

Η ΠΟΡΡΩ ΕΞΟΥΣΙΑ: ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

Ηλίας Γεωργαντάς, επίκ. καθηγητής,
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Κατά καιρούς παρατηρείται το φαινόμενο το κράτος άλλοτε να συρρικνώνεται κι άλλοτε να διευρύνεται¹· επίσης, άλλοτε εμφανίζεται ν' αποκεντρώνει εξουσίες κι άλλοτε να τις ασκεί συγκεντρωτικά. Ακόμη, η αποκεντρωση μπορεί να είναι κάθετη (δηλ. από το κεντρικό κράτος σε βαθμίδες αυτοδιοίκησης) ή οριζόντια (δηλ. εντός της ίδιας βαθμίδας διοίκησης αλλά ανάμεσα σε διαφορετικά υποκείμενα). Επί πλέον, δεν μπορούμε ν' αποκλείσουμε το ενδεχόμενο τα ζεύγη αυτά να συνδυάζονται ελεύθερα (αν όχι και αντιθετικά): δηλαδή να παρατηρείται ταυτόχρονα συρρίκνωση και συγκεντροποίηση του κράτους και των λειτουργιών του.

Οστόσο, οι τάσεις αυτές δεν πρέπει ν' αγιοποιούνται (ή να δαιμονοποιούνται), αφού η πραγμάτωση της μιας ή της άλλης τάσης δεν οδηγεί αναγκαστικά και στην ανάπτυξη μιας εσωτερης αξίας που να καθοδηγεί την εξέλιξη των σχέσεων κράτους και κοινωνίας. Το γεγονός ότι το κράτος μεταβιβάζει εξουσίες και αρμοδιότητες σε θεσμούς που λειτουργούν έξω απ' αυτό από μόνο του δεν μας λέει και πολλά πράγματα. Και στο παρελθόν καταγράφονται περιπτώσεις όπου η άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων ανατίθεται σε *ad hoc* θεσμούς με κυμαινόμενο βαθμό ανεξαρτησίας – αλλά πάντως ανεξαρτησίας – από το κράτος καθεαυτό: η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ), ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΟΦ), αλλά και το καθαρά αυτόχthonο ΔΙΚΑΤΣΑ αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα τάσεων που σήμερα αναβιώνουν (σε διαφορετική ομολογουμένως έκταση) μέσω των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών¹ (στο εξής ΑΔΑ).

1. Χρησιμοποιώ τον όρο Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως τον πιο διαδεδομένο. Σαφώς και δεν είναι ο πλέον ορθός δεδομένου ότι το Σύνταγμα στην αναθεωρημένη μορφή του 2001 (άρθρο 101Α) κάνει πια λόγο για Ανεξάρτητες Αρχές. Έτσι, δίνεται τέλος στη χρονίζουσα ορολογική ρευστότητα, ρευστότητα που καλλιεργούσαν αφ' ενός οι ίδιοι οι ιδρυτικοί νόμοι των ΑΔΑ –οι οποίοι άλλοτε τις περιέγραφαν ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, άλλοτε ως ανεξάρτητες δημόσιες αρχές, και άλλοτε ως ανεξάρτητες κρατικές αρχές–, αφ' ετέρου η αβεβαιότητα της ίδιας της νομικής θεωρίας. Πάντως ενδιαφέρον παρουσιάζει η απάλειψη του όρου «διοικητικές» στο βαθμό που υπονοείται ότι οι ΑΔΑ δεν νοούνται ως μέρος της διοίκησης και κατ' επέκτασιν του εκτελεστικού βραχίονα του

Με την έννοια αυτή η ανάπτυξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών μπορεί να είναι κάτι που προκαλεί εντύπωση –ίσως λόγω και του ραγδαίου πολλαπλασιασμού τους σε ομολογουμένως βραχύ χρονικό διάστημα–, όμως η ερμηνεία του φαινομένου, για να είναι δόκιμη, θα πρέπει να εξετάσει λεπτομερώς τους γενεσιουργούς λόγους καθώς και τα σκοπούμενα αποτελέσματα που οδήγησαν στην υιοθέτηση αυτής της στρατηγικής. Για παράδειγμα, θα ήταν λάθος να παραμεριστεί ως απλή σύμπτωση το γεγονός ότι, όπως παλαιότερα με την ΥΠΑ έτσι και σήμερα με την Επιτροπή Ανταγωνισμού ή τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), η γένεση τέτοιων θεσμικά ιδιότυπων μορφωμάτων αιτιολογείται σε σημαντικό της τμήμα από μια διαδικασία διεθνοποίησης των ρυθμίσεων σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Οι λόγοι που οδήγησαν παλαιότερα στη δημιουργία της ΥΠΑ, και που εν πολλοίς είχαν να κάνουν με την εξάπλωση των αερομεταφορών και τη νεοπαγή τότε ανάγκη ρύθμισης της εναέριας κυκλοφορίας, δεν είναι μορφικά τόσο διαφορετικοί από τους λόγους που πρόσφατα οδήγησαν στη σύσταση εξευρωπαϊσμένων θεσμών όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η ΡΑΕ. Και στις δύο περιπτώσεις η ανάληψη ισχυρών διεθνών συμβατικών υποχρεώσεων από το κράτος και η παρεπόμενη ανάγκη εναρμόνισης των θεσμών του επέβαλε τη σύσταση αυτών των οργάνων τα οποία έτσι επιφορτίστηκαν αποκλειστικά με την υλοποίηση του αντίστοιχου ρυθμιστικού έργου και μόνον αυτού.

Δύο είναι έτσι κατ' αρχήν οι υποθέσεις που, έστω εν μέρει, μας βοηθούν να κατανοήσουμε τη μετατόπιση των αρμοδιοτήτων από το κράτος σε (ημι)ανεξάρτητα πλάσματα διοίκησης. Πρώτον, η συμμόρφωση με εξωτερικές συμβατικές υποχρεώσεις και, δεύτερον, η ανάγκη προστασίας των νέων θεσμών από την καθολικότητα της κρατικής οντότητας – εξ ου και η περιχαράκωσή τους σε αρχές «ειδικού σκοπού». Παράλληλα, όμως, παρατηρείται και μια άλλη ομάδα παρόμοιων θεσμών, των οποίων η γένεση δεν εξηγείται με βάση μόνο τα δύο παραπάνω βοηθήματα. Πρόκειται για αρχές όπως παλαιότερα ο ΕΟΦ και σήμερα η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΠΚΕΦ). Στις περιπτώσεις αυτές το κριτήριο της συμμόρφωσης με υπερεθνικά κανονιστικά πλαίσια ή κοινές πολιτικές είναι ομολογουμένως ισχνό. Στο βαθμό που μπορούν να εντοπιστούν συγγένειες (αν όχι ομοιότητες) με ανάλογους θεσμούς που νωρίτερα αναπτύχθηκαν σε χώρες του προηγμένου καπιταλισμού, κάποιος θα μπορούσε να κάνει λόγο για μιμητικές πρακτικές. Ωστόσο, το ζήτημα χρειάζεται πολύ προσεκτική προσέγγιση προκειμένου ν' αποφευχθεί ο κίνδυνος μιας υπερτίμησης της ερμηνευτικής αξίας της μίμησης² – κίνδυνος ενδημικός σε κοινωνίες όπως η ελληνική με εξαρτημένη οικονομία της γνώσης. Κι αυτό διότι ενδέχεται η υιοθέτηση αλλοδαπής προέλευσης θεσμών να μην οφείλεται καθόλου στη μιμητική προ-

κράτους. Αντ' αυτού μπορεί να οδηγηθεί κάποιος στο συμπέρασμα ότι οι ΑΔΑ υπάγονται κατευθείαν και αυτοτελώς στο κράτος – πράγμα που αν ισχύει, αποτελεί βεβαίως άκρως ενδιαφέρουσα εξέλιξη. Πάντως, ούτως ή άλλως ο όρος ανεξάρτητες διοικητικές αρχές είναι εξαρχής προβληματικός, δεδομένου ότι μια τέτοια διοικητική αρχή θα πρέπει να συμβιβάζεται αντιθετικές μεταξύ τους δυνάμεις: δηλαδή, την ανεξαρτησία της με την αρχή του ενιαίου της διοίκησης.

2. Τον κίνδυνο αυτό δεν τον αποφεύγει η κατά τ' άλλα διεισδυτική ανάλυση του Κουλούρη (1993), ο οποίος κάνει λόγο για «αλλοδαπά πρότυπα» και «ημεδαπά κακέκτυπα».

διάθεση της ημεδαπής γραφειοκρατικής ελίτ, η οποία, είτε φυγοπονούσα είτε υποκύπτοντας στον πολιτισμικό της κύριο, αντί να επινοεί αντιγράφη λύσεις. Ως υπόθεση έρευνας, θα μπορούσε κάποιος ν' αντιτάξει στο «μιμητικό πρότυπο» το ότι η δημιουργία αυτής της κατηγορίας θεσμών οφείλεται σε δυνητικές πιέσεις, δηλαδή πιέσεις που δεν είναι υποχρεωτικό να εκδηλωθούν από τα ίδια τα συμφέροντα που ωφελούνται να τις ασκήσουν. Τα συμφέροντα αυτά είναι συνήθως εκείνα που οργανώνονται σε μεγάλη χωρική κλίμακα και επιζητούν τη θέσπιση ενός δεδομένου επιπέδου ρυθμίσεων που θα εγγυάται την παρουσία τους στην εκάστοτε πολιτική επικράτεια. Με την έννοια αυτή οι εν λόγω θεσμοί λειτουργούν περισσότερο ως μηχανισμοί υποδοχής, μηχανισμοί μάλιστα των οποίων η αποτελεσματικότητα πρέπει να είναι αποδεδειγμένη στην αντίληψη των συμφερόντων για τα οποία προορίζονται. Έτσι οι γενεσιουργοί λόγοι αυτής της κατηγορίας θεσμών απέχουν αρκετά από τη «μιμητική υπόθεση». Ενδέχεται μάλιστα να συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο απ' αυτό που προτάσσει η μιμητική υπόθεση: αντί, δηλαδή, της κατά βούλησιν αντιγραφής κάποιου αλλοδαπού προτύπου, αυτό που συμβαίνει στην πράξη να είναι συμμόρφωση με μια συγκεκριμένη ρυθμιστική τάξη, η θέσπιση της οποίας συνιστά εγνωσμένη προϋπόθεση για την (πολιτικά επωφελή) συμμετοχή των ρυθμιζόμενων συμφερόντων.

Πάντως, και τα τρία παραπάνω κριτήρια συγκλίνουν σ' έναν κοινό παρονομαστή. Το γεγονός ότι παραλλάσσουν μεταξύ τους οφείλεται περισσότερο σε διαφορές έμφασης και στη θέση από την οποία τα καταγράφει ο παρατηρητής παρά σε θεμελιώδεις διαφορές ουσίας. Και τα τρία συγκλίνουν προς μια λογική διεθνοποίησης της ρύθμισης – λογική που συχνά επιδιώκει, όπως θα δούμε παρακάτω, τη στάθμιση της ρύθμισης στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο ισορροπίας³ ανάμεσα στα αντιτιθέμενα συμφέροντα. Η επιδίωξη αυτή συνεπάγεται την αναζήτηση τρόπων και μεθόδων που θα εξασφαλίσουν τριών ειδών προϋποθέσεις: πρώτον, τη μείωση των απαιτούμενων εισροών κοινωνικής συναίνεσης στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, δεύτερον, τη μεγιστοποίηση της επιρροής των ρυθμιζόμενων στο υπό διαμόρφωση καθεστώς ρύθμισης, η οποία όμως, τρίτον, θα πρέπει να διευθετείται με τρόπο τέτοιο που να εξασφαλίζει την εξισορρόπηση μεταξύ των ρυθμιζόμενων – ίσως μερικές φορές ιεραρχημένη.

Το γεγονός ότι οι ΑΔΑ στερούνται νομικής προσωπικότητας –γεγονός που τόση αμηχανία προξενεί στους νομικούς κύκλους⁴ του διοικητικού δικαίου– είναι χαρακτηριστικό σύμπτωμα του εμπειρικού τρόπου ανάπτυξής τους. Η εμφάνιση των ΑΔΑ, όπως θα δούμε αργότερα, συνδέεται στενά, για να μην πούμε ότι ταυτίζεται, με την αγγλοσαξονική

3. Αν μου επιτραπεί εδώ μια μεταφορική απεικόνιση της έννοιας που προσπαθώ να συλλάβω, θα την αντιστοιχούσα μ' αυτό που οι φυσικοί αποκαλούν «low energy physics».

4. Χαρακτηριστικό είναι το ακόλουθο απόσπασμα από επιστημονικό άρθρο μέλους του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοηλεκτρικής: «Η έλλειψη νομικής προσωπικότητας ως χαρακτηριστικό στοιχείο των ΑΔΑ και η θέωρήσή τους ως οργάνων του νομικού προσώπου του κράτους αποτελούν δάνειο κυρίως από τη γαλλική έννομη τάξη, απότοκο της αγωνίας να ευρεθεί ένα θεσμικό υπερσύνολο ως οργανικό αγκυροβόλιο για τις ΑΔΑ και να αποφευχθεί η ανεργμάνιστη περιπλάνησή τους στο θεσμικό στερέωμα» (Κουλούρης, 2001, 106, υποσημ.7).

και δη την αμερικανική μέθοδο ρύθμισης, η οποία διαφέρει από την ευρωπαϊκή στη βάση συγκεκριμένων μεταβλητών του πολιτικού και του νομικού συστήματος, τις οποίες όμως δεν θα αναπτύξουμε εδώ. Από τεχνική άποψη, η έλλειψη νομικής προσωπικότητας υποδηλώνει αφ' ενός την ιδιοσύσταση του θεσμού, αφ' ετέρου τη μέριμνα ν' αποφευχθεί το ενδεχόμενο ταύτισης ή παγίωσης των ΑΔΑ εντός των υφιστάμενων σχημάτων που εκφράζουν τη νομική προσωπικότητα του κράτους. Όμως, το χαρακτηριστικό αυτό αντιδιαστέλλει τις ΑΔΑ από την εκ του σύνεγγυς εξουσία που ασκούν σε σχέση με το κράτος οι έως τώρα αρχές και θεσμοί, τα οποία διαθέτουν πλήρη νομική προσωπικότητα. Με την έννοια αυτή, η πόρρω εξουσία των ΑΔΑ ίσως να μην υποδηλώνει περιορισμό της κρατικής σφαίρας, αλλά να είναι συμπτωματική μιας ευρύτερης διαδικασίας μετατοπίσεων στην τοπολογία της εξουσίας. Οι μετατοπίσεις αυτές ενδέχεται όμως τελικά να διαμορφώσουν διευρυμένα καθεστώτα ρύθμισης και συνεπώς διεύρυνση, αν και όχι αναγκαστικά μεγέθυνση, του ρόλου του κράτους στις διάφορες μορφές και εκδοχές του. Μορφολογικά και λειτουργικά, οι νέες αυτές μορφές ρύθμισης έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό, που τις αντιδιαστέλλει από την εκ του σύνεγγυς εξουσία των συμβατικών θεσμών, ότι η παρουσία τους και η λειτουργία τους δεν είναι ούτε τόσο αισθητή ούτε τόσο περίοπτη⁵, προσδίδοντας έτσι στη ρύθμιση αφανή χαρακτήρα.

Τέλος, το γεγονός ότι οι ΑΔΑ κινούνται στις παρυφές του κράτους πρέπει ν' αξιολογηθεί και σε σχέση με τα όρια που θέτει ο διεθνοποιημένος χαρακτήρας της ρύθμισης. Από τη μια πλευρά, η ενσωμάτωση λογικών και προτύπων που παρουσιάζονται ως εξωγενείς γεννά προβλήματα για την κανονιστική αυτοτέλεια του κράτους (έλλειμμα κυριαρχίας). Από την άλλη, οι διεθνοποιητικές τάσεις και αξιώσεις των ρυθμιστικών καθεστώτων οφείλουν να επιλύσουν αποτελεσματικά το δίλημμα της συμβίωσης με το διακυβερνητικό κρατικό εταίρο. Έτσι, επιζητούν (ή απαιτούν) τη σύσταση παράπλευρων θεσμών που όχι μόνο θα υλοποιούν τις νέες στρατηγικές ρύθμισης, αλλά θα το κάνουν παρέχοντάς τους ταυτόχρονα εγγυήσεις εξαίρεσης από τις εμπλοκές της τρέχουσας⁶ αντιπροσωπευτικής διαδικασίας (έλλειμμα νομιμοποίησης). Συνεπώς, οι αμνηχανίες που προκαλεί η ραγδαία ανάπτυξη των ΑΔΑ είναι κάτι που συναρτάται ευθέως με την εμπειριοκρατική επίλυση μιας σειράς αντινομιών και αντιφάσεων που γεννά η εγγαστρίμυθη συγκατάθεση στις νέες μορφές ρύθμισης.

5. Για να προλάβω τυχόν αιτιάσεις στο σημείο αυτό –αιτιάσεις που θα αντέτειναν την υψηλή αναγνωρισιμότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ή της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα– θα ζητήσω την υπομονή του αναγνώστη μέχρις ότου διαφανούν και οι υπόλοιπες όψεις του επιχειρήματος.

6. Λέγοντας «τρέχουσα» εννοώ την «καθημερινή» ή εν πάση περιπτώσει την «ανά πάσα στιγμή» πιθανή εμπλοκή του έργου των ΑΔΑ στις δημοκρατικές διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ως συμπτώματα αυτής της τάσης ας αναφέρουμε: α) την «τμηματοποίηση» της διαδικασίας λογοδοσίας είτε στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας παλαιότερα ή στη Διάσκεψη των Προέδρων σήμερα, και β) την «υποχρέωση» υποβολής ετήσιας έκθεσης στη Βουλή, «υποχρέωση» που σαφώς υποδεικνύει την απεξάρτηση των ΑΔΑ από την τρέχουσα αντιπροσωπευτική διαδικασία.

Οι ΑΔΑ στο εγχώριο περιβάλλον⁷

Οι ΑΔΑ αποτελούν ένα αρκετά νεοπαγές φαινόμενο για την ελληνική πραγματικότητα. Οι ελληνικές ΑΔΑ πρωτοεμφανίζονται στα τέλη της δεκαετίας του 1980, αλλά στην πράξη αρχίζουν να λειτουργούν ουσιαστικά και παράλληλα να πληθαίνουν από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά. Παράλληλα, η εμφάνισή τους έχει προκαλέσει μια σχετική αμηχανία στους νομικούς κύκλους αναφορικά με τη φύση και τη θέση του θεσμού στο ευρύτερο πολιτικό σύστημα⁸. Μια σειρά καινοφανών χαρακτηριστικών, όπως για παράδειγμα η ασαφής σχέση τους με την εκτελεστική εξουσία και τη διοίκηση, η έλλειψη νομικής προσωπικότητας, η στελέχωσή τους και άλλα, συντελούν στη γέννηση πολύ εύλογων ερωτηματικών, ακόμη και διχογνωμιών. Προσπαθώντας να αποσαφηνίσει την ταυτότητα του θεσμού, η σχετική βιβλιογραφία (Κουλούρης 2001, Φορτσάκης 2002, Χρυσανθάκης 2002) ξεκινά καταγράφοντας τα χαρακτηρισολογικά γνωρίσματα των ΑΔΑ. Έτσι, οι ΑΔΑ χαρακτηρίζονται από τα παρακάτω γνωρίσματα:

- Στερούνται νομικής προσωπικότητας
- Δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης
- Ελέγχονται από το Κοινοβούλιο και υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας⁹
- Τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (δικαστικοφανές καθεστώς)
- Έχουν ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες (κανονιστικές, κυρωτικές, αδειοδοτικές, ελεγκτικές, διατηρητικές), τις οποίες μάλιστα ασκούν και σωρευτικά
- Είναι εξαιρετικά ολιγομελή συλλογικά όργανα
- Εκτός από διοικητική έχουν και δημοσιονομική αυτοτέλεια

7. Μια πρόχειρη, και για τούτο μη εξαντλητική, καταγραφή της ελληνικής νομικής βιβλιογραφίας στο θέμα των ΑΔΑ συμπεριλαμβάνει: Κουλούρης 1993, 2001· Χρυσανθάκης 2002, Φορτσάκης 2002. Επίσης, Αντωνόπουλος 1995.

8. Όπως γράφει ο Κουλούρης: «Ο έλληνας νομοθέτης ακροβάτησε μεταξύ προσδιορισμών που αποδέχονται το «διοικητικό» χαρακτήρα των ελληνικών ΑΔΑ και προσδιορισμών που περιορίζονται στον τονισμό της «ανεξαρτησίας» των οργάνων αυτών δίχως να προβαίνουν σε περαιτέρω χαρακτηρισμό τους. Η ακροβασία αυτή κάθε άλλο παρά είναι άσχετη με την αμφισημία της χαρακτηρισολογίας των ελληνικών ΑΔΑ. Η νομική φύση των ΑΔΑ δεν επικαθορίζεται κατά τρόπο αναμφισβήτητο από χαρακτηριστικά όπως η υπαγωγή τους ή μη στην κεντρική Διοίκηση, ο βαθμός ανεξαρτησίας των μελών τους, καθώς και το είδος και το εύρος των αρμοδιοτήτων τους» (2001, 113).

9. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εδώ η άποψη του Χρυσανθάκη, σύμφωνα με τον οποίο οι ΑΔΑ «...δεν υπόκεινται ούτε στον ιεραρχικό έλεγχο του υπουργού και εν γένει σε διοικητικό έλεγχο ούτε στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Βουλής, παρά το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις συνδέονται με αυτήν» (2002, 114, δική μου έμφαση). Σύμφωνα με τον Χρυσανθάκη, το κοινοβουλευτικοφανές του ελέγχου εγείρει βασικά ζητήματα και κυρίως «...προβληματίζει, στο μέτρο που καθιστά αβέβαιη, αν όχι απαγορευτική, την πραγματοποίηση πολιτικού ελέγχου και, κατ' επέκτασιν, την κατάδειξη πολιτικών ευθυνών» (2002, 116).

Όπως ήδη είπαμε, συχνά οι ΑΔΑ δημιουργήσαν έντονο προβληματισμό, στους νομικούς κυρίως κύκλους, αναφορικά με τη φύση, τη σύσταση και την αποστολή τους. Το γεγονός ότι στην εκδήλωση του πρακτικού της πια έργου, η δράση των ΑΔΑ εμφανιζόταν να ενεργοποιεί, και μάλιστα σωρευτικά, χαρακτηριστικά και από τις τρεις διακεκριμένες και οριοθετημένες μεταξύ τους σφαίρες εξουσίας, ήταν ένα, αν και όχι το μόνο, από τα βασικά προβλήματα. Στην ουσία, το πρόβλημα που προέκυπτε ήταν ότι το τριουπόστατο των ΑΔΑ παραβίαζε την τυπική λογική της πολιτειακής δομής και κυρίως την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Οι απαντήσεις που σταδιακά επεξεργάστηκαν οι νομικοί κύκλοι σηματοδοτούν μια λειτουργική κυρίως αποδοχή των ΑΔΑ¹⁰, αποδοχή που εν πολλοίς βασίστηκε σε μια λογική εξυπηρέτησης των νέων αναγκών του σύγχρονου πολιτειακού συστήματος, αναγκών που στην πράξη περιέγραφαν και την αποστολή των ΑΔΑ. Έτσι, σταδιακά, η επιφυλακτική στάση που αρχικώς χαρακτήριζε τον προβληματισμό γύρω από τις ΑΔΑ εξελίχθηκε και πήρε τη μορφή μιας πραγματιστικής αποδοχής που συχνά συνδυαζόταν με στοιχεία θεσμικής εξισορρόπησης¹¹ έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αρμονική ανάπτυξη του νέου αυτού θεσμού.

Χαρακτηριστικά, σχολιάζοντας τις ΑΔΑ ο Χρυσανθάκης εκφράζει την άποψη ότι πρόκειται «...για ένα θεσμό, ο οποίος καλείται να αντιμετωπίσει ποικίλες ανάγκες αλλά και να εξυπηρετήσει σειρά σκοπών όχι αναγκάως ομοίων μεταξύ τους (π.χ. διαπτητική παρέμβαση, διαμεσολάβηση, επιβολή κυρώσεων), με αρμοδιότητες που ποικίλλουν ως προς τη νομική φύση, το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα» (2002, 113). Παρόμοια, αλλά σαφώς πιο αφοριστική, επιχειρηματολογία χρησιμοποιεί και ο Κουλούρης, σύμφωνα με τον οποίο, «[γ]ενεσιουργό λόγο του θεσμικού μορφώματος των ΑΔΑ αποτελεί η προϊούσα δυσπιστία της Κοινωνίας, όπως αυτή εκφράσθηκε μέσω της νομοθετικής λειτουργίας της Πολιτείας, ως προς την αποτελεσματικότητα αλλά και την αμεροληψία των κλασικών μηχανισμών παρέμβασης του κράτους (Νομοθεσία, Διοίκηση και Δικαιοσύνη) για τη ρύθμιση ευαίσθητων τομέων της κοινωνικής ζωής» (2001, 112). Έτσι, τα ελλείμματα της κρατικής παρέμβασης και τις ασυμβατότητες των νέων αναγκών με «...τη γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια, τη μεροληψία, τη δυσκαμψία και τη βραδύτητα δράσης... του Κράτους» ήρθε να αντιμετωπίσει η «ιματική αντίδραση της Πολιτείας μέσω της σύστασης των ΑΔΑ», η οποία όμως «συνυφάνθηκε... με την αμήχανη στάση του ελληνικού θετικού δικαίου αλλά και της ελληνικής νομικής θεωρίας ως προς το ζήτημα του προσδιορισμού της νομικής φύσης τ[ου] θεσμού, ενόψει ιδίως της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και λειτουργιών» (Κουλούρης 2001, 112-3).

10. Για μια διαφορετική στάση απέναντι στο θέμα ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Φορτοάκη (2002) στα πλαίσια της συζήτησης που έγινε για την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος.

11. Ένα τέτοιο στοιχείο εξισορρόπησης μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι η αθρόα εισδοχή μελών του δικαστικού σώματος στις ηγεσίες των ΑΔΑ: έπονται οι πανεπιστημιακοί, οι οποίοι μεταπηδούν κυρίως, αλλά όχι μόνο, σε ΑΔΑ όπου το σκέλος των τεχνικών γνώσεων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο (π.χ. ΠΑΕ). Γενικά πάντως ισχύει η διαπίστωση οι ΑΔΑ, εσκεμμένα ίσως, στελεχώθηκαν στην κορυφή τους με προσωπικότητες «εγνωσμένου κύρους» υπό την έννοια αυτή μπορεί να στερούνται νομικής προσωπικότητας αλλά δεν φείδονται προσωποποιτήτων!

Όμως, η πιθανή παραβίαση της τριαδικότητας των εξουσιών δεν είναι και το μόνο ζήτημα που έχει απασχολήσει τη βιβλιογραφία που έχει αναπτυχθεί για τις ΑΔΑ. Συνοψίζοντας τις ανησυχίες και τις επιφυλάξεις που έχει προκαλέσει η εμφάνιση των ΑΔΑ, αναφορικά κυρίως με την πιθανή ανατροπή υφιστάμενων ισορροπιών στο εσωτερικό του κράτους και της διοίκησης, καταγράφονται τα εξής ενδεχόμενα:

- Να παραβιασθεί η αρχή της διάκρισης των εξουσιών
- Να σχετικοποιηθεί η έννοια της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης
- Να διασπασθεί η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας και να διαβρωθεί η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης
- Να αρθεί το ενιαίο της διοίκησης και να βληθεί η ακεραιότητα και η συνέχεια της ιεραρχικά δομημένης διοίκησης
- Να διασπασθεί η ενότητα της εντολής

Πράγματι, έστω και ως ενδεχόμενα, οι παραπάνω τάσεις λογικό είναι να προξενούν ανησυχίες. Όμως, πολύ συχνά, η ανάλυση των παραπάνω κινδύνων μεσολαβείται από έναν θεσμικό πραγματισμό των αριθμών. Με άλλα λόγια, ο προσδιορισμός αυτών των ποιοτικών κινδύνων συχνά παραμετροποιείται σε σχέση με το πόσο εκτεταμένη είναι (ή δεν θα πρέπει να είναι) η προσφυγή στη λύση που φέρει το όνομα ΑΔΑ. Ας δούμε, λοιπόν, εν τάχει πόσο εκτεταμένη είναι (ή δεν είναι) η προσφυγή στις ΑΔΑ, καθώς και σε ποιους τομείς ρύθμισης εντοπίζεται. Η έως τώρα κτηθείσα ελληνική εμπειρία καταγράφει τις ΑΔΑ που περιέχει ο παρακάτω πίνακας¹²:

Μια πρώτη ανάγνωση του πίνακα που ακολουθεί οδηγεί εύλογα στο συμπέρασμα ότι η δεκαετία του 1990 ήταν περίοδος εξαιρετικά σημαντική, τόσο από άποψη μεγέθους όσο και δυναμικής, για την ανάπτυξη των ΑΔΑ στην Ελλάδα. Έτσι, σήμερα, έχει πλέον σχηματιστεί¹³, σ' ένα ενδιάμεσο τουλάχιστον στάδιο, μια διαδικασία θεσμικής και πολιτικής παγίωσης των ΑΔΑ – διαδικασία που εξελίσσεται με μάλλον γρήγορους ρυθμούς. Αυτή η διαδικασία θεσμογένεσης οδήγησε σταδιακά στη δημιουργία ενός εκλεκτικού μικρόκοσμου από θεσμούς με ειδική αποστολή. Αυτός ο μικρόκοσμος προσδιορίζεται εκλεκτικά τόσο εξωτερικά όσο και εσωτερικά. Εξωτερικά προσδιορίζεται σε σχέση με επιλεγμένες παραμέτρους αυτού που αποκαλείται ευρύτερο «θεσμικό περιβάλλον» αλλά και, κυρίως, σε σχέση με συγκεκριμένους τομείς ρύθμισης, οι οποίοι αφ' ενός αποσυνδέονται από τα

12. Να ευχαριστήσω εδώ θερμά τη συνάδελφο Ήβη Μαυρομούστακου για την πολύτιμη βοήθειά της στην εύρεση των σχετικών στοιχείων από τις αντίστοιχες νομικές βάσεις δεδομένων. Εξυπακούεται ότι για τυχόν παραδρομές η ευθύνη βαρύνει εξ ολοκλήρου το συγγραφέα.

13. Στην πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος (2001) γίνεται πλέον ρητή πρόβλεψη για το θεσμό των ΑΔΑ. Συγκεκριμένα το νέο Άρθρο 101^Α, παρ.1 προβλέπει 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».

Υφιστάμενες ΑΔΑ	Ιστορικό (ίδρυση, επανασύσταση)
Συνήγορος του Πολίτη (ΣΤΠ)	1997
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)	1989 (και στη συνέχεια σειρά προσαρμογών: 1993, 1995, 1998, 2000)
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)	1997
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	1994. Τροποποίηση: 1999
Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΠΚΕΦ)	Υφίσταται από το 1967. Επανασυστήνεται: 1991, 1993 ¹⁴
Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΠΑΝ)	Προϋπήρχε από το 1977 ως Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού. Επανασυστήνεται ως Επιτροπή Ανταγωνισμού: 1995, 2000
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)	Ιδρύεται το 1992. Καταργείται και επανασυστήνεται το 1994. Τροποποιήσεις: 1998, 2000
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)	1999
Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (ΡΑΘΕ)	2001
Θνησιγενείς ΑΔΑ	Στην πράξη δεν λειτούργησαν ποτέ
Επιτροπή Καζίνων (ΕΚΑΖ)	1993, 1994. Καταργήθηκε
Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας (ΕΘΕΗΜΕ)	1993. Καταργήθηκε
Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων Οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΟΝΑ)	1994. Υπό κατάργησιν
ΑΔΑ υπό σύστασιν	Προβλέπονται στο Αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001
Επιτροπή για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών	Προβλέπεται στο Άρθρο 19(2)

14. Με αυστηρώς νομικά κριτήρια η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς δεν αποτελεί ΑΔΑ, δεδομένου ότι έχει συσταθεί ως ΝΠΔΔ. Ωστόσο, από άποψη ούστασης, λειτουργίας και αρμοδιοτήτων ικανοποιεί όλα τα κριτήρια συμπερίληψής της στον κατάλογο των ΑΔΑ. Όπως ορθώς έχει λεχθεί, ο αποκλεισμός της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς «..από την κατηγορία των ΑΔΑ αδικεί το όργανο αυτό, καθόσον κατά τ' άλλα είναι εξοπλισμένη με δέσμη εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών της, καθώς και αυτοτελών κανονιστικών, αδειοδοτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες υπερβαίνουν το μέσο όρο των αντίστοιχων εγγυήσεων των ελληνικών ΑΔΑ» (Κουλούρης, ό.π.).

γενικότερα αιτήματα (επανα)ρύθμισης και αφ' ετέρου αποκτούν προνομιακές σχέσεις αναφοράς με το περιεχόμενο της ημερήσιας πολιτικής διάταξης.

Η διαδικασία αυτή αντεπιδρά με τον τρόπο που οι ΑΔΑ δομούνται εσωτερικά με χαρακτηριστικότερο σύμπτωμα τη διάρρηξη των δεσμών τους με το αυτοαναφορικό βε-μπεριανό σύστημα θεμελίωσης του ρόλου της γραφειοκρατίας και ειδικά της διοικητικής ιεραρχίας. Ως αποτέλεσμα, οι ΑΔΑ εξελίσσονται σε επίλεκτες ολιγομελείς ομάδες κρού-σης στο εσωτερικό του κράτους. Πάγιο δε χαρακτηριστικό τους γνώρισμα είναι η σύνδε-ση της αποστολής τους με αιτήματα εξωστρέφειας και αποτελεσματικότητας, γεγονός που εκ πρώτης όψεως τις αποσυνδέει από την παραγωγή νομιμοποίησης μέσω της τή-ρησης διαδικασιών κλασικού γραφειοκρατικού τύπου, χωρίς όμως και να καθίσταται πά-ντα σαφές τι είναι αυτό που αναπληρώνει την απολεσθείσα νομιμοποιητική βάση.

Η ανάπτυξη, όμως, μιας τέτοιας φυσιογνωμίας πρέπει να συνεκτιμηθεί με το γεγονός ότι παράλληλα οι ΑΔΑ συστήνονται κατά τρόπο που τίθεται ως όρος η εκ προοιμί-ου απαλλαγή τους από το δισεπίλυτο πρόβλημα της σύνθεσης των «εξωτερικών οικο-νομιών» της πολιτικής ρύθμισης και κυρίως από τις επιβαρύνσεις που προκαλεί η ρύθ-μιση ενός τομέα σε όμορους τομείς. Έτσι, απαλλαγμένες από το φόρτο των διασυνδέ-σεων και των αλληλεπιδράσεων, περιορίζουν επιλεκτικά το βαθμό δεσμιότητάς τους έναντι των εξισορροπητικών υποχρεώσεων που απορρέουν από τη ποικιλομορφία της αστικής κοινωνίας και των συμφερόντων που εκδηλώνονται εντός αυτής. Για παρά-δειγμα, χρήσιμο θα ήταν να διερευνήσει κανείς τους λόγους για τους οποίους η Επι-τροπή Καζίνων τελικά δεν κατάφερε να σταδιοδρομήσει όπως άλλες ΑΔΑ· ή γιατί το Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Ασφάλισης αλλά και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλύσεως Αθλητικών Διαφορών δεν μετεξελίχθηκαν σταδιακά σε ΑΔΑ όπως συνέβη σε άλλες περιπτώσεις (π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού); Ή επίσης γιατί στην πρόσφατη αναθεώ-ρηση του Συντάγματος γίνεται κατ' ιδίαν αναφορά σε ορισμένες¹⁵ μόνον ΑΔΑ αφήνο-ντας τις υπόλοιπες σε καθεστώς ατελούς ή ημιτελούς συνταγματοποίησης (βλ. και Φορ-τσάκης 2002, 128-9);

Επιχειρώντας μια πρώτη ομαδοποίηση των ΑΔΑ προκύπτει μια αρκετά ενδιαφέ-ρουσα τυπολογία. Η τυπολογία μάλιστα αυτή θα μας φανεί αρκετά χρήσιμη για να υπερ-βούμε τους περιοριστικούς όρους αναφοράς που επιβάλλει η θεσμικοτυπική λογική μιας καθαρά νομικής προσέγγισης. Επίσης, θα μας φανεί χρήσιμη αργότερα στο να μας βοη-θήσει να παρακάμψουμε το περιώνυμο ζήτημα της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και έτσι να μας κατευθύνει σε πιο γόνιμες θεματοποιήσεις της προβληματικής που γέν-νησε η εμφάνιση των ΑΔΑ. Ουσιαστικά, οι ΑΔΑ, εγχώριες και αλλοδαπές, μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο ευρείς κύκλους. Από τη μια πλευρά, υπάρχουν εκείνες οι ΑΔΑ που ανήκουν στον τύπο που γενικά θα λέγαμε ότι έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση δικαιωμά-

15. Οι ΑΔΑ αυτές είναι οι εξής πέντε: η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρθρο 9^α), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15, παρ.2), η ασύστατη ακόμη Ανεξάρτητη Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19, παρ.2), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103, παρ. 7) και, τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103, παρ.9).

των. Από την άλλη πλευρά, έχουμε τις ΑΔΑ ενός άλλου, και ίσως πιο ενδιαφέροντος, τύπου· δηλ., αυτές τις ΑΔΑ των οποίων το αντικείμενο ρύθμισης είναι οικονομικό¹⁶. Οι ΑΔΑ αυτού του τύπου διαδραματίζουν, όπως θα δούμε παρακάτω, σημαντικότερο ρόλο όχι μόνο στη ρύθμιση επιμέρους πλευρών της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. προστασία των ανταγωνιστικών πρακτικών), αλλά και στον τρόπο που συγκροτούνται και συμπεριφέρονται ολόκληρες τομεακές αγορές (π.χ. ενέργεια, τηλεπικοινωνίες). Έτσι, σύμφωνα με το κριτήριο αυτό οι ΑΔΑ του πίνακα που είδαμε παραπάνω μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα

Συνήγορος του Πολίτη¹⁷

Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης¹⁸

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού¹⁹

Επιτροπή για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών

16. Ενδιαφέρον εδώ παρουσιάζει η διαπίστωση ότι η πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος συνταγματοποίησε κυρίως ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα. Η εξέλιξη αυτή δεν πρέπει να προξενεί έκπληξη· ούτε σημαίνει ότι οι ΑΔΑ που ρυθμίζουν οικονομική δραστηριότητα είναι κατά κάποιον τρόπο υποδεέστερες των ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα. Αντιθέτως, το γεγονός αυτό μπορεί να ερμηνευθεί ως ένσκηπη επιδίωξη προστασίας συγκεκριμένων ομάδων οικονομικών συμφερόντων, οι οποίες, ως ρυθμιζόμενες, δεν θεώρησαν «σκόπιμη» τη συνταγματοποίηση των ρυθμιστών τους. Για να το πούμε διαφορετικά, στο βαθμό που η ρύθμιση οικονομικής δραστηριότητας είναι κατ' ανάγκην και ρύθμιση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, στη φάση αυτή αποφεύχθηκε (ίσως και απετράπη) η συνταγματοποίηση αυτού του τύπου ρύθμισης.

17. Η συμπερίληψη του Συνηγόρου στις ΑΔΑ είναι ούτως ή άλλως συζητήσιμη, κι αυτό παρά την επίσημη καταγραφή του στον κατάλογο των ΑΔΑ. Η συμπερίληψή του στην πρώτη κατηγορία γίνεται στη βάση της βασικής του ιδιότητας να διαμεσολαβεί το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές.

18. Γεγονός είναι ότι το ΕΣΡ ενσωματώνει στοιχεία και από τις δύο κατηγορίες δεδομένου ότι άλλοτε παρεμβαίνει για να ρυθμίσει ζητήματα τηλεοπτικού περιεχομένου και δεοντολογίας (δικαιώματα στην πληροφόρηση) κι άλλοτε προκειμένου να ρυθμίσει ζητήματα της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς (αδειοδότηση, ιδιοκτησιακό καθεστώς). Υπό την έννοια αυτή το ΕΣΡ έχει διπλό χαρακτήρα και θα μπορούσε να τοποθετηθεί και στις δύο κατηγορίες ΑΔΑ. Ωστόσο, η μέχρι σήμερα αδυναμία του να παρέμβει αποτελεσματικά στον τομέα της οικονομικής ρύθμισης (συγκριτικά με άλλες αρχές όπως η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ) θεωρώ ότι δικαιολογεί την ταξινόμησή του στην πρώτη κατηγορία – με την επιφύλαξη βέβαια της τρέχουσας διαπίστωσης.

19. Η πλέον ιθαγενής ΑΔΑ με όλα τα χαρακτηριστικά πρωτοτυπίας. Τη συμπεριλαμβάνω στην πρώτη στήλη στη βάση της λογικής ότι διασφαλίζει την απαιτούμενη δημοσιότητα και διαφάνεια, προϋποθέσεις για την ουσιαστική και αποτελεσματική άσκηση άλλων δικαιωμάτων του ευρύτερου πλέγματος σχέσεων μεταξύ κράτους - πολίτη. Βέβαια, στο βαθμό που η πρόσληψη στο Δημόσιο ενέχει στοιχεία επικατανομής οικονομικών πόρων και ιδίως εισοδήματος, αλλά και στοιχεία παρέμβασης στην αγορά εγασίας, το ΑΣΕΠ θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στη δεύτερη κατηγορία. Ωστόσο, η μη ένσκηπη άσκηση αυτών των λειτουργιών από το συγκεκριμένο όργανο, καθώς και η εν γένει πρόσληψή του από την κοινωνία, νομίζω ότι τελικώς δικαιολογούν την κατάταξή του στην πρώτη κατηγορία.

ΑΔΑ που ρυθμίζουν οικονομική δραστηριότητα και αγορές

Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς

Επιτροπή Ανταγωνισμού

Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών

Ενδιάμεσες υποθέσεις

Η εμφάνιση των ΑΔΑ εγκαινιάζει ξεκάθαρα μια νέα φάση στον τρόπο που το κράτος δομεί και οργανώνει την επιτέλεση βασικών λειτουργιών του. Με τις ΑΔΑ παρατηρούμε ότι σταδιακά συγκροτείται μια παράλληλη δομή εξουσίας. Αυτή η δομή εξουσίας δεν έχει κατ' ανάγκην ισχνότερους δεσμούς με τον κρατικό πυρήνα –αυτό είναι ζήτημα που πρέπει να διερευνηθεί με προσοχή και σε βάθος–, αλλά αυτό που είναι βέβαιο ότι μεταβάλλεται είναι η ποιότητα αυτών των δεσμών. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις ενδέχεται να έχουμε ενδυνάμωση των δεσμών αυτής της παράλληλης δομής εξουσίας με τον κρατικό πυρήνα. Το γεγονός ότι οι ΑΔΑ σηματοδοτούν μια διαδικασία επιλεκτικής αποδυνάμωσης της δημόσιας διοίκησης σε καμιά περίπτωση δεν σημαίνει ότι το αυτό ισχύει και για τον πυρήνα του κράτους. Κάλιστα ενδέχεται η αποδυνάμωση της διοίκησης να συνδυάζεται με ενδυνάμωση των δεσμών των ΑΔΑ με το κράτος. Αυτό που εκλείπει από τη νέα εικόνα που σιγά-σιγά σχηματίζεται είναι μάλλον η διοίκηση όπως τη γνωρίζαμε υπό τη μορφή του αποκλειστικού διαύλου διοχέτευσης εντολών από την εκτελεστική εξουσία. Η επιλεκτική κατάργηση ορισμένων διοικητικών διαμεσολαβήσεων –και πάλι σε πολύ συγκεκριμένους τομείς ρύθμισης– μπορεί έτσι να μη σηματοδοτεί αποδυνάμωση του κρατικού πυρήνα αλλά απευθείας σύνδεσή του με νέα σχήματα διήθησης των υπό ρύθμιση ζητημάτων. Για να το πούμε σε άλλη γλώσσα, αυτό που αλλάζει είναι η τοπολογία της εξουσίας. Με τις ΑΔΑ η τοπολογία της εξουσίας καθίσταται σαφώς πιο σύνθετη, λιγότερο προσπελάσιμη και πιο δύσκολα αναγνώσιμη. Η εξουσιαστική δομή εμπλουτίζεται με νέα κομβικά σημεία και αποκτά μορφολογικά το σχήμα σύνθετων δικτύων και ροών πληροφορίας. Σταδιακά περνάμε στη φάση ενός «εκσυγχρονισμένου» πολιτικού συστήματος, όπου οι στατικές ισορροπίες αντικαθίστανται με μεταβλητές ισορροπίες. Εξίσου σημαντικό όμως είναι και το γεγονός ότι η αποστασιοποίηση των ΑΔΑ από τις συμβατικές δομές του κράτους εξυπηρετεί και μια λογική απόκρυψης των εσωτερικών διαδικασιών επεξεργασίας των πολιτικών αποφάσεων από τη μια (υποχώρηση των διοικητικών διαμεσολαβήσεων), και παράλληλης προβολής των αποτελεσμάτων που παράγουν αυτές οι πολιτικές αποφάσεις από την άλλη (ανάδειξη των θετικών επιδράσεων).

Έτσι, οι ευρύτερες διαδικασίες μετασχηματισμού, μέρος των οποίων είναι και η ανάπτυξη των ΑΔΑ, εκ πρώτης όψεως φαίνεται ν' αποστραγγίζουν λειτουργίες που μέ-

χρι πρόσφατα εντοπιζόνταν αποκλειστικά στο εσωτερικό του κράτους. Ωστόσο, εξίσου δόκιμος θα ήταν ο ισχυρισμός ότι στην ουσία αυτό που συμβαίνει δεν είναι απώλεια λειτουργιών από το κράτος αλλά μετατόπιση αυτών των λειτουργιών σε άλλες περιοχές του πολιτικού πλέγματος εξουσίας²⁰. Οι περιοχές αυτές συνήθως συγκροτούνται σε κάποια απόσταση από τον πυρήνα (εξ ου και ο χαρακτηρισμός «πόρρω εξουσία») προκειμένου να μειωθεί ο βαθμός πρόσβασης και συνεπώς οι τριβές και οι πιέσεις που ασκεί η δημοκρατική λειτουργία στο πολιτικό προσωπικό του πυρήνα²¹. Στην ουσία αυτό που συμβαίνει είναι μια ασύμμετρη ανάπτυξη των διαύλων επιρροής. Αυτό που σαφώς ατονεί είναι η επιρροή που ασκούν στις αποφάσεις τα μαζικά κοινωνικά υποκείμενα. Αντιθέτως, αυτό που ισχυροποιείται είναι η πρόσβαση και η δυνατότητα αποτελεσματικού επηρεασμού των πολιτικών από τα οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα αλλά και τις διοικήσεις των (ημι)κρατικών μονοπωλίων. Συνεπώς, η εικόνα που σιγά-σιγά σχηματίζεται είναι πολύ πιο σύνθετη από τα απλουστευτικά σχήματα που επιβάλλουν οι δυϊσμοί του τύπου δημόσιο-ιδιωτικό ή κράτος-αγορά. Ενδιαφέρον έχει να δούμε πώς το κράτος αναδιοργανώνει τις σχέσεις του με τα υποκείμενα της αγοράς, καθώς και τους τρόπους που αυτή η αναδιοργάνωση αντεπιδρά στην ιεράρχηση διαφορετικών τύπων δικαιωμάτων.

Η προέλευση και η καταγωγή της ιδέας

Αν δούμε την ελληνική περίπτωση σε μια ευρύτερη προοπτική, θα διαπιστώσουμε ότι και σε άλλες χώρες καταγράφονται πολύ παρόμοιες εμπειρίες. Επίσης, θα δούμε ότι μέσα από τις ΑΔΑ κάνουν έντονη την εμφάνισή τους ορισμένα κοινά στοιχεία, γεγονότα που συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι με τις ΑΔΑ ενεργοποιούνται ευρύτερες υποκείμενες δυνάμεις που δεν περιορίζονται σε καθαρά ιθαγενείς παράγοντες.

Η δεκαετία του 1980 είναι η περίοδος που συντελείται το λεγόμενο «πρώτο κύμα» της απορρυθμίσσης από τις νεοφιλελεύθερες κυρίως²² κυβερνήσεις σε ΗΠΑ και Βρετα-

20. Στο σημείο αυτό του προβληματισμού αντλώ ιδέες από το άρθρο του Διονύση Γράβαρη στον παρόντα τόμο «Η Πολιτική Οικονομία των Μορφών Νομιμοποίησης. Από το Λαϊκισμό στον Τεχνοκρατικό Εκσυγχρονισμό» και ειδικά την ενότητα III, όπου και παρουσιάζεται η ιδέα του πλέγματος των κρατικών πολιτικών. Εννοείται ότι για οποιαδήποτε παρανόηση ή εσφαλμένο συμπέρασμα υπεύθυνος είναι αποκλειστικά ο γράφων.

21. Οι ισχυρισμοί αυτοί ισχύουν περισσότερο για τις ΑΔΑ της οικονομικής ρύθμισης, οι οποίες θα μας απασχολήσουν περισσότερο από εδώ και στο εξής δεδομένου ότι σύμφωνα με την παρούσα θεώρηση ο ρόλος που διαδραματίζουν είναι σαφώς πιο ουσιαστικός και με σημαντικότερες προεκτάσεις σε σύγκριση με τις ΑΔΑ του κύκλου των δικαιωμάτων.

22. Για τα απορρυθμιστικά πειράματα της δεκαετίας αυτής αναφέρεται κυρίως ως παράδειγμα ο αγγλοσαξονικός νεοφιλελευθερισμός, είτε στη ρηγκανική είτε στη θάτσερική εκδοχή του. Το παράδειγμα αυτό μπορεί να είναι το κυρίαρχο, αλλά όχι το μοναδικό. Την ίδια περίπου περίοδο έχουμε απορρυθμιστικά πειράματα στο σκανδιναβικό χώρο (Σουηδία, Νορβηγία) αλλά και ένα πολύ σημαντικό πρόγραμμα στη Χιλή.

νία. Στη Βρετανία οι διαδικασίες απορρύθμισης των κρατικών μονοπωλίων διαμεσολάβηθηκαν μέσα από τη σύσταση αντίστοιχων ΑΔΑ που πήραν κυρίως τη μορφή ανεξάρτητων γραφείων. Έτσι στη δεκαετία του 1980 ιδρύθηκαν σημαντικές ΑΔΑ στη Βρετανία όπως η ΑΔΑ για τις τηλεπικοινωνίες το 1984 (OFTEL), για το φυσικό αέριο το 1986 (Office of Gas Supply), για την ύδρευση το 1989 (Office of Water Services), για την ηλεκτρική ενέργεια το 1990 (Office of Electricity Regulation)²³· επίσης την ίδια περίοδο (1986) συστήνεται ΑΔΑ για την κεφαλαιαγορά (Securities and Investment Board) καθώς και για την τηλεόραση το 1991 (Independent Television Commission)²³. Παράλληλα, εξακολουθούν να υφίστανται ανεξάρτητες αρχές που είχαν ιδρυθεί παλαιότερα, οι οποίες όμως διαφέρουν ως προς τα κοινωνικοπολιτικά συμφραζόμενα αφού ήταν απότοκα της μεταπολεμικής αναδιανεμητικής συναίνεσης και σκοπό είχαν να αποτρέψουν ρυθμιστικά τις εγγενείς μονοπωλιακές τάσεις της ελεύθερης αγοράς· χαρακτηριστικότερα παραδείγματα αυτού του τύπου ΑΔΑ είναι η επιτροπή για τα μονοπώλια (Monopolies Commission) που είχε ιδρυθεί το 1948, καθώς και το συναφές Office of Fair Trading το 1973. Με μικρή σχετικά χρονική καθυστέρηση παρόμοιες διαδικασίες τίθενται σε κίνηση και στη Γαλλία με χαρακτηριστικότερες στιγμές την ίδρυση ανεξάρτητων αρχών για τον ανταγωνισμό το 1986, για τα οπτικοακουστικά μέσα το 1989, και αργότερα για τις τηλεπικοινωνίες το 1996 και την ηλεκτρική ενέργεια το 2000.

Ωστόσο, οι προπάτορες αυτών των θεσμικών σχημάτων εντοπίζονται στις ΗΠΑ, όπου έχουν μια μακρά και πλούσια ιστορία και διαδραματίζουν σημαντικό θεσμικό ρόλο στο πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ από πολύ νωρίτερα σε σύγκριση με τα ευρωπαϊκά ανάτυπά τους. Γνωστές είτε ως Federal Commissions, είτε ως Independent Commissions είτε ως Independent (Regulatory) Agencies είτε με το κοινό παρωνύμιο Sunshine Commissions οι αντίστοιχες αμερικανικές ΑΔΑ εμφανίζονται και αρχίζουν ν' αναπτύσσουν έντονη ρυθμιστική δραστηριότητα ήδη από τα τέλη του δέκατου ένατου αιώνα. Δύο ήταν οι βασικοί άξονες αναφοράς της αποστολής τους: πρώτον, ο συντονισμός και η ενοποίηση του αμερικανικού οικονομικού χώρου και των επιμέρους αγορών βάσει ενιαίων ρυθμίσεων. Η ανάγκη μάλιστα αυτή γίνεται ιδιαίτερα πιεστική προτεραιότητα με τον εμφύλιο πόλεμο και κορωνίδα της αποτελεί η δημιουργία το 1864 ενός εθνικού τραπεζικού συστήματος (National Bank Act), σύστημα το οποίο διαδόχθηκε το 1913 το Federal Reserve System (Fed). Ο δεύτερος άξονας ήταν η αντιμετώπιση των ασύδοτων μονοπωλιακών καταστάσεων που εν πολλοίς προκαλούσαν οι ραγδαίοι ρυθμοί της αυθόρμητης γεωγραφικής επέκτασης των ΗΠΑ και η παρεπόμενη καθυστέρηση στη θέσπιση επαρκών ενιαίων ρυθμίσεων. Με τα μέσα αυτά η νεαρά ακόμη αμερικανική ομοσπονδία προσπαθεί να αντιμετωπίσει φαινόμενα όπως οι «βαρόνοι των σιδηροδρόμων» και το μονοπωλιακό τέρας της Standard Oil, του Rockefeller, ο οποίος μέσα σε δώδεκα χρόνια από το 1870 που ίδρυσε τη Stan-

23. Στην αγγλοσαξονική τυπολογία, οι οργανισμοί αυτοί συγκαταλέγονται σ' αυτό που παλιότερα ονομαζόταν QUANGOs· αλλά σήμερα τείνει να επικρατήσει ο όρος NDPBs (Non Departmental Public Bodies).

dard Oil²⁴ κατάφερε να ελέγχει το 90% του παραγωγικού δυναμικού των διυλιστηρίων των ΗΠΑ²⁵.

Έτσι, στις ΗΠΑ από τα τέλη της δεκαετίας του 1880 ξεκινά μια διαδικασία που συνεχίζεται και στο νέο αιώνα για να σχηματιστεί οριστικά προς τα τέλη της δεκαετίας του 1930. Η περίοδος αυτή είναι εξαιρετικά γόνιμη για τις αμερικανικές ΑΔΑ, οι οποίες σε πρώτη φάση καλούνται να διαχειριστούν τις παραμορφώσεις μιας αγοράς που αναπτύσσεται με εξαιρετικά ταχείς ρυθμούς. Το 1887 μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί το γενέθλιο έτος των ανά τον κόσμο ΑΔΑ, αφού ιδρύεται η Interstate²⁶ Commerce Commission²⁷ προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι καταχρηστικές πρακτικές των «βαρόνων των σιδηροδρόμων» και έτσι να διασφαλιστεί η ελεύθερη διαξαγωγή του διαπολιτειακού εμπορίου. Τρία χρόνια αργότερα παγιώνεται στην πρώτη της μορφή η αντιμονοπωλιακή νομοθεσία των ΗΠΑ με την ψήφιση του Sherman Act. Ο νόμος αυτός συμπληρώνεται το 1914 με τον Clayton Act και έτσι δημιουργείται μια δεύτερη πολύ σημαντική ΑΔΑ στην οικονομική ιστορία της ρύθμισης των ΗΠΑ, η περιώνυμη Federal Trade Commission. Ένα χρόνο δε νωρίτερα έχει ιδρυθεί, όπως προαναφέραμε, η Fed, θεσμός που όσον αφορά το μορφολογικό γνώρισμα της ανεξαρτησίας, λειτουργικά κριτήρια και κυρίως τις διαδικασίες θεσμογένεσης, έχει στενές συγγένειες με τις αμερικανικές ΑΔΑ. Το 1930 ιδρύεται η Federal Power Commission²⁸ προκειμένου να ρυθμιστεί ο τομέας της ενέργειας.

Οι νέοι αυτοί θεσμοί της Progressive Era βρίσκουν τη συνέχειά τους στα πλαίσια του New Deal. Το 1934, και στον κοντινό απόηχο του κραχ του 1929, συστήνεται η εξίσου σημαντική Securities and Exchange Commission. Την ίδια χρονιά ιδρύεται η Federal Communications Commission η οποία αντικαθιστά την Federal Radio Commission²⁹ του 1927 προκειμένου να διευρύνει το πεδίο της ρύθμισης από τα ακουστικά και στα νεότευκτα τότε οπτικά μέσα. Επίσης, υλοποιώντας το πρόγραμμα του New Deal, το 1935 συστήνεται το National Labor Relations Board με αποστολή να ρυθ-

24. Κλασικό, αλλά και αντιπροσωπευτικό για τη λεγόμενη Progressive Era, ανάγνωσμα είναι το βιβλίο της Ida Tarbell (1904) για την ιστορία της Standard Oil: υποδειγματικό έργο των πιο καλών στιγμών της investigative journalism.

25. Το μονοπώλιο της Standard Oil διαλύεται το 1911 κατόπιν σχετικής απόφασης του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ, η οποία βασίστηκε στην αντιμονοπωλιακή νομοθεσία που είχε ήδη θεσπιστεί από το 1890.

26. Δεν μπορεί να μη μνημονευτεί εδώ το έργο του Bernstein (1955) «*Regulating Business by Independent Commission*», έργο κλασικό στη βιβλιογραφία για την πολιτική οικονομία της ρύθμισης που ως περίπτωση μελέτης έχει την Interstate Commerce Commission.

27. Οι αρμοδιότητές της ενδυναμώνονται το 1906 από τον Th. Roosevelt με το Hepburn Act: την ίδια χρονιά ιδρύεται και η Food and Drug Administration.

28. Το 1977 μετασχηματίζεται στην Federal Energy Regulatory Commission.

29. Οι αναλογίες με το ημεδαπό ΕΣΡ είναι *ceteris paribus* εντυπωσιακές. Η Federal Radio Commission συστήθηκε με αποκλειστικό σκοπό να διαχειριστεί το συνωστισμό των ραδιοφωνικών σταθμών που πλήθαιναν άναρχα την εποχή εκείνη και να καταναίμει τις συχνότητες έτσι ώστε να αποφεύγονται οι παρεμβολές: το μόνο που μας χωρίζει είναι εξήντα χρόνια.

μίσει τις εργασιακές σχέσεις μέσα από δομές ανάλογες με αυτές που ρύθμιζαν την κοινή ωφέλεια και τις τομεακές αγορές. Η περίοδος που ακολουθεί το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο είναι περίοδος κατά την οποία οι αμερικανικές ΑΔΑ εισέρχονται σε φάση ωριμότητας. Η δεκαετία του 1960 σηματοδοτεί την τρίτη και τελευταία, προς το παρόν, φάση δημιουργίας νέων ΑΔΑ³⁰. Έτσι, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 το αμερικανικό πολιτικό σύστημα έχει ουσιαστικά οριστικοποιήσει το πεδίο δράσης των ΑΔΑ. Παράλληλα η συσσώρευση πολυδεκαετούς εμπειρίας στα θέματα της ανεξάρτητης ρυθμιστικής δράσης καθιστά πλέον τους θεσμούς αυτούς εξαγώγιμους και σε άλλες χώρες του προηγμένου καπιταλισμού. Τέλος, αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι το αμερικανικό νομικοπολιτικό σύστημα, κατανοώντας εγκαίρως τους φόβους και τις ανησυχίες που προξένησε και στην κοινή γνώμη των ΗΠΑ η εξάπλωση και ο πολλαπλασιασμός των ΑΔΑ, επιλύει ήδη από το 1946 τη νομική ανωμαλία της ιδιοσύστασης των ΑΔΑ θεσπίζοντας το Νόμο για τη Διοικητική Διαδικασία (Administrative Procedure Act) δίνοντας τέλος σε συζητήσεις και αντιπαραθέσεις που αργότερα απασχόλησαν, και εξακολουθούν να απασχολούν, και άλλες χώρες μεταξύ των οποίων και τη δική μας.

Ένα πρώτο, λοιπόν, συμπέρασμα είναι ότι οι αμερικανικές ΑΔΑ, σε ό,τι τουλάχιστον αφορά τον τομέα της οικονομικής ρύθμισης, αποτελούν το αρχέτυπο πάνω στο οποίο αργότερα βασίστηκαν διάφορες χώρες –εντός αλλά και εκτός της αγγλοσαξονικής παράδοσης– προκειμένου να παρέμβουν ρυθμιστικά σε κρίσιμους τομείς της οικονομίας. Η σύμπτωση όχι μόνο των λειτουργικών γνωρισμάτων που συνοπτικά περιγράψαμε αλλά και μορφολογικών χαρακτηριστικών όπως, για παράδειγμα, το γεγονός ότι και οι αμερικανοί προπάτορες των ευρωπαϊκών ΑΔΑ είναι κι αυτές ολιγομελή συλλογικά όργανα, ότι είναι προικισμένες με σημαντικό βαθμό ανεξαρτησίας, ότι διορίζονται από τον Πρόεδρο κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Γερουσίας, ότι υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας και άλλα, συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι το αμερικανικό πρότυπο είναι μάλλον και αρχέτυπο.

Ωστόσο, μια επιφύλαξη που θα μπορούσε κάποιος να εκφράσει σε σχέση με το αμερικανικό υπόδειγμα αφορά στην ισορροπία ανάμεσα στις ΑΔΑ που αντικείμενο έχουν την οικονομική ρύθμιση και στις ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα. Πράγματι, σε σύγκριση με άλλες χώρες, χαρακτηριστικά με τη Γαλλία, το αμερικανικό μοντέλο παρουσιάζει μια ανισομέρεια υπό την έννοια ότι το στοιχείο της οικονομικής ρύθμισης φαίνεται να επικρατεί. Το ίδιο σε κάποιο βαθμό ισχύει και για τη Βρετανία. Η παρατήρηση αυτή είναι χρήσιμη γιατί μας βοηθάει να καταλάβουμε διάφορα πράγματα. Κατ' αρχήν, η διαφορά αυτή είναι

30. Ο κατάλογος των αμερικανικών ΑΔΑ μάλλον ολοκληρώνεται αν στις προαναφερόμενες προσθέσουμε τις νεότερες μεταπολεμικές ΑΔΑ: 1) Equal Employment Opportunity Commission (1964) - ισότητα ευκαιριών στην απασχόληση, 2) Federal Aviation Administration (1967) - ασφάλεια αερομεταφορών, 3) National Highway Traffic Safety Administration - οδική ασφάλεια (1970), 4) Environmental Protection Agency - προστασία περιβάλλοντος (1970), 5) Occupational Safety and Health Administration - συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία (1971) και 6) Consumer Product Safety Commission - σταθερότητα ασφάλειας των καταναλωτικών προϊόντων (1972).

πολύ πιθανόν να οφείλεται σε διαφορές ιστορικού βάθους. Όπως είδαμε, η ιστορία της οικονομικής ρύθμισης στις ΗΠΑ ξεκινάει πολύ νωρίς και μάλιστα σε μια περίοδο που δεν έχουν ακόμη ξεκαθαρίσει θεμελιώδη ζητήματα στον τομέα των δικαιωμάτων – ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών – δεδομένου ότι το βασικό ζήτημα όχι μόνο των δικαιωμάτων αλλά και της ίδιας της ελευθερίας των νέγων παραμένει ενεργό. Λογικό, λοιπόν, είναι να παρατηρείται αυτή η μετατόπιση έμφασης προς την οικονομική ρύθμιση, αφού αυτή είναι εκείνη που προηγείται στο βηματισμό της ιστορίας. Δεύτερον, η σχετική αυτή ανισομέρεια έλκει από αποχρώσεις διαφορές στις συνταγματικές παραδόσεις και ιδιαίτερα διαφορές στον τρόπο με τον οποίο αυτές οι παραδόσεις αποτυπώνουν δικαιώματα. Η γαλλική, για παράδειγμα, τάση μεταφύτευσης του θεσμού των ΑΔΑ και στο χώρο των δικαιωμάτων απηχεί και μια παράδοση που τηρεί στάση διαρκούς θεωρητικής ανησυχίας απέναντι στο ενδεχόμενο καταστρατήγησης των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων³¹. Αντίθετα, στην αγγλοσαξονική παράδοση ο φόβος αυτός υποχωρεί στο βαθμό που τα δικαιώματα συνδέονται με την αγορά και τους θεσμούς της στα πλαίσια μιας παράδοσης πολιτικής οικονομίας που δεν μπορεί να δει χωριστά την ελευθερία και τα δικαιώματα από τον τρόπο που αυτά εκφράζονται εμπράγματα μέσω της αγοράς. Τρίτον, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε την επίδραση του πραγματισμού στον τρόπο που το αμερικανικό πρότυπο πολιτικής παρέμβασης επινοεί ιδιότυπες λύσεις σε προβλήματα που κατά τ' άλλα είναι κοινά. Ο παράγοντας μάλιστα αυτός αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα αν συνεκτιμηθεί με αντίρροπες παραμέτρους όπως η παράδοση του γαλλικού *dirigisme*, η οποία περιορίζει σημαντικά τα περιθώρια μιας ενδογενούς ανάπτυξης ανεξάρτητων θεσμών οικονομικής ρύθμισης, με αποτέλεσμα τη σχετική υπερτροφία των ΑΔΑ στο χώρο των δικαιωμάτων.

Αντί επιλόγου

Παρά τις επιμέρους διαφορές και παραλλαγές που γεννούν οι εθνικές παραδόσεις, διαπιστώνουμε ότι διαδικασίες σαν κι αυτές που οδήγησαν στη γένεση των ΑΔΑ, στο βάθος υποδηλώνουν ευρύτερα φαινόμενα με κοινό υπόβαθρο. Στην περίπτωση που μελετάμε, μια από τις πιο σημαντικές διαπιστώσεις πρέπει να είναι η εξής: εξετάζοντας από κοντά την ευρωπαϊκή περίπτωση, εντύπωση, αλλά όχι κι έκπληξη, προκαλεί η ιστορική στιγμή στην οποία οι ΑΔΑ προκύπτουν ως η πλέον ενδεδειγμένη ρυθμιστική λύση. Οι συνθήκες που δημιουργούνται από τις πολιτικές ενοποίησης και ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού χώρου παρουσιάζουν πολλές ομοιότητες με τις συνθήκες που επικρατούσαν στις ΗΠΑ

31. Χωρίς αυτό, βέβαια, να σημαίνει ότι οι ΗΠΑ υστερούν σε ΑΔΑ που ρυθμίζουν δικαιώματα τουναντίον, αν δει κανείς ΑΔΑ όπως το National Labor Relations Board, την Equal Employment Opportunity Commission και την Occupational Safety and Health Administration βλέπει ότι παρεμβαίνει ρυθμιστικά σε χώρους δικαιωμάτων με πολύ ουσιαστικό περιεχόμενο αλλά και υψηλό εμπράγματο αντίκρισμα, π.χ. την ασφάλεια στους χώρους εργασίας ή την ισότητα ευκαιριών απασχόλησης ανάμεσα στα φύλα και τις φυλές.

την περίοδο που πρωτοέκαναν την εμφάνισή τους οι εκείθεν του Ατλαντικού ΑΔΑ. Η ανάγκη δημιουργίας μιας ενιαίας αγοράς με κοινούς κανόνες, η απελευθέρωση των εθνικών αγορών, η διασφάλιση της ελευθερίας του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών και η απαλλαγή του από κάθε είδους περιορισμούς, με δυο λόγια η συνεκτική ολοκλήρωση του κεφαλαίου σε κλίμακα διευρωπαϊκή δημιουργούν συνθήκες ρύθμισης που δεν διαφέρουν ριζικά από τις συνθήκες που αντιμετώπισαν η Interstate Commerce Commission και η Federal Trade Commission στις ΗΠΑ, όταν κλήθηκαν να διαχειριστούν το ζήτημα της ολοκλήρωσης του αμερικανικού οικονομικού χώρου· και ρύθμισαν, ορθώς όπως αποδείχθηκε εκ των υστέρων, δύο πράγματα: τα δίκτυα της βορειοαμερικανικής ηπείρου (μεταφορικά, επικοινωνιακά και ενεργειακά) και τις αγορές της (τοπικές και τομεακές). Η μόνη διαφορά, αν μπορεί κάποιος να την πει διαφορά, είναι τούτη: οι ΗΠΑ είχαν να ρυθμίσουν ιδιωτικά μονοπώλια, ενώ η Ευρώπη κρατικά.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αντωνόπουλος, Μ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κουλούρης, Ν. (1993), «Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα» σε *Διοικητική Δίκη* (5), σσ. 1140-1180.
- Κουλούρης, Ν. (2001), «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος & Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σσ. 103-126, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών.
- Κουλούρης, Ν. (2002), «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε Α. Μακρυδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, σσ. 137-146, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών.
- Φορτσάκης, Θ. (2002), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» σε Α. Μακρυδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, σσ. 127-136, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2002), «Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές» σε Α. Μακρυδημήτρης & Ο. Ζύγουρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, σσ. 111-126, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας / Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών.

Ξενόγλωσση

- Adams, C.F. (1867), «The Railroad System», σε *The North American Review*, 104(215), 476-511.
- Adams, C.F. (1869), «A Chapter of Erie», σε *The North American Review*, 109(224), 30-106.
- Bernstein, M. (1955, 1977), *Regulating Business By Independent Commission*, Greenwood Press.
- Coase, R.H. (1960), «The Problem of Social Cost», σε *The Journal Of Law and Economics*, (3), 1-44.
- Goldin, CD, & Libecap, GD. (επιμ.) (1994), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, University of Chicago Press.
- Horowitz, R.B. (1989), *The Irony of Regulatory Reform: the Deregulation of American Telecommunications*, Oxford University Press.

Lane, J-E. (2000), *The Public Sector* (3η έκδοση), Sage.

Peltzman, S. (1976), «Toward a More General Theory of Regulation», σε *Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240.

Peltzman, S. (1989), «The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation», σε *Brookings Papers: Microeconomics*, 1, 1-41.

Peltzman, S. (1998), *Political Participation and Government Regulation*, University of Chicago Press.

Stigler, G. (1971), «The Theory of Economic Regulation», σε *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2:3-21.

Stigler, G. (επιμ.) (1994), *Chicago Studies in Political Economy*, University of Chicago Press.

Stigler, G. (1977), *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, University of Chicago Press.

Tarbell, Ida (1904), *History of the Standard Oil Company*, New York, McClure, Phillips.