το ΕΣΡ διέπεται από τη γενική ρύθμιση του άρθ. 101 Α, όσον αφορά στη συγκρότηση και στη λειτουργία του, με μέλη διοριζόμενα με ορισμένη θητεία και

¹⁴³ Βλ.οπ.παρ.υποσ.Τζώνος, σελ 101 -104, και ιστοσελίδα ΕΣΡ www.esr.gr

διεπόμενα από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως ειδικότερα ορίζει ο Ν. 3051/2002.

Δεύτερο, λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσής του υπό συγκεκριμένη ονομασία, μεταβολή της τελευταίας είναι επιτρεπτή μόνο δια της συνταγματικής οδού.

Τρίτο, στα πλαίσια της συνταγματικής εξουσιοδότησης προς το νομοθέτη για πρόβλεψη μέτρων και περιορισμών «που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση» (άρθ. 14 παρ.9 Συντ.), η αρχική, αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ διευρύνεται εμμέσως μεν, καθοριστικώς δε.

Πράγματι, η πρόβλεψη ανάλογων μέτρων και περιορισμών, εκτός του ότι μπορεί να συνίστανται ακριβώς στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων, σε κάθε περίπτωση δεν είναι νοητή χωρίς έλεγχο και επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Οι τελευταίες, όμως, δεν μπορούν παρά να αναχθούν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ, το οποίο ασκεί ουσιαστικό ρόλο, σε διοικητικό επίπεδο, στη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση μέσω της τηλεοράσεως και της ραδιοφωνίας. Στην ίδια άλλωστε προσέγγιση οδηγεί και η συνδυασμένη ερμηνεία του ανωτέρω εδ.β' με το εδ. ζ' της αυτής παρ.9 του άρθ. 14 Συντ., σύμφωνα με το οποίο *«νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση.. εδ.ζ'.* Νόμος ορίζει τις ειδικότερες ρυθμίσεις, τις κυρώσεις που μπορεί να φθάνουν μέχρι την ανάκληση της άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού και μέχρι την απαγόρευση σύναψης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης, καθώς και τους τρόπους ελέγχου και τις εγγυήσεις αποτροπής των καταστρατηγήσεων των προηγούμενων εδαφίων», στο οποίο μνημονεύεται χαρακτηριστικά, μεταξύ των κυρώσεων, η «ανάκληση άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού», αρμοδιότητα κατεξοχήν του ΕΣΡ.

▪ Η συγκρότηση.

Σήμερα το ΕΣΡ είναι εννεαμελές όργανο (άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 2863/2000, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο δεύτερο του Ν. 4357/2016). Το απαρτίζουν ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος (αμφότεροι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης) και επτά μέλη (πλήρους απασχόλησης). Και τα εννέα μέλη επιλέγονται, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθ.101Α,παρ.2 Συντ., «με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής». Τα επιλεγέντα μέλη διορίζονται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού, εν προκειμένω του

Πρωθυπουργού¹⁴⁴, εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της αποφάσεως της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής (άρθ.3 παρ.2 Ν.3051/2002).

Ως μέλη του ΕΣΡ επιλέγονται «πρόσωπα τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική κατάρτισή τους ή την επαγγελματική τους εμπειρία ή την προσφορά τους στο δημόσιο βίο, ιδίως σε τομείς που έχουν σχέση, άμεση ή έμμεση, με την αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της αρχής» (άρθ.2 παρ.3 Ν.2863/ 2000).

▪ Οι αρμοδιότητες

1. Ελέγχει το περιεχόμενο των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών εκπομπών προκειμένου α) να τηρούνται οι προβλεπόμενοι στο Σύνταγμα σκοποί της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης και β) να εξασφαλίζει την ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων, που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας.
2. Καταρτίζει Κώδικες Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών Εκπομπών, Διαφημίσεων και Ψυχαγωγικών Προγραμμάτων, που κυρώνονται με Προεδρικό Διάταγμα.
3. Εκδίδει τις προβλεπόμενες στο νόμο προκηρύξεις και χορηγεί, ανανεώνει και ανακαλεί τις άδειες λειτουργίας των επίγειων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών καθώς και τις κάθε είδους άδειες και εγκρίσεις που προβλέπονται στην ισχύουσα ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία.
4. Απευθύνει προς δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, οδηγίες, συστάσεις ή ερωτήματα, γνωμοδοτεί σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων.
5. Τηρεί Μητρώο Επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε. όπου καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες στοιχεία αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εταιρειών μέσων μαζικής ενημέρωσης καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε.
6. Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν στους ιδιοκτησιακούς περιορισμούς ως προς την κατοχή επιχειρήσεων ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών και δημοσιεύει στοιχεία αναφορικά με την ιδιοκτησιακή κατάσταση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών.

¹⁴⁴ Βλ. το άρθρο 2 Ν. 242/2004 με το οποίο καταργήθηκε το Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, και όπου στην νομοθεσία αναφέρεται ο Υπουργός Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, στο εξής νοείται ο Πρωθυπουργός.

7. Διατυπώνει τη γνώμη του προς τον Υπουργό Εσωτερικών ως προς τα πρόσωπα που διορίζονται ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.
8. Ελέγχει εν γένει την τήρηση των διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία των δημόσιων και των ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών επιχειρήσεων και επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις.
9. Υποβάλλει, όπως και οι λοιπές, προβλεπόμενες από το Συντ. Α.Α. ετήσια έκθεση πεπραγμένων προς τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρμόδιο Υπουργό και τους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
10. Ασκήι κάθε άλλη αρμοδιότητα, αποφασιστική ή γνωμοδοτική που προβλέπεται σε ειδική διάταξη της ισχύουσας νομοθεσίας.
11. Ειδικότερα το Τμήμα Ελέγχου και Διαφάνειας του ΕΣΡ έχει, κατά την ενάσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων, τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού, Και
12. Επιβάλλει πρόστιμα ύψους από 5.000 έως 50.000 ευρώ σε περίπτωση μη υποβολής ή πλημμελούς υποβολής ή υποβολής εσφαλμένων στοιχείων για την τήρηση των μητρώων εκ μέρους των φυσικών ή νομικών προσώπων που έχουν σχετική υποχρέωση υποβολής στοιχείων κατά τον ίδιο νόμο.

3. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (αρ.19 παρ.2 Συντ.)¹⁴⁵

▪ Ίδρυση

Με το άρθρο 1 του [νόμου 3115/2003](#) συστάθηκε, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, με σκοπό την προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου, που προβλέπονται από τον νόμο.

▪ Η συνταγματική ρύθμιση και η αποστολή.

Η ΑΔΑΕ είναι η μόνη από τις πέντε συνταγματικώς κατοχυρωμένες Α.Α. η οποία δημιουργείται μετά την Αναθεώρηση του 2001 με τον Ν.3115/2003, με σκοπό, όπως προαναφέρθηκε, «την προστασία του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης

¹⁴⁵ Βλ. οπ.παρ.υποσ.Τζώνος σελ.116-118 και ιστοσελίδα ΑΔΑΕ, www.adae.gr

ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο». Ακόμη, η δράση της (οφείλει να) «διέπεται από τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας (άρθ.7 παρ.1 του αυτού Νόμου).

Πρόκειται για συμμόρφωση του κοινού Νομοθέτη στη συνταγματική επιταγή του, μετά την Αναθεώρηση του 2001, άρθ. 19 παρ.2, όπου και η πρόβλεψη Ανεξάρτητης Αρχής «που διασφαλίζει το απόρρητο της παρ. 1», δηλαδή το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο», απόρρητο το οποίο η αυτή παράγραφος χαρακτηρίζει «απόλυτα απαραβίαστο».

Η ανωτέρω συνταγματική πρόβλεψη, με παραπομπή στον νομοθέτη για «τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής», έχει τρεις συνέπειες:

Πρώτον, ότι επαφίεται στον κοινό νομοθέτη η επιλογή της ονομασίας της, άρα και η ενδεχόμενη μεταβολή της στο μέλλον σε αντίθεση με το ΕΣΡ ή το στο, που κατονομάζονται ρητά στις αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος.

Δεύτερον, η νέα Α.Α. υπάγεται στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101Α του Συντ., όσον αφορά στη συγκρότηση και στη λειτουργία της, με μέλη διοριζόμενα με ορισμένη θητεία, εξαιτητή πλέον, και απολαύοντα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά τις συναφείς ρυθμίσεις του σχετικού εκτελεστικού Ν.3051/2002.

Τρίτον, η αποστολή της ΑΑ διασφαλίζεται από το Συντ., κατά συνέπεια ο κοινός νομοθέτης υποχρεούται, κατ' ελάχιστο, στη διασφάλιση της αποστολής αυτής.

▪ Η συγκρότηση

Σήμερα η ΑΔΑΕ αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και πέντε μέλη, καθώς και από ισάριθμους αναπληρωτές με τις αντίστοιχες ιδιότητες και προσόντα. Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη με τους αναπληρωτές τους επιλέγονται, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθ. 101 Α,παρ.2 Συντ., «με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής». Τα επιλεγέντα μέλη διορίζονται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού, εν προκειμένω του Υπουργού Δικαιοσύνης, εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της αποφάσεως της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής.

Σύμφωνα με το άρθ.2 παρ.3 του ιδρυτικού νόμου, επιλέγονται ως μέλη πρόσωπα, τα οποία «πρέπει να τυγχάνουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής και να διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα στο νομικό τομέα ή

στον τεχνικό τομέα των επικοινωνιών».

▪ Οι αρμοδιότητες.

Η συνταγματική αποστολή της ΑΔΑΕ υπηρετείται με την ανάθεση σε αυτήν, ιδίως από το άρθ.6 του Ν.3115/2003, εκτεταμένης σειράς αρμοδιοτήτων. Έτσι η ΑΔΑΕ:

α. Διενεργεί, αυτεπαγγέλτως ή μετά από καταγγελία, τακτικούς και έκτακτους ελέγχους σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία, τράπεζες δεδομένων και έγγραφα της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, άλλων δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, αλλά και ιδιωτικών επιχειρήσεων του κλάδου των επικοινωνιών.

β. Λαμβάνει πληροφορίες, σχετικές με την αποστολή της, από τους υποκείμενους σε έλεγχο κατά τα ανωτέρω υπό στοιχείο α. φορείς, αλλά και από τους Υπουργούς που τους εποπτεύουν, ενώ μπορεί να καλεί σε ακρόαση το προσωπικό τους.

γ. Προβαίνει σε κατασχέσεις μέσων με τα οποία παραβιάσθηκε το απόρρητο, ορίζει μεσεγγυούχους μέχρις ότου αποφανθούν τα Δικαστήρια και, επίσης, προβαίνει στην καταστροφή πληροφοριών, στοιχείων ή δεδομένων αποκτηθέντων με παράνομη παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών.

δ. Εξετάζει καταγγελίες σχετικά με την προστασία δικαιωμάτων των αιτούντων, όταν θίγονται από τον τρόπο και τη διαδικασία άρσεως του απορρήτου.

ε. Στις περιπτώσεις άρσεως του απορρήτου κατά τα άρθ.3-5 του Ν.2225/1994, υπεισέρχεται στον έλεγχο της τηρήσεως των όρων και της διαδικασίας άρσεως απορρήτου, χωρίς να εξετάζει την κρίση των αρμοδίων δικαστικών αρχών.

στ. Γνωμοδοτεί και απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για τη λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών, όπως και για τη διαδικασία άρσεώς του.

ζ. Εκδίδει κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας της, ο οποίος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και πρέπει να είναι σύμφωνος με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και επίσης κανονισμό εσωτερικής διαχείρισεως, ο οποίος εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών,

η. Ασκεί κανονιστική αρμοδιότητα με πράξεις δημοσιευόμενες στη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως όσον αφορά στη διαδικασία και στις λεπτομέρειες ασκήσεώς των αρμοδιοτήτων της.

θ. Μπορεί να συνάπτει συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, για θέματα που άπτονται αρμοδιοτήτων της.

ι. Τέλος υποβάλλει, όπως και οι λοιπές, προβλεπόμενες από το Συντ. Α.Α. ετήσια έκθεση

πεπραγμένων προς τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρμόδιο Υπουργό και τους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Και, ια. Συνεργάζεται με άλλες αρχές της Χώρας αλλά και τις αντίστοιχες αρχές ευρωπαϊκών ή διεθνών οργανισμών για θέματα αρμοδιότητας της.

4.Ανώτατο Συμβούλιον Επιλογής Προσωπικού (αρ.103 παρ.7 Συντ.)¹⁴⁶

- Η ίδρυση.

Το ΑΣΕΠ ιδρύεται με το Ν.2190/1994 (άρθ. 1-13) με «αποκλειστική αποστολή την εφαρμογή των νόμων και κανονισμών που διέπουν την επιλογή των διοριστέων στις δημόσιες υπηρεσίες, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα νομικά πρόσωπα της παρ. 1 του άρθ. 14 του .. νόμου (αυτού), όπως ειδικότερα ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις αυτού». Στη συνέχεια, με το Ν.2349/1995 ρυθμίζονται ειδικότερα, θέματά του.

Ιδρύθηκε ως θεσμικός εγγυητής της τήρησης του δικαιώματος προς εργασία στο δημόσιο τομέα με συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας, της ουδετερότητας της Διοίκησης και της διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες.

- Η συνταγματική ρύθμιση και η αποστολή.

Με τη συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 η νέα παρ.7 του άρθ. 103 ορίζει ότι υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής «η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, (η οποία) γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια... ,όπως νόμος ορίζει».

Με την συνταγματική αυτή διάταξη:

Πρώτον, δεν προβλέπεται συγκεκριμένη ονομασία για την Α.Α., εν προκειμένω το ΑΣΕΠ, κατά συνέπεια είναι δυνατή νομοθετική μεταβολή της ονομασίας.

Δεύτερον, η Α.Α. έχει ορισμένη και διασφαλισμένη εκ του Συντάγματος αποστολή, η οποία δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη. Και

Τρίτον, η Α.Α. υπάγεται στη γενική ρύθμιση του άρθ.101 Α Συντ. όπως και στις διατάξεις του εκτελεστικού του νόμου 3051/2002.

¹⁴⁶ Βλ.οπ.παρ.υποσ.Τζώνος σελ. 109-111., και ιστοσελίδα ΑΣΕΠ, www.asep.gr

▪ Η συγκρότηση.

Το ΑΣΕΠ συγκροτείται από είκοσι τέσσερα (24) μέλη, τον Πρόεδρο, τους δύο Αντιπροέδρους και είκοσι ένα Συμβούλους, οι οποίοι χαρακτηρίζονται κρατικοί λειτουργοί. Μετά δε την ισχύ του Ν.3051 (άρθ.3 παρ.1), ως προσόντα για την επιλογή τους είναι το εγνωσμένο κύρος και η επιστημονική κατάρτιση ή η επαγγελματική εμπειρία σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες της Α.Α., ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα.

Τα ανωτέρω μέλη επιλέγονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθ. 101 Α.παρ.2 Συντ., «με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής». Τα επιλεγέντα μέλη διορίζονται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού, εν προκειμένω του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της αποφάσεως της Διασκέψεως των Προέδρων της.

▪ Οι αρμοδιότητες.

Στα πλαίσια της συνταγματικής του αποστολής το ΑΣΕΠ:

α. Προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή την πρόσληψη προσωπικού, η οποία αποφασίζεται κατά το άρθ. 1 του Ν.2190/1994, συγκροτεί τις απαιτούμενες επιτροπές και ασκεί όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών ή επιλογών μέχρι του καθορισμού των διοριστέων.

Να σημειωθεί πάντως, ότι: Εάν μεν απαιτείται έγκριση κυβερνητικού οργάνου (Υπουργικού Συμβουλίου, Πρωθυπουργού ή του οικείου Υπουργού) για την πλήρωση θέσεων, την πρόσληψη ή το διορισμό προσωπικού, το ΑΣΕΠ δεν προβαίνει στην αντίστοιχη προκήρυξη εφόσον δεν διαπιστώσει τη συνδρομή της. Εάν δε διαπιστώσει ότι η εκδοθείσα απόφαση ή η παρασχεθείσα έγκριση παραβιάζει τους περιορισμούς του άρθ.103 παρ.2 και 3 Συντ., διατυπώνει τη γνώμη του στο εκδίδον την απόφαση ή την έγκριση όργανο, εισηγείται τροποποίησή της και τη γνωστοποιεί στον Πρωθυπουργό και στη Βουλή.

β. Με το Γραφείο Επιθεώρησης που λειτουργεί στα πλαίσιά του, στο οποίο τοποθετούνται με απόφαση του Προέδρου ως Επιθεωρητές τρεις από τους Συμβούλους του,

ασκεί:

-Έλεγχο πραγματοποιηθέντων αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού, υπαγόμενου στο Ν.2190/1994.

-Έλεγχο της τηρήσεως των περιορισμών του νόμου ως προς την επιτρεπόμενη διάρκεια της απασχολήσεως του προσωπικού του άρθ. 103 παρ.2 Συντ.

-Έλεγχο της τηρήσεως των διαδικασιών προσλήψεως προσωπικού για κάλυψη παροδικής φύσεως αναγκών, όπως και των διατάξεων που ρυθμίζουν την απασχόλησή του γενικώς.

-Έρευνα και έλεγχο για την τήρηση, από τους οπωσδήποτε και με οποιαδήποτε ιδιότητα μετέχοντες στη διαδικασία πληρώσεως θέσεων ή προσλήψεων για την τήρηση των σχετικών διατάξεων και κανονισμών.

-Έλεγχο νομιμότητας των διορισμών του άρθ. 18 Ν.2190/1994 (Πλήρωση θέσεων βάσει προτεραιότητας. Διαδικασία - Διορισμός.) που διενεργούν οι διάφοροι φορείς.

γ. Όπως και οι λοιπές Α.Α., υποβάλλει δια του Προέδρου του, κάθε έτος, έκθεση στον πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής για τις εργασίες του με γενικές και ειδικές παρατηρήσεις στα αντικείμενα της αρμοδιότητάς του.

5.Ο Συνήγορος του Πολίτη (αρ.103 παρ. 9 Συντ.)¹⁴⁷

▪ Η ίδρυση.

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη δημιουργείται με το Ν.2477/1997. Με την Αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 103 παρ.9 και διέπεται εφεξής από τις διατάξεις του άρθ. 101Α Σ. και τις ρυθμίσεις του Ν. 3094/ 2003.

Η θεσμοθέτηση του ΣτΠ, θεσμού γνωστού από πολλές δεκαετίες στις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, υπαγορεύεται, όπως άλλωστε και στη λοιπή Ευρώπη, από τη επιθυμία ελέγχου και περιορισμού της κρατικής κακοδιοικήσεως και προστασίας του πολίτη έναντι της κρατικής αυθαιρεσίας. Καθοριστική όμως στην επίσπευση της θεσμοθετήσεως αυτής είναι η αντίστοιχη εξέλιξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την πρόβλεψη του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή στο άρθ. 138 Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ και την άμεση ενεργοποίηση του θεσμού η οποία «επέβαλε» στους εταίρους την συνεργασία των εθνικών τους αρχών με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή. Έτσι, η Χώρα μας υποχρεώνεται στην άμεση πλήρωση του θεσμικού αυτού κενού με τη θέσπιση της σχετικής νομοθεσίας.

¹⁴⁷ Βλ.οπ.παρ.υποσ.Τζώνος σελ. 112-115 και ιστοσελίδα στο www.synigoros.gr

- Η συνταγματική ρύθμιση.

Η ένταξη του ΣτΠ στο Συντ. έχει ως επακόλουθο συγκεκριμένες συνέπειες για το θεσμό: Πρώτον, ο ΣτΠ υπάγεται στη γενική ρύθμιση του άρθ.101Α Συντ., όσον αφορά στην ανάδειξή του, διορίζεται για ορισμένη θητεία, εξαετή κατά το Ν.3051/2002, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και απολαύει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά τις αυτές ρυθμίσεις.

Δεύτερον, λόγω της κατοχυρώσεως του στο άρθ. 103 παρ.9 του Συντ., υπό τη συγκεκριμένη ονομασία, μεταβολή της τελευταίας είναι εφικτή μόνο δια της συνταγματικής οδού.

Σε αντίθεση με τις λοιπές Α.Α. το Συντ. δεν περιέχει διάταξη σχετική με την αποστολή του. Αυτή προσδιορίζεται από το άρθρο 1 του Ν. 3094/2003 και συνίσταται στη «διαμεσολάβησή (του) μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νπδδ και των νπιδ, όπως αυτά καθορίζονται στο άρθ.3 παρ.1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Επίσης, αποστολή του αποτελεί η «προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού», όπως και η «παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, βάσει της Οδηγίας 2002/73 ΕΚ».

- Η επιλογή του ΣτΠ.

Ο ΣτΠ επιλέγεται, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθ. 101Α παρ.2 Συντ., «με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής».

Οι έξι Βοηθοί Συνήγοροι που τον επικουρούν, συμπεριλαμβανομένου του Βοηθού Συνηγόρου για το παιδί, «διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθ.2, παρ.1 Ν.3094/2003).

Το έργο του ΣτΠ οργανώνεται σήμερα στους ακόλουθους έξι κύκλους δραστηριότητας¹⁴⁸: α. Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, β. Κοινωνικής Προστασίας (κοινωνική πολιτική, υγεία, ασφάλιση, πρόνοια, προστασία των ηλικιωμένων, των

¹⁴⁸ Οι κύκλοι δραστηριοτήτων του ΣτΠ είχαν ορισθεί σε τέσσερις με το ΠΔ 273/1999 (Κανονισμός Λειτουργίας του ΣτΠ), έγιναν πέντε με το άρθ. 1.παρ.1 Ν.3094/2003 και το άρθ. 18 Ν.3293/2004 και έξι μετά το άρθ. 13 παρ.3 Ν.3488/2006 και την τροποποίηση του Κανονισμού Λειτουργίας του (Απόφαση ΣτΠ Φ. 10/1489/23-5-2008 (ΦΕΚτ.β'1000/29-5-2008).

ατόμων με ειδικές ανάγκες και σώρευση και των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης), γ. Ποιότητας Ζωής (περιβάλλον, πολεοδομία, χωροταξία, δημόσια έργα, πολιτισμός), δ. Σχέσεων Κράτους - Πολίτη (πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, παιδεία), ε. Δικαιωμάτων του Παιδιού και στ. Ισότητας των φύλων. Την ευθύνη κάθε κύκλου έχει ένας Βοηθός Συνήγορος.

■ Οι αρμοδιότητες του ΣτΠ:

Οριοθετούνται σε σχέση με ρητώς προσδιοριζόμενα από το Νόμο (άρθ.3 Ν. 3094/2003) θέματα, όσα δηλαδή ανάγονται στις υπηρεσίες:

- του δημοσίου, όπως υπουργεία, εφορίες, τελωνεία, πολεοδομίες, αστυνομικά τμήματα, φυλακές, σχολεία, πρεσβείες της Ελλάδας κ.λπ.
- των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους
- των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νπδδ), όπως ασφαλιστικά ταμεία, νοσοκομεία, πανεπιστήμια κ.λπ.
- των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ κ.λπ.)
- των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (νπιδ), των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων

Διευκρινίζεται δε ότι η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας εξαντλείται, στο νόμο αυτό, στις ανωτέρω παρατιθέμενες (κατά περιοριστική, δηλαδή, απαρίθμηση) περιπτώσεις.

Ειδικώς, όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, στα πλαίσια της αποστολής του, ο Συνήγορος του Πολίτη, ασκεί αρμοδιότητες σε «θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού...», ενώ και η παρακολούθηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως αν- δρών και γυναικών, βάσει της Οδηγίας 2002/73 ΕΚ έχει ως επακόλουθο την υπαγωγή στην αρμοδιότητά του «φυσικών ή νομικών προσώπων, προσώπων ιδιωτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των Τραπεζών».

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει αρμοδιότητα:

- εάν έχουν περάσει περισσότεροι από 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την παράνομη πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης που τον αφορά

- να εκπροσωπεί τους πολίτες στα δικαστήρια
- να ελέγχει πράξεις ιδιωτών (με εξαίρεση την περίπτωση που προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού ή όταν υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά θέματα)
- για υποθέσεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, εκτός αν πρόκειται για αθέμιτη διάκριση σε βάρος υπαλλήλου λόγω φύλου, εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, σεξουαλικού προσανατολισμού, ηλικίας και αναπηρίας
- για υποθέσεις που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας ή την κρατική ασφάλεια
- για υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων
- για πράξεις των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των ανεξάρτητων αρχών ως προς την κύρια λειτουργία τους και των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου
- για πράξεις υπουργών και υφυπουργών, ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας
- σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου επικεντρώνονται, κυρίως, στην έρευνα ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα, φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνώνται σε επίπεδο οργάνου, ατομικού ή συλλογικού της δημόσιας υπηρεσίας, ιδίως: ι) *Η προσβολή, με πράξη ή παράλειψη, δικαιώματος ή συμφέροντος προστατευόμενου από το Σύνταγμα και το νόμο* ιι). *Η άρνηση εκπληρώσεως συγκεκριμένης υποχρεώσεως, η οποία επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινός εκτελεστή δικαστική απόφαση, από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, και* ιιι) *Η ενέργεια ή η παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοικήσεως και την διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.*

Όσον αφορά στη διαδικασία της έρευνας, η οποία διενεργείται μετά από ενυπόγραφη αναφορά ή και αυτεπαγγέλτως, επίσης οριοθετείται από το Νόμο, ως προς τους όρους διεξαγωγής της αλλά και τα μέσα που διαθέτει ο ΣτΠ. Μετά το πέρας της είτε ακολουθεί σύνταξη πορίσματος, είτε, εφόσον η αναφορά στρέφεται κατά ιδιώτη, ο ΣτΠ προβαίνει σε όλες εκείνες τις ενέργειες οι οποίες ενδείκνυνται για την εξάλειψη των προβλημάτων.

Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου περιλαμβάνουν ακόμη, τη συνεργασία με άλλες αρχές της Χώρας αλλά και αντίστοιχες αρχές ευρωπαϊκών ή διεθνών οργανισμών σε θέματα αρμοδιότητάς του.

Τέλος, ο ΣτΠ, όπως άλλωστε και οι λοιπές ΑΑ, υποβάλλει, ετήσια έκθεση πεπραγμένων προς τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρμόδιο Υπουργό και τους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

II. ΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΣ ΚΑΘΙΕΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. Επιτροπή Ανταγωνισμού¹⁴⁹

Σύσταση

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού δημιουργήθηκε το 1977 αλλά πήρε τη σημερινή της μορφή μόλις το 1995 με τον ν. 2296/95, οπότε απέκτησε τη μορφή ανεξάρτητης αρχής με διοικητική αυτοτέλεια, ενώ με τον ν. 2837/2000 απέκτησε και οικονομική αυτοτέλεια. Οι οικονομικοί πόροι της Επιτροπής προέρχονται από την επιβολή ανταποδοτικού τέλους ύψους ενός τοις χιλίοις επί του ιδρυτικού κεφαλαίου ή επί του ποσού της αύξησης του κεφαλαίου ανωνύμων εταιριών. Τέλος, με τον ν. 3373/2005 η Επιτροπή Ανταγωνισμού απέκτησε διακεκριμένη νομική προσωπικότητα που της επιτρέπει να παρίσταται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλήψεις της, ενώ παράλληλα της αναγνωρίστηκε αρμοδιότητα κανονιστικής παρέμβασης σε κλάδους της οικονομίας (άρθρο 11 ν. 3959/11). Επί πλέον, διευρύνθηκαν οι ελεγκτικές της εξουσίες, όπως διευρυνθήκαν και οι αρμοδιότητες της στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού, συμφώνως προς τις διατάξεις του Κανονισμού 1/2003. Η εσωτερική λειτουργία της και ο τρόπος διαχείρισης των πόρων της ρυθμίζονται από τον Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης.

Συγκρότηση

¹⁴⁹ Βλ. ιστοσελίδα ΕΑ, www.epant.gr και Ν. 2296/1995 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

Η Επιτροπή είναι οκταμελής, περιλαμβάνει τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, 4 Εισηγητές και 3 τακτικά μέλη ενώ προβλέπονται και 2 αναπληρωματικά μέλη, διορίζεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης για τριετή θητεία και απαρτίζεται από άτομα που έχουν γνώση και εμπειρία σε θέματα ανταγωνισμού, ανώτατο Δικαστή ή σύμβουλο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους καθώς και εκπροσώπους φορέων (Ο.Κ.Ε., ΣΕΒ, ΓΕΣΕΒΕ και ΕΣΕΕ). Τα μέλη της απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδηση τους. Ο Πρόεδρος της ορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μεταξύ των μελών της, μετά τη διατύπωση γνώμης από την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής. Στο έργο της συνεπικουρείται από τη Γραμματεία, η οποία εισηγείται τις υποθέσεις στην Επιτροπή και στην οποία συμμετέχουν και Νομικοί και Οικονομολόγοι.

Αρμοδιότητες

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι το όργανο, το οποίο έχει ως αρμοδιότητα την εφαρμογή του ν. 3959/11 για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ειδικότερα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού:

- Διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων επιχειρήσεων που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3959/11.
- Αποφασίζει την απαλλαγή συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, αλλά έχουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα, είναι προς όφελος του καταναλωτή, δεν δημιουργούν προϋποθέσεις κατάργησης του ανταγωνισμού και δεν δεσμεύουν υπέρμετρα τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 παρ. 3 ν. 3959/11.
- Διαπιστώνει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 ν. 3959/11.
- Ελέγχει προληπτικά την επίδραση στον ανταγωνισμό συγκεντρώσεων επιχειρήσεων κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 5 - 10 ν. 3959/11.
- Επιβάλλει κυρώσεις σε περιπτώσεις παράβασης των διατάξεων του ν. 3959/11.
- Λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα, όταν πιθανολογείται παράβαση των άρθρων 1, 2 και 11 ν. 3959/11.

- Εξετάζει, μετά από αίτημα του Υπουργού Ανάπτυξης ή αυτεπάγγελτα, συγκεκριμένο κλάδο της ελληνικής αγοράς και, εφόσον διαπιστώσει ότι στο συγκεκριμένο κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε απολύτως αναγκαίο κανονιστικό μέτρο που αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- Γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού όταν της ζητηθεί από τον Υπουργό Ανάπτυξης ή οποιονδήποτε άλλο αρμόδιο Υπουργό ή από ενώσεις επιμελητηρίων, βιομηχανικών και εμπορικών συλλόγων.
- Εφαρμόζει τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 της Συνθ. ΛΕΕ.
- Συνεργάζεται στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις άλλες Αρχές Ανταγωνισμού των άλλων Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας του ανταγωνισμού.
- Παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, των υπουργικών αποφάσεων και των δικαστικών αποφάσεων που εκδίδονται στις περιπτώσεις προσβολής των προηγούμενων αποφάσεων.

2. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ¹⁵⁰

Σύσταση

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ιδρύθηκε το 1992 με το Ν.2075/1992 υπό την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ), καθώς οι αρμοδιότητές της αρχικά επικεντρώνονταν στην εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Η λειτουργία της ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1995. Με την ψήφιση του Ν.2668/1998, ο οποίος καθόριζε τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανατέθηκε στην ΕΕΤ η επιπρόσθετη ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών και η Αρχή μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).

Με το Ν.2867/2000 ενισχύθηκε ο ρυθμιστικός, εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος της ΕΕΤΤ, ενώ με το Ν.3431/2006 περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών που ενσωμάτωσε νεότερες ευρωπαϊκές ρυθμίσεις, καθορίστηκε το πλαίσιο παροχής δικτύων και υπηρεσιών

¹⁵⁰ Βλ. ιστοσελίδα ΕΕΤΤ, www.eett.gr

ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών εντός της ελληνικής επικράτειας και διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητές της.

Αποτελεί τον Εθνικό Ρυθμιστή που ρυθμίζει, εποπτεύει και ελέγχει: (α) την αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρίες σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, ασύρματων επικοινωνιών και διαδικτύου και (β) την ταχυδρομική αγορά, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρίες παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ταχυμεταφοράς. Επιπλέον, η ΕΕΤΤ ασκεί αρμοδιότητες επιτροπής ανταγωνισμού στις εν λόγω αγορές.

Συγκρότηση

Η Ολομέλεια της ΕΕΤΤ απαρτίζεται από εννέα μέλη. Ο Πρόεδρος και οι δύο Αντιπρόεδροι για τους τομείς ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών αντίστοιχα, επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα υπόλοιπα έξι μέλη διορίζονται από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Οι πράξεις διορισμού όλων των μελών δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Στην Ολομέλεια της Αρχής επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, που απολαμβάνουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής και διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα στον τεχνικό, οικονομικό ή νομικό τομέα. Τα μέλη της Ολομέλειας της ΕΕΤΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Αρμοδιότητες

Ειδικότερα, σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο που τη διέπει, η ΕΕΤΤ, μεταξύ άλλων:

- Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν τον α) καθορισμό σχετικών αγορών, προϊόντων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στην Ελληνική Επικράτεια, β) τον ορισμό και τις υποχρεώσεις Παρόχων με Σημαντική Ισχύ στις ανωτέρω σχετικές αγορές σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία.

- Εποπτεύει και ελέγχει τους παρόχους δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, επιβάλλει τις σχετικές κυρώσεις, τηρεί και διαχειρίζεται το Μητρώο Παρόχων Δικτύων και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών.
- Εκδίδει Κώδικες Δεοντολογίας για την παροχή δικτύων και υπηρεσιών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.
- Μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εφαρμόζει τις διατάξεις του Ν. 703/1977, όπως ισχύει, και επιβάλλει σχετικές κυρώσεις.
- Συνεργάζεται με τις Ρυθμιστικές Αρχές των λοιπών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τρίτων κρατών, καθώς και με κοινοτικούς ή διεθνείς φορείς σε θέματα αρμοδιότητάς της.
- Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν στις Γενικές Άδειες.
- Διαχειρίζεται το Εθνικό Σχέδιο Αριθμοδότησης (Ε.Σ.Α.).
- Ρυθμίζει τα θέματα φορητότητας αριθμών, της επιλογής ή/ και προεπιλογής φορέα και ελέγχει την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.
- Χορηγεί τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων ή/ και αριθμών.
- Ρυθμίζει τα θέματα ονομάτων χώρου στο Διαδίκτυο με κατάληξη ".gr" και είναι αρμόδια για θέματα ονομάτων χώρου με κατάληξη ".eu".
- Ρυθμίζει τα θέματα της ηλεκτρονικής υπογραφής.
- Ρυθμίζει τα θέματα πρόσβασης και διασύνδεσης.
- Ασκεί αρμοδιότητες σχετικές με την παροχή Καθολικής Υπηρεσίας.
- Ρυθμίζει θέματα προστασίας του καταναλωτή στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και στον τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- Ρυθμίζει και εποπτεύει την αγορά παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- Διαχειρίζεται το εμπορικό φάσμα ραδιοσυχνοτήτων με την εξαίρεση της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης.
- Εποπτεύει και ελέγχει την χρήση του φάσματος επιβάλλοντας σχετικές κυρώσεις.
- Τηρεί το εθνικό μητρώο ραδιοσυχνοτήτων.
- Χορηγεί τις άδειες κατασκευών κεραιών στην ξηρά.
- Είναι ο αρμόδιος φορέας για τα θέματα διάθεσης και χρήσης του τερματικού τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού και του ραδιοεξοπλισμού.

3.Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας¹⁵¹

Σύσταση

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) συστήθηκε με το ν. 2773/1999, στο πλαίσιο εναρμόνισης με τις Οδηγίες 2003/54/EK και 2003/55/EK για τον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, με κύρια αρμοδιότητά της να εποπτεύει την εγχώρια αγορά ενέργειας, σε όλους τους τομείς της, εισηγούμενη προς τους αρμόδιους φορείς της Πολιτείας και λαμβάνοντας η ίδια μέτρα για την επίτευξη του στόχου της απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Λειτουργεί σύμφωνα με τον ισχύοντα Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της (Π.Δ 139/2001 ΦΕΚ Α' 121/18.06.2001).

Με το ν. 2773/1999, και κυρίως με τις τροποποιήσεις του που ακολούθησαν, ανατέθηκαν στη ΡΑΕ αρμοδιότητες, κυρίως γνωμοδοτικές, παρακολούθησης και ελέγχου της αγοράς ενέργειας σε όλους τους τομείς, ήτοι στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από συμβατικά καύσιμα, από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και φυσικό αέριο. Περαιτέρω, η ΡΑΕ ανέλαβε συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε σχέση με την αγορά των πετρελαιοειδών.

Με την έκδοση του ν.3851/2010, επήλθαν ουσιώδεις αλλαγές σε σχέση με το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, καθώς και τις αρμοδιότητες της ΡΑΕ στο πλαίσιο αυτό. Οι αλλαγές αυτές αφορούν τόσο τη διαδικασία αδειοδότησης των σταθμών ΑΠΕ, όσο και τη διαδικασία αξιολόγησης των αιτήσεων για χορήγηση άδειας παραγωγής. Ειδικότερα, όσον αφορά τη διαδικασία αδειοδότησης, η ΡΑΕ ανέλαβε πλέον αποφασιστικό ρόλο στη χορήγηση αδειών παραγωγής, με το ΥΠΕΚΑ να ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων της ΡΑΕ, ο οποίος έλεγχος καταργήθηκε με τις ρυθμίσεις του ν.4001/2011

Ο ρόλος της ΡΑΕ ως εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας αναβαθμίστηκε από το 2011 και μετά, με την επαύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγή της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης, η οποία και ανάγει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε «εγγυητές» της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών.

Με τον Ενεργειακό Νόμο 4001/2011 ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 22 Αυγούστου 2011

¹⁵¹ Βλ. ιστοσελίδα ΡΑΕ, www.rae.gr

(ΦΕΚ Α' 179) μεταφέρθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες 2009/72/EK και 2009/73/EK. Με το Νόμο αυτό, μεταξύ άλλων, επαναπροσδιορίστηκε η φύση και ο ρόλος της ΡΑΕ, ώστε αυτή να «...αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/EK και 2009/73/EK» (άρθρο 4 του νόμου). Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, η ΡΑΕ διαθέτει αυτοτελή νομική προσωπικότητα, καθώς και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και είναι επιφορτισμένη με νέες, σημαντικά αυξημένες, εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με τον Ενεργειακό Νόμο 4001/2011, οι κυριότερες, αποφασιστικού χαρακτήρα, αρμοδιότητες της ΡΑΕ στον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, συνοπτικά αφορούν:

- Παρακολούθηση και εποπτεία της αγοράς ενέργειας
 - Παρακολούθηση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας
 - Προστασία των καταναλωτών
 - Χορήγηση, τροποποίηση και την ανάκληση αδειών για την άσκηση ενεργειακών δραστηριοτήτων, αδειών
 - Εποπτεία επί των Ανεξάρτητων Διαχειριστών Μεταφοράς
 - Πιστοποίηση επιχειρήσεων φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας,
 - Έγκριση της τοποθέτησης ή απομάκρυνσης του Εποπτικού Συμβουλίου και Υπεύθυνου Συμμόρφωσης των Ανεξάρτητων Διαχειριστών Μεταφοράς,
 - Παρακολούθηση Προγράμματος Ανάπτυξης που καταρτίστηκαν από τους αρμόδιους Διαχειριστές Μεταφοράς
 - Έγκριση τιμολογίων μη ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων
 - Χορήγηση εξαίρεσης από υποχρεώσεις παροχής πρόσβασης τρίτων
 - Παρακολούθηση πρόσβασης στις ενεργειακές διασυνδέσεις
 - Λήψη ρυθμιστικών μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των ενεργειακών αγορών
- Η ΡΑΕ δύναται να επιβάλλει σε επιχειρήσεις που ασκούν ενεργειακές δραστηριότητες μέτρα και όρους, ανάλογους προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, οι οποίοι κρίνονται αναγκαίοι προκειμένου να διασφαλίζονται η εφαρμογή των διατάξεων του ενεργειακού νόμου και η ύπαρξη συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού και εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς.

Προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές της και να επιτελέσει επιτυχώς το ρυθμιστικό της έργο, με τις διατάξεις του ν.4001/2011 παρέχονται στη ΡΑΕ συγκεκριμένα, πολύ σημαντικά, πρόσθετα εργαλεία, όπως είναι η δυνατότητα συλλογής πάσης φύσεως στοιχείων, διεξαγωγής ερευνών, εξέτασης καταγγελιών και συνακόλουθης επιβολής κυρώσεων, λήψης προσωρινών μέτρων, κ.λπ.

4.Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (Ν. 2912/2001)¹⁵²

Σύσταση

Το 1994 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα εξέδωσε την Οδηγία 94/56 για την «Θέσπιση των βασικών αρχών που διέπουν τις έρευνες ατυχημάτων και συμβάντων της Πολιτικής Αεροπορίας», στην οποία τονίζεται η ανάγκη θέσπισης οργανισμού ή οργάνου διερεύνησης αεροπορικών ατυχημάτων *«λειτουργικά ανεξάρτητου από τις εθνικές αεροπορικές αρχές τις υπεύθυνες για την πλοϊμότητα, την πιστοποίηση, τη διεξαγωγή πτήσεων, τη συντήρηση, τη χορήγηση αδειών, τον έλεγχο εναέριας κυκλοφορίας ή την εκμετάλλευση αερολιμένων και γενικά από κάθε τρίτο του οποίου τα συμφέροντα θα μπορούσαν να έλθουν σε σύγκρουση με την αποστολή που ανατέθηκε στον εν λόγω οργανισμό ή όργανο»*. Η Ελληνική νομοθεσία προσαρμόστηκε στην Οδηγία με το ν. 2912/01 βάσει του οποίου συστήθηκε η *Επιτροπή Διερεύνησης Αεροπορικών Ατυχημάτων & Ασφάλειας Πτήσεων* (ΕΔΑΑΠ) η οποία είναι ανεξάρτητη από τις ανωτέρω αναφερόμενες εθνικές αεροπορικές Αρχές. Σήμερα ισχύει ο Νέος Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης: 996/2010 ο οποίος καταργεί την προηγούμενη οδηγία (94/56).

Η Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων είναι ο επίσημος Ελληνικός φορέας διερεύνησης αεροπορικών ατυχημάτων και συμβάντων. Εποπτεύεται από τον Υπουργό Υποδομών & Μεταφορών. Εκτελεί διερευνήσεις και εκδίδει πορίσματα, σύμφωνα με το Παράρτημα 13 (Annex 13) της Σύμβασης Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας, τον Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης : 996/2010, και το ν. 2912/01.

Συγκρότηση

¹⁵² Βλ. ιστοσελίδα ΕΔΑΑΠ, www.aaiasb.gr

Η ΕΔΑΑΠ συγκροτείται από τον Πρόεδρο και τέσσερα μέλη. Ο Πρόεδρος είναι Κρατικός λειτουργός αποκλειστικής απασχόλησης και διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων όπως και τα μέλη της επιτροπής, σύμφωνα με την πρόσφατη τροποποίηση του Νόμου 2912/01 η οποία περιγράφεται στο Νόμο 4313/2014. Η θητεία του Προέδρου και των μελών είναι πενταετής και μπορεί να ανανεώνεται.

Αρμοδιότητες

Έργο της ΕΔΑΑΠ είναι η διερεύνηση όλων των αεροπορικών ατυχημάτων και συμβάντων της πολιτικής αεροπορίας που σημειώνονται εντός της Περιοχής Πληροφοριών Πτήσεων (FIR) Αθηνών καθώς και εκτός του FIR Αθηνών, εφόσον η διερεύνησή τους δεν διενεργείται από άλλο κράτος, όταν πρόκειται για αεροσκάφος Ελληνικού Νηολογίου και αεροσκάφος το οποίο εκμεταλλεύεται επιχείρηση με έδρα την Ελλάδα. Η ΕΔΑΑΠ επίσης εκπροσωπεί την Ελλάδα σε διερευνήσεις που διεξάγονται από άλλο κράτος στην περίπτωση ατυχήματος ή συμβάντος αεροσκάφους με ελληνικό νηολόγιο εκτός του FIR Αθηνών.

Αποκλειστικός σκοπός της διερεύνησης είναι η εξακρίβωση των αιτίων που προκάλεσαν το ατύχημα ή το σοβαρό συμβάν, με στόχο την πρόληψη ατυχημάτων ή συμβάντων και δεν αποσκοπεί στη διαπίστωση υπαιτιότητας και στον καταλογισμό ευθυνών ή αξιώσεων.

Σε διερεύνηση υπόκεινται όλα τα ατυχήματα ή σοβαρά συμβάντα που συνέβησαν σε αεροσκάφος κατά τη διάρκεια της πτητικής λειτουργίας του ή πριν και μετά αυτής εάν η Επιτροπή αναμένει από την έρευνα να προκύψουν νέα δεδομένα για την βελτίωση της ασφάλειας πτήσεων. Το ίδιο ισχύει για τη διερεύνηση ατυχημάτων ή σοβαρών συμβάντων που συμβαίνουν σε ανεμόπτερα και μηχανοκίνητα ανεμόπτερα, υπερελαφρά, αιωρόπτερα, μοτοαιωρόπτερα, αλεξίπτωτα και αερόστατα.

Η ΕΔΑΑΠ, όπως και όλες οι επιτροπές διερεύνησης διεθνώς που λειτουργούν σύμφωνα με τις διαδικασίες του ICAO¹⁵³, εκδίδει επί συμβουλευτικής βάσης Συστάσεις Ασφαλείας Πτήσεων προς τους Εθνικούς και Διεθνείς αρμόδιους φορείς, προκειμένου να

¹⁵³ Ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (International Civil Aviation Organization) είναι ο οργανισμός που ρυθμίζει τις διεθνείς αερομεταφορές. Είναι τμήμα του ΟΗΕ και ιδρύθηκε το 1947 σύμφωνα με τη Σύμβαση του Σικάγου του 1944 κατά τη συνδιάσκεψη για τη διεθνή πολιτική αεροπορία. Βλ. www.wikipedia.gr

διορθωθούν αδυναμίες και ελλείψεις που εντοπίζονται κατά τις διερευνήσεις ή προκύπτουν από την παγκόσμια αεροπορική εμπειρία.

Επίσης ασχολείται με την τήρηση και επεξεργασία στατιστικών στοιχείων ατυχημάτων και συμβάντων σε εθνική και διεθνή βάση και την παρακολούθηση της εφαρμογής των συστάσεων ασφαλείας των πορισμάτων.

Η ΕΔΑΑΠ συνεργάζεται στενά με τις αντίστοιχες επιτροπές των άλλων κρατών μελών του ICAO καθώς και με κάθε Αρχή, Οργανισμό ή Ίδρυμα που ασχολείται με την ασφάλεια των πτήσεων.

5.Εθνική Αναλογιστική Αρχή ¹⁵⁴

Σύσταση

Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) συστήθηκε δυνάμει του άρθρου 9 του Ν. 2292/2002. Η Ε.Α.Α. έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της και την κίνηση πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της.

Συγκρότηση

Συγκροτείται από πέντε (5) μέλη τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία σε θέματα αρμοδιότητάς της.

Τα μέλη της διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μετά από προκήρυξη που δημοσιεύεται σε δύο ημερήσιες εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας. Με την ίδια απόφαση ορίζονται ως Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της ΕΑΑ δύο από τα μέλη της. Η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η θητεία των μελών της ΕΑΑ είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία μόνο φορά. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους τα μέλη της ΕΑΑ δεν ανακαλούνται. Εάν κατά τη διάρκεια της θητείας κενωθεί για οποιονδήποτε λόγο θέση μέλους, διορίζεται νέο μέλος

¹⁵⁴ Βλ. αρθ.9 Ν.2292/2002 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

κατά τη διαδικασία της παραγράφου 4 του άρθρου 9 του ν.2292/02 για το υπόλοιπο της θητείας του μέλους που αποχώρησε.

Τα μέλη της Ε.Α.Α. είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και έχουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.

Αρμοδιότητες

Η ΕΑΑ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α. Συντάσσει αναλογιστικές εκθέσεις στα πλαίσια του μακροχρόνιου οικονομικού και χρηματοδοτικού σχεδιασμού για την εξασφάλιση της κοινωνικής ανταποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης.

β. Παρακολουθεί την πορεία των αναλογιστικών δεδομένων των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή Ν.Π.Δ.Δ., των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή Ν.Π.Ι.Δ. και κάθε άλλου ασφαλιστικού οργανισμού που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή άλλου Υπουργού, γνωμοδοτεί για ειδικότερα θέματα αναλογιστικής αποτίμησης των ασφαλιστικών αυτών οργανισμών, συντάσσει ετήσια έκθεση για καθέναν από τους ανωτέρω ασφαλιστικούς οργανισμούς και, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει λόγος, υποβάλλει προτάσεις για τη βελτίωση της οικονομικής τους θέσης ή τη συγχώνευσή τους.

γ. Καθορίζει τις προδιαγραφές εκπόνησης αναλογιστικών μελετών.

δ. Συντάσσει τους ελληνικούς αναλογιστικούς πίνακες,

ε. Διατυπώνει γνώμη για τις προοπτικές οικονομικής βιωσιμότητας εν όψει πρότασης για ίδρυση ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή Ν.Π.Δ.Δ., των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή Ν.Π.Ι.Δ. και κάθε άλλου ασφαλιστικού οργανισμού που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή άλλου Υπουργού, αφού λάβει υπόψη την αναλογιστική μελέτη που εκπονήθηκε για το σκοπό αυτόν.

στ. Προβαίνει στους τακτικούς και έκτακτους αναλογιστικούς ελέγχους των ασφαλιστικών οργανισμών και υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματα των ελέγχων αυτών στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, στον αρμόδιο για την εποπτεία

του συγκεκριμένου ασφαλιστικού οργανισμού Υπουργό και στο Δ.Σ. του οικείου οργανισμού

ζ.Συλλέγει, οργανώνει, επεξεργάζεται και αξιολογεί τα απαραίτητα για την εκπλήρωση της αποστολής της τεχνικά, οικονομικά, λογιστικά, δημογραφικά και άλλα συναφή στοιχεία ανά άτομο, αλλά και συγκεντρωτικά στοιχεία που αφορούν στους ασφαλιστικούς οργανισμούς που έχουν μορφή Ν.Π.Δ.Δ., στους ασφαλιστικούς οργανισμούς που έχουν μορφή Ν.Π.Ι.Δ. και υπάγονται στον νόμο 2292/02 και κάθε άλλον ασφαλιστικό οργανισμό που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ή άλλου Υπουργού. Τα στοιχεία συλλέγονται από τους ανωτέρω φορείς ή/και από οποιονδήποτε άλλο φορέα διαθέτει τα στοιχεία αυτά.

Ειδικά για τα στοιχεία που αφορούν στο δημόσιο τομέα, αυτά συλλέγονται από την Ε.Α.Π. (Ενιαία Αρχή Πληρωμών), την υπηρεσία απογραφής ή/και από οποιονδήποτε άλλο φορέα τα διαθέτει.

η. Συνεργάζεται με τις αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών ή με διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα και συμμετέχει σε δραστηριότητες των εν λόγω αρχών και οργάνων.

6.Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων¹⁵⁵

Σύσταση

Η Ε.Ε.Ε.Π. συστήθηκε αρχικά το 2004 με το ν.3229/2004 ως διοικητική Αρχή με την επωνυμία «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών». Το 2011, με τις διατάξεις του ν.4002/2011 (Α 180), η Αρχή μετονομάστηκε σε «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.)», ενώ το Φεβρουάριο του 2012, με το ν.4038/2012 (Α 14), μετατράπηκε και λειτουργεί, πλέον, ως ανεξάρτητη διοικητική Αρχή, με διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία και αυτοτέλεια, στην οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του ν.3051/2002 (Α 220) με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που αναφέρονται σε αυτή, και επιπλέον, φέρει ίδια νομική προσωπικότητα. Οι αρμοδιότητες της Αρχής περιλαμβάνουν τη ρύθμιση, την εποπτεία και τον έλεγχο των αγορών παροχής υπηρεσιών διεξαγωγής παιγνίων, τη μέριμνα για την προστασία των παικτών και του κοινωνικού συνόλου, ειδικότερα δε των ανήλικων και των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού καθώς και τον έλεγχο της απόδοσης των δημοσίων εσόδων.

¹⁵⁵ Βλ. ιστοσελίδα ΕΕΕΠ, www.gamingcommission.gov.gr

Τα παίγνια διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: τα τεχνικά-ψυχαγωγικά, που παίζονται για διασκέδαση χωρίς κέρδος, και τα τυχερά.

Αρμοδιότητες

Στις αρμοδιότητες της Αρχής περιλαμβάνονται κυρίως η εκπόνηση και έκδοση της προβλεπόμενης κανονιστικής νομοθεσίας, η χορήγηση των προβλεπόμενων αδειών και πιστοποιήσεων, καθώς και ο έλεγχος κάθε τμήματος της αλυσίδας διεξαγωγής παιγνίων (παιγνιομηχανήματα, παίγνια, χώροι, πρόσωπα).

Οι έλεγχοι αφορούν τη νομιμότητα διεξαγωγής του παιγνίου, την τήρηση των κανόνων για τη διαφανή, έντιμη, και αδιάβλητη διεξαγωγή των παιγνίων, την οικονομική διαχείριση, την απόδοση των κερδών στους παίκτες, την είσπραξη των δικαιωμάτων του Δημοσίου και την εφαρμογή των όρων των αδειών εκμετάλλευσης τυχερών παιγνίων.

Επιπλέον, η Αρχή είναι αρμόδια για την θέσπιση και εφαρμογή πλαισίων και μέτρων προστασίας των ανηλίκων και των ευάλωτων ομάδων καθώς και για την καταπολέμηση της παράνομης διεξαγωγής παιγνίων, της απάτης, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και των συναφών εγκλημάτων.

Επίσης, η Ε.Ε.Ε.Π. είναι η αρμόδια Αρχή που εποπτεύει την εφαρμογή των κείμενων διατάξεων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στις επιχειρήσεις καζίνων, στα καζίνα επί πλοίων με ελληνική σημαία, στις επιχειρήσεις, στους οργανισμούς και στους άλλους φορείς που διοργανώνουν ή και διεξάγουν τυχερά παιχνίδια, καθώς και στα πρακτορεία.

Η Αρχή, ως προς τα τυχερά παίγνια, ασκεί τις αρμοδιότητές της επί των παιγνίων που διεξάγει η ΟΠΑΠ Α.Ε., η Ελληνικά Λαχεία Α.Ε., οι επιχειρήσεις καζίνων καθώς και η Ιπποδρομίες Α.Ε., ανεξάρτητα από τη μέθοδο διεξαγωγής (επίγεια, μέσω διαδικτύου κ.λπ.). Η Αρχή, επίσης, είναι αρμόδια για τα τυχερά παίγνια που διεξάγονται μέσω των ραδιοτηλεοπτικών και τηλεπικοινωνιακών μέσων.

Η Ε.Ε.Ε.Π., ασκεί επίσης τις αρμοδιότητες αδειοδότησης, πιστοποίησης και ελέγχου επί των ηλεκτρονικών τεχνικών-ψυχαγωγικών παιγνίων.

Τέλος, η Αρχή είναι επιφορτισμένη με την επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων.

Με βάση τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 29 του ν.4002/2011 (Α 180), με Προεδρικό Διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Οικονομικών, κατόπιν σχετικής εισήγησης της Ε.Ε.Ε.Π., θεσπίζεται ο Κανονισμός Παιγνίων, με τον οποίο αντιμετωπίζονται και θέματα σχετικά με τον έλεγχο διεξαγωγής των παιγνίων. Μέχρι την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος τα θέματα αυτά ρυθμίζονται με αποφάσεις της Ε.Ε.Ε.Π. που εκδίδονται σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 54 του ίδιου νόμου.

Συγκρότηση

Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων συγκροτείται από εννέα μέλη, που διορίζονται από τον Υπουργό Οικονομικών και είναι πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους, διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία σε θέματα της αρμοδιότητας που τους ανατίθεται.

Ο Πρόεδρος της Ε.Ε.Ε.Π., διορίζεται εκ των εννέα μελών, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων.

Ο Πρόεδρος έχει τη γενική αρμοδιότητα των εργασιών και τη συνολική εποπτεία της λειτουργίας της Αρχής, προεδρεύει των συνεδριάσεων της Ε.Ε.Ε.Π. και εκπροσωπεί την Αρχή δικαστικώς και εξωδίκως.

Η θητεία του Προέδρου και των υπόλοιπων μελών της Ε.Ε.Ε.Π. είναι τετραετής και μπορεί να ανανεώνεται για μία μόνο φορά. Η σύνθεση των μελών της Ε.Ε.Ε.Π. πλην του Προέδρου, ανανεώνεται κατά το ήμισυ ανά διετία, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνέχεια λειτουργίας της Αρχής.

7. Συνήγορος του Καταναλωτή (Ν.3297/2004)¹⁵⁶

Σύσταση

¹⁵⁶ Βλ. ιστοσελίδα Συνήγορου Καταναλωτή, www.synigoroskatanaloti.gr

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή συστήθηκε με τον ν. 3297/2004 και εποπτεύεται από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Λειτουργεί ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών, αλλά και ως συμβουλευτικός θεσμός στο πλευρό της πολιτείας για τη θεραπεία προβλημάτων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του. Στην εποπτεία της Αρχής υπάγονται και οι Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού που εδρεύουν στις κατά τόπους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας.

Με τη δραστηριοποίηση της Αρχής, η ελληνική δημόσια διοίκηση εναρμονίζεται με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των συμπερασμάτων της Πράσινης Βίβλου για τη βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων Διαμεσολαβητών που είναι επιφορτισμένοι με την αντιμετώπιση καταναλωτικών διαφορών, αλλά και με μια σειρά άλλων νομικών κειμένων που αναφέρονται στο ζήτημα του σχηματισμού τέτοιων θεσμών σε επίπεδο κρατών-μελών και περαιτέρω στη δημιουργία ενός Διακοινοτικού Δικτύου εθνικών Οργάνων εξωδικαστικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών.

Αρμοδιότητες

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή επιλαμβάνεται των υποθέσεων της αρμοδιότητάς του αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν σχετικής ενυπόγραφης αναφοράς ενός τουλάχιστον των ενδιαφερόμενων μερών που υποβάλλεται εντός ενός έτους αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση της βλαπτικής γι' αυτόν πράξης ή παράλειψης που συνιστά την καταναλωτική διαφορά. Επίσης, επιλαμβάνεται με όμοιο τρόπο και αιτημάτων των καταναλωτών ή ενώσεων των καταναλωτών και των προμηθευτών που έχουν απορριφθεί στο πλαίσιο διαδικασιών που εφαρμόζονται από άλλους καθιερωμένους φορείς εξώδικης ρύθμισης επί μέρους καταναλωτικών διαφορών.

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστικών Αρχών ή αναφορών που κρίνονται προδήλως αόριστες, αβάσιμες, ασήμαντες ή που ασκούνται κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης.

Συγκρότηση

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή επικουρείται στο έργο του από δύο Βοηθούς Συνηγόρους, ένας εκ των οποίων ορίζεται με την απόφαση του διορισμού του να εκτελεί χρέη

Αναπληρωτή Συνηγόρου. Υφίσταται επίσης Αναπληρωτής Συνήγορος και Αναπληρωτής Βοηθός Συνηγόρου ενώ στην λειτουργία της η Αρχή υποστηρίζεται από δεκαπέντε (15) Ειδικούς Επιστήμονες, πέντε (5) Βοηθούς Επιστήμονες και επτά (7) υπαλλήλους γραμματειακής υποστήριξης.

8.Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής¹⁵⁷

Σύσταση

Η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής συστήθηκε με το άρθρο 19 του ν.3305/2005 ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με δικό της προϋπολογισμό και δική της γραμματεία και δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε διοικητικό έλεγχο. Κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη της Αρχής απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η Αρχή υπάγεται στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Η ΕΑΙΥΑ αποτελεί τον αρμόδιο κρατικό φορέα που θέτει και ελέγχει τα επιστημονικά, τα νομικά και τα ηθικά πλαίσια της λειτουργίας όσων παρέχουν υπηρεσίες υποβοηθούμενης αναπαραγωγής. Το κοινό πλαίσιο λειτουργίας των Μονάδων Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΜΥΑ), πρωτίστως διασφαλίζει τις γυναίκες και τα υποψήφια ζευγάρια, ότι οι υπηρεσίες που λαμβάνουν είναι ασφαλείς και αξιόπιστες. Για τους λόγους αυτούς η Αρχή έλαβε εντολή επαναλειτουργίας τον Μάρτιο του 2014, προκειμένου να καλυφθεί το μεγάλο κενό στον έλεγχο του πεδίου της υποβοηθούμενης αναπαραγωγής και την εναρμόνιση της λειτουργίας των Μονάδων που παρέχουν σχετικές υπηρεσίες.

Η Αρχή πραγματοποιεί ελέγχους, κάνει συστάσεις, συγκεντρώνει στοιχεία, καταγράφει ένα προς ένα τα περιστατικά υποβοηθούμενης αναπαραγωγής και γενικά χαρτογραφεί και κυρίως διασφαλίζει τη σωστή λειτουργία του πεδίου της ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής στη χώρα μας. Σκοπός της καταγραφής είναι πρωτίστως η προστασία και η αντικειμενική ενημέρωση των πολιτών που αναζητούν υπηρεσίες εξωσωματικής γονιμοποίησης, σχετικά με τα ποσοστά επιτυχίας των Μ.Υ.Α.

Το «άνοιγμα» της Αρχής προς το ευρύ κοινό περιλαμβάνει και την άμεση παροχή «ειδικής άδειας» σε περιπτώσεις, όπως αυτή των οροθετικών ασθενών, της παρένθετης μητρότητας και της μεταθανάτιας χρήσης βιολογικού υλικού για τεκνοποίηση.

¹⁵⁷ Βλ. ιστοσελίδα ΕΑΙΥΑ, www.eaiya.gov.gr

Σκοπός της Αρχής είναι η διασφάλιση των ωφελούμενων πολιτών και η ενδυνάμωση του έργου των Μονάδων Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, μέσα από την απόλυτα σύννομη λειτουργία τους, όπως ορίζει το ελληνικό αλλά και το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο.

Συγκρότηση

Η Αρχή συγκροτείται από τον Πρόεδρο και οκτώ μέλη. Ως Πρόεδρος ορίζεται Καθηγητής ή Αναπληρωτής Καθηγητής Α.Ε.Ι., εν ενεργεία ή μη είτε σε γνωστικό αντικείμενο του δικαίου είτε στο γνωστικό αντικείμενο της μαιευτικής γυναικολογίας, με πείρα στην Ι.Υ.Α.Ο. Πρόεδρος της Αρχής διορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Με την ίδια διαδικασία επιλέγεται και διορίζεται ο αναπληρωτής του Προέδρου.

Τα μέλη της Αρχής, καθώς και οι αναπληρωτές τους, διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Ο Πρόεδρος και τα μέλη της Αρχής διορίζονται με ισάριθμους αναπληρωτές, οι οποίοι πρέπει να διαθέτουν τις ίδιες ιδιότητες και προσόντα.

Στον Πρόεδρο, στα μέλη της Αρχής και στους αναπληρωτές τους που ανήκουν στο Διδακτικό Επιστημονικό Προσωπικό Α.Ε.Ι. επιτρέπεται η άσκηση των καθηκόντων τους στο οικείο Α.Ε.Ι., με καθεστώς πλήρους απασχόλησης.

Αρμοδιότητες

Η Αρχή έχει τις εξής αρμοδιότητες:

- α. Ελέγχει αν πληρούνται οι προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο προϋποθέσεις για τη σύσταση και λειτουργία των Μ.Ι.Υ.Α. και των Τραπεζών Κρυοσυντήρησης, για να τους χορηγηθεί άδεια λειτουργίας ή να ανανεωθεί η υπάρχουσα. Επιπλέον, διενεργεί εκτάκτους ελέγχους αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας.
- β. Εκδίδει τις προβλεπόμενες από τις διατάξεις του νόμου άδειες, υπό τις προϋποθέσεις που η ίδια ορίζει.
- γ. Καταρτίζει τον ειδικό κώδικα δεοντολογίας για τα θέματα που σχετίζονται με την Ι.Υ.Α. και ελέγχει την τήρησή του.
- δ. Εγκρίνει τα πρωτόκολλα για τη διενέργεια έρευνας σε γαμέτες και γονιμοποιημένα ωάρια είτε αυτά χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη εγκυμοσύνης είτε όχι, σύμφωνα με τα άρθρα 11 και 12.

ε. Συλλέγει και αρχειοθετεί τα κλινικά και ερευνητικά αποτελέσματα της δραστηριότητας των Μ.Ι.Υ.Α. και των Τραπεζών Κρυοσυντήρησης.

στ. Ενημερώνει και διαφωτίζει το κοινό σχετικά με τα θέματα της Ι.Υ.Α. μέσω της περιοδικής δημοσίευσης των αποτελεσμάτων της δραστηριότητας των Μ.Ι.Υ.Α. σε εθνικό επίπεδο και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. Επίσης παρακολουθεί και καταγράφει τις επιστημονικές και τις κοινωνικές εξελίξεις στον τομέα της Ι.Υ.Α..

ζ. Αναθέτει σε μέλος ή μέλη της τη διενέργεια διοικητικών εξετάσεων και επιβάλλει τις κατά το άρθρο 27 Διοικητικές κυρώσεις.

η. Καταγγέλλει τις παραβάσεις των διατάξεων του παρόντος νόμου στις αρμόδιες δικαστικές αρχές

θ. Συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση για την εκτέλεση της αποστολής της κατά το προηγούμενο ημερολογιακό έτος. Η έκθεση υποβάλλεται από τον Πρόεδρο της Αρχής στον Πρόεδρο της Βουλής και στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κοινοποιείται στην Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής, δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και εν γένει δημοσιοποιείται με ευθύνη της Αρχής.

ι. Εξετάζει αναφορές ή καταγγελίες σχετικά με την εφαρμογή του νόμου και την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων, όταν αυτά θίγονται από τον τρόπο εφαρμογής των μεθόδων Ι.Υ.Α., καθώς και σχετικά με εξαιρετικά συμβάντα, και ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους για τις σχετικές ενέργειές της.

ια. Γνωμοδοτεί και υποβάλλει προτάσεις προς τον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για απαιτούμενες νέες ρυθμίσεις ή τροποποιήσεις του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου.

ιβ. Συνεργάζεται με αντίστοιχες Αρχές άλλων Κρατών, καθώς και με Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς και φορείς σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

ιγ. Εκδίδει κανονιστικές πράξεις για τη ρύθμιση ειδικών τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων, στα οποία αναφέρεται ο παρών νόμος. Οι κανονιστικές πράξεις της Αρχής δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Οι λοιπές αποφάσεις ισχύουν από την έκδοση ή την κοινοποίησή τους. ιδ. Αποφασίζει για την τύχη των γαμετών, του γεννητικού υλικού και των γονιμοποιημένων ωαρίων που βρίσκονται ή φυλάσσονται σε νωπή ή κρυοσυντηρημένη κατάσταση σε μια Μ.Ι.Υ.Α. ή Τράπεζα Κρυοσυντήρησης, η λειτουργία της οποίας έχει ανασταλεί ή διακοπεί για οποιονδήποτε λόγο.

ιε. Ασχολείται και με κάθε άλλο, μη ρητώς αναφερόμενο στον παρόντα νόμο θέμα, το οποίο κατά την κρίση της εντάσσεται στο πεδίο της Ι.Υ.Α..

9.Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση¹⁵⁸

Σύσταση

Με τον Ν. 3374/2005 θεσμοθετήθηκε στην Ελλάδα, για πρώτη φορά η διασφάλιση της ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, όπως είχαν ήδη πράξει και οι υπόλοιπες 47 χώρες του ΕΧΑΕ. Είναι διοικητικά αυτόνομη, εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας και είναι υπεύθυνη σε κεντρικό επίπεδο για τη διασφάλιση της ποιότητας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Δεν λειτουργεί βεβαίως ούτε ως ελεγκτικός ούτε ως παρεμβατικός μηχανισμός στη λειτουργία, την αποστολή ή τη φυσιογνωμία της Ανώτατης Εκπαίδευσης.

Σκοπός της ΑΔΙΠ είναι να προωθήσει στα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα της χώρας τις κατευθυντήριες οδηγίες για την διαδικασία της αξιολόγησης, καθώς επίσης να εποπτεύει, να συντονίζει και να υποστηρίζει όλες τις διαδικασίες αξιολόγησης στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ). Ταυτόχρονα στοχεύει στο να διαμορφώσει και εφαρμόσει ένα ενιαίο σύστημα διασφάλισης ποιότητας ως σύστημα αναφοράς για τα επιτεύγματα και το έργο που επιτελούν τα Ιδρύματα Ανώτατης Εκπαίδευσης. Επίσης, να συγκεντρώσει και να κωδικοποιήσει τις κρίσιμες εκείνες πληροφορίες, που θα καθοδηγήσουν την Πολιτεία στην αποτελεσματική ενίσχυση της Ανώτατης Εκπαίδευσης της χώρας.

Ο Νόμος 3374/2005 προβλέπει επίσης τη δημιουργία "Μονάδας Διασφάλισης Ποιότητας (ΜΟΔΙΠ)" σε κάθε Ίδρυμα Ανώτατης Εκπαίδευσης προκειμένου να υποστηρίξει και να συντονίζει τις διαδικασίες αξιολόγησης του καθώς και την εσωτερική διασφάλιση ποιότητας, ενώ ο νόμος 4009/2011 επέφερε μια ουσιώδους σημασίας αλλαγή στη δομή, στη λειτουργία και στις αρμοδιότητες της Αρχής. Ανέθεσε σε αυτήν, την πιστοποίηση των προγραμμάτων των ακαδημαϊκών μονάδων της ανώτατης εκπαίδευσης την Ολομέλεια αντικαθιστώντας την με Διοικητικό Συμβούλιο, αποτελούμενο και αυτό από 11 μέλη, ακαδημαϊκούς ελληνικών ΑΕΙ (6 Παν/μίων και 4 ΤΕΙ).

Συγκρότηση

¹⁵⁸ Βλ. ιστοσελίδα ΑΔΙΠ, www.adip.gr

Η ΑΔΙΠ είναι εξ ορισμού ένα πολυμελές ανεξάρτητο θεσμικό όργανο. Απαρτίζεται από ανώτατους δημόσιους λειτουργούς, οι οποίοι προτείνονται από τα ίδια τα Ιδρύματα Ανώτατης Εκπαίδευσης και καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα των επιστημών που συνθέτουν την Ανώτατη Εκπαίδευση της χώρας. Οι διαδικασίες αξιολόγησης, ο κανονισμός λειτουργίας καθώς και η διαδικασία διασφάλισης ποιότητας της λειτουργίας της ίδιας της Αρχής είναι διαφανείς και ανοικτές σε δημόσιο έλεγχο.

Αρμοδιότητες

Αποστολή της Αρχής είναι η διασφάλιση υψηλής ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση. Στο πλαίσιο της αποστολής της, η Αρχή υποστηρίζει την πολιτεία και τα ΑΕΙ στη διαμόρφωση και υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση και πιστοποιεί την ποιότητα της λειτουργίας των ΑΕΙ. Η Αρχή εγγυάται τη διαφάνεια όλων των δράσεων της στο πλαίσιο της αξιολόγησης και πιστοποίησης της ποιότητας των ΑΕΙ.

Στο πλαίσιο της αποστολής της, η Αρχή ασκεί, ιδίως, τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Πιστοποιεί περιοδικά την ποιότητα των εσωτερικών συστημάτων διασφάλισης της ποιότητας των ΑΕΙ και των προγραμμάτων σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τα προγράμματα σύντομου κύκλου, δια βίου μάθησης, εξ αποστάσεως εκπαίδευσης, καθώς και συνεργασίας με άλλα εκπαιδευτικά ή ερευνητικά ιδρύματα της ημεδαπής ή της αλλοδαπής.
- Εισηγείται στον Υπουργό Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, καθώς και τα όργανα διοίκησης των ΑΕΙ, τρόπους και μέσα για τη συνεχή διασφάλιση υψηλής ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση.

10.Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης¹⁵⁹

Σύσταση

Με τα άρθρο 7 του ν. 3691/2008 συστήθηκε η "Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης

¹⁵⁹ Βλ. Ν.3691/2008, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης". Σκοπός της είναι η λήψη και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη και καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και ο έλεγχος των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των προσώπων που αναφέρονται στις περιπτώσεις στ' έως και ιε' της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 3213/2003 (ΦΕΚ 309 Α').

Η Αρχή απολαμβάνει διοικητικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Ο προϋπολογισμός της Αρχής αποτελεί τμήμα του προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών.

Ο προϋπολογισμός της Αρχής αποτελεί τμήμα του προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών. Η ίδια η Αρχή μπορεί με απόφαση της να εγκαθιστά και να λειτουργεί γραφεία της και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας.

Συγκρότηση

Η Αρχή συγκροτείται από τον Πρόεδρο και δεκατέσσερα μέλη καθώς και από ισάριθμους αναπληρωτές τους, οι οποίοι πρέπει να διαθέτουν τις αυτές ιδιότητες και προσόντα με αυτούς. Ο Πρόεδρος και τα Μέλη της Αρχής απολαμβάνουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδηση τους. Η θητεία τους είναι τριετής και μπορεί να ανανεώνεται για μια ακόμα φορά.

Πρόεδρος της Αρχής ορίζεται ανώτατος εισαγγελικός λειτουργός εν ενεργεία, ο οποίος επιλέγεται μαζί με τον αναπληρωτή του με απόφαση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Ο Πρόεδρος της Αρχής είναι πλήρους απασχόλησης. Ο διορισμός του γίνεται με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της απόφασης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου.

Τα Μέλη της Αρχής και οι αναπληρωτές τους διορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Υπουργού Οικονομικών, ύστερα από πρόταση κατά λόγο αρμοδιότητας των Υπουργών Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Οικονομικών, Εξωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, οι οποίοι προτείνουν πρόσωπα που διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση, το ήθος τους και την επαγγελματική

τους ικανότητα και εμπειρία στον τραπεζικό, οικονομικό, νομικό ή επιχειρησιακό τομέα, ανάλογα με τις απαιτήσεις των επί μέρους Μονάδων της Αρχής. Ο διορισμός των τακτικών Μελών γίνεται αφού προηγηθεί γνώμη της Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για την καταλληλότητα των προτεινόμενων προσώπων. Για το Σκοπό αυτόν εφαρμόζεται κατ' αναλογία η διαδικασία των παραγράφων 3 έως 5 του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής, η οποία κινείται με πρωτοβουλία του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Μονάδες

Η Αρχή απαρτίζεται από τρεις αυτοτελείς Μονάδες, με διακριτές αρμοδιότητες, προσωπικό και υποδομές, υπό κοινό Πρόεδρο. Οι Μονάδες συνεδριάζουν νόμιμα, εφόσον μετέχουν στη συνεδρίαση ο Πρόεδρος ή ο αναπληρωτής του και τα μισά τουλάχιστον από τα μέλη τους ή τους αναπληρωτές τους, και αποφασίζουν με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου. Οι Μονάδες έχουν ως εξής:

Α Μονάδα Διερεύνησης Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών

Β' Μονάδα Οικονομικών Κυρώσεων κατά Υπόπτων Τρομοκρατίας.

Γ Μονάδα Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, οι δε αρμοδιότητές τους ορίζονται αναλυτικά στο άρθρο 7 Α του ν.3691/2008.

11.Ελληνική Στατιστική Αρχή¹⁶⁰

Σύσταση

Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) συστήθηκε σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 11 του Νόμου 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής ως Ανεξάρτητης Αρχής», ως ισχύει, ως ανεξάρτητη Αρχή και αποτελεί την εθνική στατιστική υπηρεσία κατά την έννοια του άρθρου 5 του [Κανονισμού \(ΕΚ\) αριθ.223/2009](#) για τις Ευρωπαϊκές Στατιστικές, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 2015/759 και απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, καθώς και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

Δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή. Η λειτουργία της υπάγεται στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων και διέπεται από τις διατάξεις

¹⁶⁰ Βλ. ιστοσελίδα ΕΛΣΤΑΤ , www.statistics.gr

του Νόμου 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛΣΣ) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής ως Ανεξάρτητης Αρχής», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

Ο ρόλος της ΕΛΣΤΑΤ στο ΕΛΣΣ είναι καθοριστικός, αφού, σύμφωνα με το Νόμο 3832/2010, συντονίζει όλες τις δραστηριότητες των άλλων φορέων του ΕΛΣΣ που αφορούν στην ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των επίσημων στατιστικών της Χώρας και διαβιβάζει τις στατιστικές αυτές στην Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat).

Η ΕΛΣΤΑΤ έχει σκοπό τη συστηματική παραγωγή επίσημων στατιστικών, καθώς και τη διενέργεια επιστημονικών ερευνών και την κατάρτιση μελετών. Αποστολή της είναι η διασφάλιση και η διαρκής βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών της Χώρας. Στοχεύει, επίσης, στην άριστη συνεργασία με τη Eurostat και τις άλλες Υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως επίσης, και με τις Εθνικές Στατιστικές Υπηρεσίες των υπόλοιπων Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έτσι ώστε να αποτελεί ενεργό μέλος στο έργο και στην εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος.

Οι αρμοδιότητες της ΕΛΣΤΑΤ περιγράφονται αναλυτικά στο άρθρο 11 του Νόμου 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής ως Ανεξάρτητης Αρχής», ως ισχύει.

12.Σώμα Φορολογικών Διαιτητών¹⁶¹

Σύσταση

Δυνάμει του άρθρου 31 του ν. 3943/2011 ιδρύθηκε ειδικό Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (ΣΦΔ) ως ανεξάρτητη αρχή με « αποστολή την εποπτεία των φορολογικών διαιτητών».

Έργο των Φορολογικών Διαιτητών είναι η διαιτητική επίλυση των διαφορών που αναφύονται:

α) κατά τον καταλογισμό των φόρων, δασμών, τελών και συναφών δικαιωμάτων του Δημοσίου, καθώς και των προστίμων και λοιπών χρηματικών κυρώσεων

β) κατά την επιβολή, με διοικητικές πράξεις, κάθε είδους κυρώσεων για παράβαση των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής γενικά νομοθεσίας, ακόμη και αν οι κυρώσεις αυτές επιβάλλονται αυτοτελώς ή άσχετα με υποχρέωση καταβολής φόρου, δασμού, τέλους ή άλλου δικαιώματος του Δημοσίου, εφόσον το αντικείμενο τους υπερβαίνει το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ.

¹⁶¹ Βλ. αρ. 31 του Ν.3943/2011, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

Το ΣΦΔ υπάγεται στα Υπουργεία Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή και οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε από άποψη νομιμότητας, εκτός από εκείνες που αφορούν το προσωπικό του.

Συγκρότηση

Το ΣΦΔ διοικείται από πενταμελές διοικητικό συμβούλιο που συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τρία μέλη. Ως Φορολογικοί Διαιτητές πιστοποιούνται πρόσωπα που λόγω της επιστημονικής κατάρτισης και της επαγγελματικής εμπειρίας τους παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης και αποτελεσματικής άσκησης των καθηκόντων τους. Μπορούν να πιστοποιούνται επίτιμοι ή πρώην δικαστικοί λειτουργοί του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επίτιμα ή πρώην μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, πρώην δημόσιοι υπάλληλοι με βαθμό α' που είναι πτυχιούχοι νομικής με εμπειρία σε φορολογικού χαρακτήρα θέματα, μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ με γνωστικό αντικείμενο συναφές προς το δημόσιο δίκαιο και ειδικότερα το φορολογικό, δικηγόροι παρ' Αρείω Πάγω με τουλάχιστον δεκαετή εμπειρία σε θέματα φορολογικού δικαίου ή με μεταπτυχιακές σπουδές στο δημόσιο δίκαιο ή με ειδική εκπαίδευση διαμεσολαβητή που πιστοποιείται από φορέα που λειτουργεί εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πιστοποιημένοι Φορολογικοί Διαιτητές απαγορεύεται να παρέχουν οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία σε ιδιώτες γύρω από φορολογικά θέματα και υπάγονται στους λόγους εξαιρέσης και αποχής που ισχύουν για τους δικαστικούς λειτουργούς».

13.Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, ήδη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων¹⁶²

Σύσταση

Η ΑΑΔΣ συστήθηκε με το Ν. 4013/2011 και έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων,

¹⁶² Βλ. ιστοσελίδα ΑΑΔΣ www.eaadhsy.gr και Ν. 4013/2011 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

καθώς και τον έλεγχο της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή και υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

Αρμοδιότητες

Η Αρχή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων, τα οποία συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 περίπτωση β' του π.δ. 63/2005 (Α' 98). Επίσης, με σκοπό την ενοποίηση και ομοιομόρφη ανάπτυξη και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η Αρχή μπορεί να συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και να συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων.
- β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.
- γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής.
- δ) Η Αρχή εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων.
- ε) Η Αρχή εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς. Διαμορφώνει επίσης κανόνες για την τυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών σε συνεργασία με τους

αρμόδιους φορείς και ελέγχει την εναρμόνιση αυτών με τις γενικές αρχές του εθνικού και κοινοτικού δικαίου.

στ) Η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

ζ) Ασκεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων.

η) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής..

θ) Μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους.

ι) Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της.

ια) Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

ιβ) Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση

της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

ιγ) Συντάσσει και υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έτους, ετήσια έκθεση η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής, σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητες της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις.

Συγκρότηση

Η Αρχή αποτελείται από επτά (7) τακτικά μέλη και ισάριθμα αναπληρωματικά. Τα μέλη της Αρχής επιλέγονται από τη Βουλή κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101Α παρ. 2 του Συντάγματος, διορίζονται δε με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας ύστερα από γνώμη της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας της Βουλής. Μέχρι να επέλθει η αναγκαία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής τα μέλη της Αρχής επιλέγονται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από γνώμη της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας της Βουλής. Τα μέλη της Αρχής προτείνονται ως εξής: α) ένα (1) μέλος, ως Πρόεδρος, με τον αναπληρωτή του, από τον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, β) ένα (1) μέλος, ως Αντιπρόεδρος, με τον αναπληρωτή του, από τον Υπουργό Οικονομικών, γ) πέντε (5) μέλη με τους αναπληρωτές τους από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εσωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, αντίστοιχα.

Ως μέλη της Αρχής επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, με ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Τα αναπληρωματικά μέλη πρέπει να έχουν τα ίδια προσόντα με τα τακτικά μέλη.

Μετά την επιλογή τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, τα μέλη της Αρχής διορίζονται για πενταετή θητεία, με την επιφύλαξη των παραγράφων 4 και 5, με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας που εκδίδεται μέσα σε

διάστημα τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου. Τα μέλη δεν επιτρέπεται να επιλέγονται για περισσότερες από δύο (2) θητείες, διαδοχικές ή μη.

Οι παράγραφοι 4 και 6 του άρθρου 3 του ν. 3051/ 2002 (Α` 220) εφαρμόζονται και στα μέλη της Αρχής.

14. Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων(Ν.4389/2016), πρώην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων¹⁶³

Σύσταση

Δυνάμει του άρθρου 1 του ν. 4389/2016 συστήθηκε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), με σκοπό τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της. Απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 4 του νόμου 4389..

Από την έναρξη λειτουργίας της Αρχής καταργήθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς και η θέση του Γενικού Γραμματέα που προΐσταται αυτής.

Αρμοδιότητες

Η Αρχή ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών, που προβλέπονται, κατά την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της, στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

Ειδικότερα, έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

1. Την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξή τους.

¹⁶³ Βλ. ιστοσελίδα της ΑΑΔΕ, www.aade.gr.

2. Τη λήψη και την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων
3. Την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων, που αφορούν εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των διατάξεων της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας, η οποία σχετίζεται με τους τομείς αρμοδιότητάς της.
4. Την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών, ατομικών διοικητικών πράξεων και λοιπών διοικητικών εγγράφων, που αφορούν σε θέματα οργάνωσης υπηρεσιών και διαχείρισης των πάσης φύσεως πόρων της.
5. Τη λήψη και την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για τη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας και την παροχή σχετικής επιστημονικής υποστήριξης σε δικαστικές, αστυνομικές και λοιπές κρατικές Αρχές και υπηρεσίες.
6. Το στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό των δράσεων όλων των υπηρεσιών της και την κατάρτιση στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης.
7. Την κατάρτιση των επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ελέγχων αρμοδιότητάς της και τον προγραμματισμό ελέγχων για τη διαπίστωση της εφαρμογής της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας αρμοδιότητάς της. Επίσης, την αξιολόγηση και την ιεράρχηση των αιτημάτων ελέγχου που υποβάλλονται από άλλους φορείς.
8. Τον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας και τον καταλογισμό της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης.
9. Τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας, που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της.

10. Την εποπτεία και το συντονισμό των ελεγκτικών φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν, καθώς και την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της δράσης τους σε σχέση με την επίτευξη των στόχων, που έχουν τεθεί με βάση τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ελέγχων και τα προγράμματα επιχειρησιακής δράσης που έχει καταρτίσει η Αρχή,
11. Την εισήγηση νομοθετικών διατάξεων και μέτρων για την ενίσχυση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης και την υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.
12. Τη διατύπωση απλής γνώμης για σχέδια νόμων, που ρυθμίζουν ζητήματα εμπίπτοντα στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.
13. Το συντονισμό και τη συνεργασία με άλλους φορείς και αρχές στα πλαίσια της άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων.
14. Την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των δαπανών της.
15. Την κατάρτιση και εκτέλεση προγράμματος προμηθειών για την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών της, εξαιρουμένης της προμήθειας κεντρικού εξοπλισμού πληροφορικής και του συστημικού λογισμικού πληροφορικής, που απαιτείται για τη χρήση του, η οποία εκτελείται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα με τις διαδικασίες, που περιγράφονται στην εκάστοτε ισχύουσα Συμφωνία Επιπέδου Εξυπηρέτησης.
16. Την κατάρτιση συμβάσεων για τα έργα της Αρχής.
17. Την εποπτεία των φορέων, που λειτουργούν στην Αρχή και τη διαχείριση, παρακολούθηση και αξιοποίηση των ειδικών λογαριασμών, οι οποίοι αφορούν στην Αρχή ή λειτουργίες αυτής.
18. Την ανάπτυξη, επικαιροποίηση, συντήρηση, λειτουργία και χρήση του λογισμικού εφαρμογών των πληροφοριακών συστημάτων ή την προμήθειά του, που είναι απαραίτητη για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της και την ασφάλεια και διαχείριση των δεδομένων που προέρχονται από τις δραστηριότητές της, όπως ιδίως λογισμικού εφαρμογών που υποστηρίζουν τις κύριες αρμοδιότητες των Φορολογικών και των Τελωνειακών υπηρεσιών και του Γενικού Χημείου του Κράτους.
19. Την παροχή και υποστήριξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, τις επιχειρήσεις, τους φορείς του δημόσιου τομέα για τη διευκόλυνση των συναλλαγών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση των διαδικασιών και την επίτευξη φορολογικής δικαιοσύνης και διαφάνειας.

20. Τον καθορισμό της τεχνολογικής στρατηγικής της, ως προς το σχεδιασμό και την ανάπτυξη εφαρμογών και των υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

15.Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων¹⁶⁴

Σύσταση

Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ) συστήθηκε τον Νοέμβριο 2010 με τον Ν. 3891/2010. Τα πρώτα μέλη της επελέγησαν και διορίστηκαν τον Μάρτιο 2011 και η αρχική στελέχωση της έγινε τον Νοέμβριο 2011. Είναι ο Ρυθμιστικός Φορέας για τις σιδηροδρομικές μεταφορές στην Ελλάδα.

Η βασική αποστολή της είναι να εξασφαλίζει την δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην εθνική σιδηροδρομική υποδομή και υπηρεσίες.

Το όραμά της είναι να συμβάλλει σε μια συνεχώς εξελισσόμενη σιδηροδρομική αγορά στην Ελλάδα, που θα έχει μία σταθερά αυξανόμενη συμμετοχή στο συνολικό μεταφορικό έργο της χώρας, σε όφελος του πολίτη και του περιβάλλοντος.

Απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή.

Σύμφωνα με τον Ν.4199/2013 (ΦΕΚ Α 216/11.10.2013) «Δημόσιες υπεραστικές οδικές μεταφορές επιβατών – Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών και άλλες διατάξεις», η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (Ρ.Α.Σ.) ασκεί πλέον και τα καθήκοντα της Αρχής Ασφάλειας Σιδηροδρομικών Μεταφορών που προβλέπονται στο άρθρο 15 του π.δ. 160/2007 (ΦΕΚ Α' 201/2007), στο Ν.3911/2011 (ΦΕΚ Α' 12/2011) και στο ΠΔ 104/2010 (ΦΕΚ Α' 181/2010).

Αρμοδιότητες

Οι κυριότερες αρμοδιότητές της ΡΑΣ είναι οι εξής:

1. Εποπτεύει και ελέγχει την σιδηροδρομική αγορά ώστε να λειτουργεί υπό καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού, να μην υφίστανται διακρίσεις εις βάρος σιδηροδρομικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ή ενδιαφέρονται να δραστηριοποιηθούν στην

¹⁶⁴ Βλ. ιστοσελίδα ΡΑΣ, www.ras-el.gr

Ελλάδα και να εξασφαλίζεται πλήρως η εφαρμογή των σχετικών κανονισμών και οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απευθύνοντας οδηγίες ή συστάσεις και επιβάλλοντας κυρώσεις, όπου και όταν απαιτείται, αυτεπάγγελτα ή κατόπιν καταγγελίας.

2. Χορηγεί άδειες σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και τις ανακαλεί όπως προβλέπεται από τη νομοθεσία (Π.Δ. 41/2005).

3. Εποπτεύει και ελέγχει τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα ώστε να εξασφαλίζεται ότι εξακολουθούν να ισχύουν οι βασικές προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες χορηγήθηκε η άδεια λειτουργίας τους.

4. Ελέγχει τη δήλωση δικτύου του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής (ΟΣΕ), ειδικότερα όσον αφορά το πλαίσιο και την εφαρμογή των τελών χρήσης υποδομής καθώς και την κατανομή της χωρητικότητας στις ενδιαφερόμενες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

5. Ελέγχει την εφαρμογή από το διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής του «συστήματος επιδόσεων».

6. Εποπτεύει και ελέγχει την εφαρμογή του «πολυετούς συμβολαίου» μεταξύ του Ελληνικού Κράτους και του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής.

7. Εγκρίνει τις συμφωνίες-πλαίσιο μεταξύ του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

8. Ασκεί τις αρμοδιότητες του «Εθνικού Φορέα Εφαρμογής» των διατάξεων του Κανονισμού 1371/07 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τα δικαιώματα των επιβατών στο σιδηρόδρομο.

9. Επεξεργάζεται και προτείνει κανονιστικό πλαίσιο στον Υπουργό Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων για θέματα της αρμοδιότητάς της.

10. Ανταλλάσσει πληροφορίες και συνεργάζεται με τους αντίστοιχους Ρυθμιστικούς Φορείς των άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να επιτυγχάνεται ο συντονισμός των αρχών που διέπουν την λήψη αποφάσεων των Ρυθμιστικών Φορέων.

Με την απελευθέρωση της σιδηροδρομικής αγοράς αναμένεται να ενισχυθεί σταδιακά ο ρυθμιστικός ρόλος της ΡΑΣ, με την τροποποίηση/συμπλήρωση και γενικότερα εξέλιξη του απαιτούμενου νομοθετικού πλαισίου που θα εξασφαλίσει την πλήρη παρέμβαση της Αρχής στην σιδηροδρομική αγορά με τη συμβολή της στη διαμόρφωση των ειδικών και τεχνικών κανόνων που διέπουν τη λειτουργία της.

16.Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων¹⁶⁵

Σύσταση

Συνεστήθη αρχικά το Μάιο 2014 με τους Ν. 4150/2013, 4254/2014 και 4258/2014 ως Αυτοτελής Δημόσια Υπηρεσία στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Στις 27.5.2016 Η Ρ.Α.Λ. μετατράπηκε σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με το άρθρο 108 του Νόμου 4389/2016, και έχει ως γενικότερη αποστολή την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας των σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος, με έμφαση στην τήρηση της συμβατικής τάξης και την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού.

Συγκρότηση

Συγκροτείται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της καθώς και εννέα τακτικά μέλη και στη λειτουργία της επικουρείται από οργανικές μονάδες. Επιπλέον των τακτικών μελών, ορίζονται και δύο (2) αναπληρωματικά μέλη. Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος, τα μέλη και οι Εισηγητές της Ρ.Α.Λ. επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Η θητεία τους είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά.

Η Ρ.Α.Λ. έχει δικό της προϋπολογισμό, τα έσοδα του οποίου προέρχονται αποκλειστικά από ανταποδοτικό τέλος, το οποίο επιβάλλεται στους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης των λιμένων (Άρθρο 124, Ν. 4389/2016) και δεν επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό.

Αρμοδιότητες

Η Ρ.Α.Λ. έχει σειρά αρμοδιοτήτων για έκδοση κανονιστικών, ρυθμιστικών και γνωμοδοτικών πράξεων, ευρύτατες ελεγκτικές αρμοδιότητες, άσκηση συμβατικών δικαιωμάτων του Ελληνικού δημοσίου από συμβάσεις παραχωρήσεως και τέλος αρμοδιότητα λήψης προσωρινών μέτρων σε εξαιρετικές περιπτώσεις που απειλείται η δημόσια ασφάλεια, τάξη, υγεία και δημιουργούνται σοβαρά οικονομικά ή λειτουργικά προβλήματα στην λειτουργία των θαλάσσιων μεταφορών. Συγκεκριμένα:

¹⁶⁵ Βλ. ιστοσελίδα ΡΑΛ, www.raports.gr

Περαιτέρω, η Ρ.Α.Λ. είναι αρμόδια για:

α) την επεξεργασία και πρόταση στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής των αναγκαίων νομοθετικών διατάξεων για κάθε θέμα αρμοδιότητάς της,

β) τη σύνταξη και υποβολή προς κάθε συναρμόδιο Υπουργείο ή Ανεξάρτητη Αρχή εισηγήσεων για κάθε θέμα αρμοδιότητάς της,

γ) την ανταλλαγή πληροφοριών και συνεργασία με τους αντίστοιχους φορείς των άλλων κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά τις αρμοδιότητές της,

δ) τη γνωμοδότηση επί της μεθοδολογίας και του καθορισμού των τελών λιμενικών υπηρεσιών και των τελών λιμενικών υποδομών, τη γνωμοδότηση - κατόπιν σχετικού ερωτήματος του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής - στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής επί ειδικών θεμάτων λιμένων - περιλαμβανομένων και μέτρων για την ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό του εθνικού λιμενικού συστήματος,

ε) την άσκηση των συμβατικών δικαιωμάτων του Ελληνικού Δημοσίου που απορρέουν από Συμβάσεις Παραχώρησης στο όνομα και για λογαριασμό του.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει το δικαίωμα να καταγγέλλει ενώπιον της Ρ.Α.Λ. παραβάσεις για κάθε θέμα αρμοδιότητάς της. Με απόφαση της Ρ.Α.Λ. καθορίζονται ο τύπος, το περιεχόμενο, τα διαδικαστικά αποτελέσματα, καθώς και ο τρόπος υποβολής και καταχώρισης των καταγγελιών του προηγούμενου εδαφίου

Για την άσκηση των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων, τα μέλη και οι υπάλληλοι της Ρ.Α.Λ., υπό τη διεύθυνση και την εποπτεία του κατά περίπτωση αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών, δύνανται:

α) Να ελέγχουν κάθε είδους και κατηγορίας βιβλία, στοιχεία και λοιπά έγγραφα των επιχειρήσεων και ενώσεων επιχειρήσεων, καθώς και την ηλεκτρονική εμπορική αλληλογραφία των επιχειρηματιών, διοικητών, διευθυνόντων συμβούλων, διαχειριστών και γενικά εντεταλμένων τη διοίκηση ή διαχείριση προσώπων, καθώς και του προσωπικού των επιχειρήσεων ή ενώσεων επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως της μορφής αποθήκευσής τους, και οπουδήποτε και εάν αυτά φυλάσσονται και να λαμβάνουν αντίγραφα ή αποσπάσματα τους.

β) Να προβαίνουν σε κατασχέσεις βιβλίων, εγγράφων και άλλων στοιχείων, καθώς και ηλεκτρονικών μέσων αποθήκευσης και μεταφοράς δεδομένων, τα οποία αποτελούν επαγγελματικές πληροφορίες.

γ) Να ελέγχουν και να συλλέγουν πληροφορίες και δεδομένα κινητών τερματικών, φορητών συσκευών, καθώς και των εξυπηρετητών τους σε συνεργασία με τις αρμόδιες κατά περίπτωση αρχές, που βρίσκονται μέσα ή έξω από τις κτιριακές εγκαταστάσεις των ελεγχόμενων επιχειρήσεων ή ενώσεων αυτών.

δ) Να ενεργούν έρευνες στα γραφεία και τους λοιπούς χώρους και τα μεταφορικά μέσα των επιχειρήσεων ή ενώσεων επιχειρήσεων. Να σφραγίζουν οποιονδήποτε επαγγελματικό χώρο, βιβλία ή έγγραφα, κατά την περίοδο που διενεργείται ο έλεγχος και στο μέτρο των αναγκών αυτού.

ε) Να σφραγίζουν οποιονδήποτε επαγγελματικό χώρο, βιβλία ή έγγραφα, κατά την περίοδο που διενεργείται ο έλεγχος και στο μέτρο των αναγκών αυτού.

στ) Να ενεργούν έρευνες στις κατοικίες των επιχειρηματιών, διοικητών, διευθυνόντων συμβούλων, διαχειριστών και γενικά εντεταλμένων τη διοίκηση ή διαχείριση προσώπων, καθώς και του προσωπικού των επιχειρήσεων ή ενώσεων επιχειρήσεων, εφόσον υπάρχουν εύλογες υπόνοιες, ότι φυλάσσονται εκεί βιβλία ή άλλα έγγραφα που συνδέονται με την επιχείρηση και το αντικείμενο του ελέγχου.

ζ) Να ζητούν από κάθε αντιπρόσωπο ή μέλος του προσωπικού της επιχείρησης ή ένωσης επιχειρήσεων, επεξηγήσεις για τα γεγονότα ή τα έγγραφα που σχετίζονται με το αντικείμενο και το σκοπό του ελέγχου και να καταγράφουν τις σχετικές απαντήσεις. Για τις πράξεις της παρούσας παραγράφου συντάσσονται εκθέσεις σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 148 έως 153 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Η διαδικασία συλλογής, φύλαξης και επεξεργασίας ηλεκτρονικών αρχείων και αλληλογραφίας, που συλλέγονται για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, καθορίζεται με απόφαση της Ρ.Α.Λ.. Κατά την άσκηση των εξουσιών τους, τα μέλη και οι υπάλληλοι της Ρ.Α.Λ. τηρούν τις διατάξεις του άρθρου 9 του Συντάγματος για το άσυλο της κατοικίας και τις εγγυήσεις έρευνας που καθιερώνει ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας. Σε περίπτωση άρνησης ή παρεμπόδισης με οποιονδήποτε τρόπο των μελών και υπαλλήλων της Ρ.Α.Λ. στην άσκηση των καθηκόντων τους, αυτοί μπορούν να ζητούν τη συνδρομή των εισαγγελικών αρχών και κάθε άλλης αρμόδιας αρχής.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών και πολύ περισσότερο η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να προχωρήσει στην συνταγματική κατοχύρωση αυτών, τόσο με τη γενική διάταξη του άρθρου 101 Α όσο και με τις πέντε ειδικότερες διατάξεις (αρ.9^Α παρ. 2 Συντ., αρ.15 παρ.2 εδ.β' Συντ., αρ.19 παρ.2 Συντ., αρ.103 παρ.7 και παρ. 9 Συντ.), κρίθηκε και επικρίθηκε πολλάκις. Ανέκυψαν ζητήματα συνταγματικότητας αλλά και εν γένει δημοκρατικής νομιμοποίησης. Αμφισβητήθηκε η ένταξη τους στην εκτελεστική εξουσία καθώς αυτές εφοδιάστηκαν με αρμοδιότητες ποικίλης φύσεως και απέκτησαν ένα ευρύ φάσμα εξουσιών. Εξ 'αυτού, έγινε λόγος ακόμη και για την δημιουργία μιας τέταρτης πολιτειακής εξουσίας, πέραν των γνωστών τριών. Η ανεξαρτησίας τους, προσωπική και λειτουργική, συζητήθηκε πολύ και αμφισβητήθηκε ακόμη περισσότερο. Ιδίως δε, στο βαθμό που αυτή συνεπάγεται απουσία ελέγχου και εποπτείας, ο δε έλεγχος που τελικά ασκείται επ'αυτών επικρίθηκε για την αποτελεσματικότητα του και τη δυνατότητα του να καλύψει τελικά τα κενά δημοκρατικής νομιμοποίησης των Α.Α..

Ωστόσο, οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι πράγματι, ένας σύγχρονος θεσμός που προάγει τη Δημοκρατία και ενισχύει την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς σε αυτές ο πολίτης βρίσκει καταφύγιο και μια αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων του. Το πλεονέκτημα τους, και συνάμα η ειδοποιός διαφορά από τις λοιπές μορφές της διοικητικής δράσης, είναι το γεγονός ότι αποτελούν μια «νησίδα», μια ανεξάρτητη νησίδα μέσα στην πολυδαίδαλη Δημόσια Διοίκησης. Όμως, η ανεξαρτησία αυτή, ουδόλως συνεπάγεται ότι οι Α.Α ενεργούν ανενόχλητες, χωρίς η δράση και το έργο τους να ελέγχεται. Έλεγχος υφίσταται. Σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα δεν δύναται άλλωστε, να νοηθεί πεδίο δράσης οποιασδήποτε αρχής, θεσμού ή υπηρεσίας χωρίς τον αντίστοιχο έλεγχο. Και παρά τις αδιαμφισβήτητες ανεπάρκειες του συνταγματικά κατοχυρωμένου κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των αρχών, ο έλεγχος αυτός υφίσταται και

καταφέρνει να καλύψει επαρκώς την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης για την οποία οι Α.Α. κατηγορούνται. Σαφώς, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης του υφιστάμενου ελέγχου, ίσως δε και άσκησης αυτού υπό διαφορετική μορφή ή από διαφορετικά όργανο.

Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις Α.Α. προβλέπεται από το Σύνταγμα να επιλέγονται με τρόπο τέτοιο ώστε να συγκεντρώνουν την αποδοχή όλων ή της συντριπτικής πλειοψηφίας των κομμάτων της Βουλής, ώστε ως ειδικοί και αδιάφθοροι, με σύγχρονες και αποτελεσματικές διαδικασίες και μέσα, και μακριά από μικροπολιτικές σκοπιμότητες και παιχνίδια, να προασπίσουν και να προστατεύσουν τελικά το δημόσιο συμφέρον με διαφάνεια και αξιοπιστία. Και, αν και ο τρόπος εκλογής τους μοιάζει προβληματικός και δημιουργεί σκέψεις ανάγκης αναθεώρησης της οικείας διάταξης, είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι ο τρόπος ανάδειξης τους πρέπει να αποτελεί διαδικαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας των αρχών και συνεπώς, η σχετική διαδικασία πρέπει να καταγράφει και να διασφαλίζει την αποσύνδεση τους από όλα τα συμφέροντα που διακυβεύονται στο χώρο εποπτείας τους.

Συμπερασματικά, οι Α.Α. είναι αναγκαίες αλλά και ευπρόσδεκτες, ιδίως όταν λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το άτομο κατά την άσκηση των συνταγματικών του δικαιωμάτων. Αναγκαίες όμως τελικά είναι, ακόμη και όταν συνδέονται με τη λειτουργία των αμέσων και εμμέσων οργάνων του κράτους. Στην περίπτωση αυτή βέβαια, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερα μεγάλη φειδώ και προσοχή, καθώς πράγματι, με τη δημιουργία μιας Α.Α., ένας συγκεκριμένος χώρος δράσης της Δημοσίας Διοίκησης αφαιρείται από το πεδίο ευθύνης της Κυβέρνησης και ανατίθεται σε ειδικά πρόσωπα, τα οποία έχουν μεν ειδικά τεχνικά, επιστημονικά κ.λπ. προσόντα, πλην όμως δεν έχουν πολιτική ευθύνη, η οποία συνιστά ένα από τα θεμέλια τού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, και αυτό μπορεί να οδηγήσει, σε πολλές περιπτώσεις, στη νόθευση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Προσοχή λοιπόν, θα πρέπει να επιδειχθεί ώστε οι Α.Α. να αναδειχθούν σε σύμμαχο της εκτελεστικής εξουσίας, της Κυβέρνησης και της εν γένει Δημόσιας Διοίκησης και όχι σε Δούρειο Ίππο, ικανό να υπονομεύσει το βαθιά δημοκρατικό, αν και προβληματικό, πολιτικό μας σύστημα.

ΠΗΓΕΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βενιζέλος Ευ., «Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001», Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.
- Βενιζέλος Ε., «Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα, Συναινετική Αναθεώρηση II», εκδόσεις Αντ Ν. Σάκκουλα 1998.
- Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), «Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα Συνταγματική Μεταρρύθμιση», Τόμος Δεύτερος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006
- Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 2003
- Λαζαράκος Γ., «Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010,
- Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II, 4^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011.
- Σωτηρέλη Γ.-Ξηρό Θ., «Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001)», εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.
- Τσάτσου Δ.Θ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ. (επιμ.), «Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001

- Φραγκάκη Ν, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία», Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008,
- Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος Χαρ., «1998-2008: Τα 10 χρόνια του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη», ΘΠΔΔ 2008.
- Αλιβιζάτος Ν., Πρακτικά της 1^η επιστημονικής ημερίδας της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 18.02.2011, δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα www.oeaa.gr, σελίδα 49
- Αντωνόπουλος Ε., Ζητήματα που ανακύπτουν από τη λειτουργία και την άσκηση αρμοδιοτήτων των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, ΘΠΔΔ 1/2006, έτος 9^ο, σελ 16-21.
- Βενιζέλος Ε, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1974/1986/2001» σε Κοζύρη Φ.-Μεγγλίδου Σ, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Αθήνα –Κομοτηνή 2003.
- Βογιατζόγλου Χ., «Μόνο τα δικαστήρια ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και όχι οι Δημόσιες Υπηρεσίες ή οι Ανεξάρτητες Αρχές», ΔιΔικ 2005.
- Δελλής Γ., Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17260>
- Ηλιάδου Αικ., «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Α.Α. στο νέο Σύνταγμα» σε Δ.Θ.Τσάτσου, Ευ.Βενιζέλου, Ξ.Κοντιάδη (επιμ.), «Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001.
- Καμίνης Γ. , «Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την Αναθεώρηση», σε Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα Συνταγματική Μεταρρύθμιση, Τόμος Δεύτερος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006,

- Καμίνης Γ., «Ο Συνήγορος του Πολίτη», σε Φραγκάκη Ν, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008,
- Καμτσιδου Ι., Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 3-4/1999, σελ 550.
- Κοζύρης Φ., «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, Προβλήματα και Προοπτικές», σε «Η Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.
- Κουλούρης Ν., «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 5, 1993.
- Κωστάρας Γ, MA in Management Studies, Department of Accounting, Finance and Management, Essex University, U.K., άρθρο αναρτημένο στο προσωπικό του ιστολόγιο <http://jkostaras.tripod.com/npm.html>.
- Λαμπρινόπουλος Α., Πρακτικά της 1^η επιστημονικής ημερίδας της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 18.02.2011, δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα, www.oeaa.gr, σελ.42
- Μαρίνος Αναστ., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελληνική Έννομη Τάξη, ΕΔΔΔ 1/2008,
- Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., «Περί της ασκήσεως ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών», ΕΔΔ τεύχος ΙΙΙ/2016, σελ. 253 επ.
- Παπαϊωάννου Μ., Πρακτικά της 1^η επιστημονικής ημερίδας της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 18.02.2011, δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα www.oeaa.gr, σελ. 24
- Παραράς Αλ., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΕΔΔ τ.Ιαν-Φεβρ.2006, σελ. 123 επ.
- Παυλόπουλος Π., Πρακτικά της 1^η επιστημονικής ημερίδας της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Ανεξάρτητων Αρχών, με θέμα «Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 18.02.2011, δημοσιευμένα στην ιστοσελίδα www.oeaa.gr, σελ. 26.

- Σημίτης Κ., «Οι ομιλίες των πολιτικών αρχηγών και οι εισηγήσεις της πλειοψηφίας και μειοψηφίας στην Ολομέλεια της Βουλής», σε Σωτηρέλη Γ.-Ξηρό Θ., «Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001)», εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.
- Χρυσόγονος Κ., Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 6/2000, σελ 1169επ.
- Χαροντάκης Δ., άρθρο από 11.03.2007, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <http://www.skai.gr/news/finance/article/67297/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BC%CE%B1-%CE%BC%CE%B1%CE%BC%CE%BF%CF%8D%CE%B8-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CF%81%CF%84%CE%AD%CE%BB-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B1/>

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Γνωμάτευση ΝΣΚ 199/2015, συνεδρίαση 9^{ης} Σεπτεμβρίου 2015,Α' δημοσίευση ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 2897/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 1239/2015 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 2523/2015, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 2682/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 3809/2015 , ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 2043/2016 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ (Ολ) 2279/01, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- www.aade.gr .
- www.aaiasb.gr
- www.adae.gr
- www.asep.gr

- www.gamingcommission.gov.gr
- www.eaadhsy.gr
- www.eaiya.gov.gr
- www.esr.gr
- www.eett.gr
- www.rae.gr
- www.oeaa.gr
- www.raports.gr
- www.ras-el.gr
- www.synigoroskatanaloti.gr
- www.statistics.gr
- www.synigosros.gr
- [www.tovima.gr/finance/article/?aid=179611,](http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=179611)
- www.wikipedia.gr