

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ
ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΩΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ
ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ:
ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΡΙΑ
ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Χρήστος Παπαστυλιανός
Δ.Ν. Ειδικός επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 χαρακτηρίστηκε από την προσπάθεια ενίσχυσης των δικαιωμάτων τόσο στο επίπεδο της αποτελεσματικής κατοχύρωσής τους με αναγωγή στο συνταγματικό κείμενο όσο και στο επίπεδο των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με την προστασία τους. Υπό το πρίσμα αυτό μπορούν να ιδωθούν η συνταγματική κατοχύρωση πέντε ανεξάρτητων αρχών και η εισαγωγή διατάξεων με τις οποίες κατοχυρώνονται νέες ελευθερίες αλλά και εμπλουτίζονται ήδη υπάρχουσες με στόχο την προστασία των ατόμων έναντι ιδιωτικών φορέων εξουσίας. Η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών αποσκοπεί στην αριότερη θεσμική οργάνωση προστασίας των δικαιωμάτων ή αρχών του συντάγματος, καθώς η λειτουργία τους σχετίζεται άμεσα είτε με την προστασία δικαιωμάτων όπως είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (εφεξής ΑΠΔΠΧ, αρμόδια για την προστασία των προσωπικών δεδομένων άρθ. 9Α Σ), η Αρχή Διασφάλισης Απόρρητου των Επικοινωνιών (εφεξής ΑΔΑΕ, αρμόδια για την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών άρθ. 19 Σ) και ο Συνήγορος του Πολίτη (εφεξής ΣτΠ, αρμόδιος για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων). Είτε με την προστασία θεμελιωδών αρχών συνταγματικής περιωπής, όπως είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (εφεξής ΑΣΕΠ, αρμόδιο για την τήρηση των αρχών της αξιοκρατίας και διαφάνειας στις προσλήψεις στο Δημόσιο,

άρθ. 103 Σ) και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (εφεξής ΕΣΡ, αρμόδιο για τη τήρηση των αρχών της διαφάνειας και του πλουραλισμού στο χώρο των ΜΜΕ, άρθ. 14 §9, 15 §2 Σ).

Με τη συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών επιδιώκεται η θεσμική θωράκιση συγκεκριμένων δικαιωμάτων και αρχών. Πέρα από την τυπική κατοχύρωση δικαιωμάτων, ελευθεριών, το κράτος με τη συνταγματική τυποποίηση των Αρχών λαμβάνει τα απαραίτητα οργανωτικά και διαδικαστικά μέτρα για την ουσιαστική διασφάλιση και εφαρμογή τους. Με τις Ανεξάρτητες Αρχές καθιερώνεται μία επιπλέον δικαιοκρατική εγγύηση που αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων από το κράτος, καθήκον που εισήχθη με τη διάταξη του άρθ. 25 §1 εδ. β του αναθεωρημένου Συντάγματος.¹

1. Η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών συμβάλλει στη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων

1.1. Οι Ανεξάρτητες Αρχές συνιστούν στοιχείο μιας δικαιοκρατικής και δημοκρατικής πολιτείας

Το ερώτημα βέβαια στο οποίο πρέπει να απαντήσουμε είναι με ποιον τρόπο η καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων, αρχών και ελευθεριών που κατοχυρώνονται συνταγματικά. Η θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών αντιμετωπίστηκε εξ αρχής με επιφυλάξεις ως προς τη θέση τους στο πολιτικό σύστημα σε σχέση με την κλασική διάκριση των εξουσιών. Όπως ορθά όμως έχει επισημανθεί, η κλασική διά-

1. Με τη διάταξη αυτή δεν προσδιορίζεται ένας συγκεκριμένος τρόπος εκπλήρωσης της υποχρέωσης του κράτους να διασφαλίζει τη δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων, βλ. σχετικά Βασιλης Βουτσάκης, «Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», *Νομικό Βήμα*, 50, 2002, σσ. 7-27 [22]. Ωστόσο η διαπίστωση αυτή δεν σημαίνει ότι η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να εξοπλίσει την εγγύηση ορισμένων δικαιωμάτων, ελευθεριών και αρχών πέρα από την τυπική κατοχύρωσή τους με τη συμπερίληψή τους στο συνταγματικό κείμενο, και με την καθιέρωση των Ανεξάρτητων Αρχών που αποσκοπούν στη διασφάλισή τους, δεν αποτελεί επιλογή που εντάσσεται στον εγγυητικό ρόλο του κράτους ως προς τη διασφάλιση προϋποθέσεων που είναι απαραίτητες προκειμένου οι φορείς των δικαιωμάτων να μπορούν να απολαμβάνουν τα δικαιώματα.

κριση των εξουσιών δεν εμποδίζει α ριγοί των έλεγχο των οργάνων που ασκούν μια συγκεκριμένη λειτουργία από όργανα των άλλων λειτουργιών.² Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν χαρακτηριστεί δικαιοκρατικές εγγυήσεις προστασίας των δικαιωμάτων,³ μηχανισμοί επαύξησης της προστασίας των δικαιωμάτων,⁴ θεσμικά αντίβαρα⁵ ή στοιχείο εμπλουτισμού της δημοκρατικής αρχής.⁶ Θεωρώ ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν διττή διάσταση. Αφενός συντελούν στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων, αφετέρου ενισχύουν το διαβουλευτικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής.

Το πολίτευμα πλέον λειτουργεί με το υπόδειγμα του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, κατά το οποίο η μονοκομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία ταυτίζεται οργανικά με τη μονοκομματική κυβέρνηση, η οποία αποτελεί τον ισχυρότερο πόλο πολιτικής εξουσίας ανάμεσα στα πολιτειακά όργανα μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.⁷ Η πλειοψηφική αρχή αποτελεί μια διαδικαστική αρχή λήψης των αποφάσεων η οποία δεν αναιρεί την ισοτιμία της μειοψηφίας ως παράγοντα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ωστόσο η αρχή της πλειοψηφίας αντλεί το νόημά της από τη δημοκρατική αρχή και άρα κατά το χρόνο σχηματισμού της συλλογικής βούλησης θα πρέπει να ισχύουν όλες οι θεμελιώδεις αρχές που συνθέτουν την έννοια της δημοκρατικής αρχής. Είναι λοιπόν απαραίτητο πριν από τη λήψη των αποφάσεων να έχει προϋπάρξει ουσιαστική διαβούλευση με όρους ελευθερίας και ισοτιμίας.⁸ Δύο παράγοντες συντελούν όμως στην

2. Βλ. σχετικά Τάκης Κ. Βιδάλης, «Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα», *Το Σύνταγμα*, 5/2003, σσ. 825-844 [833].

3. Βλ. σχετικά Αικατερίνη Παπανικολάου, «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, ειδικό τεύχος 2004, σσ. 47-63.

4. Βλ. Πελοπίδας Δόνος – Λίλιαν Μήτρου – Φίλιππος Μίτλεττον – Ευάγγελος Παπακωνσταντίνου, *Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και η επαύξηση της προστασίας των δικαιωμάτων*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2002.

5. Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Συνήγορο του Πολίτη καθηγητή Νικηφόρο Διαμαντούρο, *Η Καθημερινή*, 25/05/2008.

6. Π.χ. το ΕΣΡ λόγω της αποστολής του αποτελεί θεματοφύλακα του δημόσιου χώρου και ανανεώνει τον ελληνικό κοινοβουλευτισμό, βλ. σχετικά Ιφιγένεια Κ. Καμτσιδου, «Η Αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999», *Το Σύνταγμα*, 3-4/1999, σσ. 543-553 [553].

7. Βλ. σχετικά Κ. Γ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο – Λειτουργίες του κράτους*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2000, σσ. 314-315.

8. Βλ. Γ. Ι. Κασμάτης – Κ. Γ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Αρθ. 1, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2003, σσ. 232-233.

απίσχυανση του διαβουλευτικού στοιχείου της δημοκρατικής αρχής. Σε συνθήκες όσμωσης εκτελεστικής εξουσίας και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, με συνδεδετικό ιστό το κόμμα της πλειοψηφίας, η κυβερνώσα voluntas προκύπτει ως αποτέλεσμα μιας διαδικασίας που δεν σέβεται τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της δημοκρατικής αρχής όπως περιγράφηκαν προηγούμενα. Η λειτουργία του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα παρουσιάζει επίσης έντονα κομματοκρατικά χαρακτηριστικά. Η προώθηση των ιδιωφελών συμφερόντων της εκλογικής πελατείας της κυβερνώσας πλειοψηφίας κατισχύει πολλές φορές του γενικού συμφέροντος.⁹ Επιπλέον, η ύπαρξη μιας διαφανούς προκοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας στην οποία αποσαφηνίζονται τα αίτια της νομοθέτησης αποτελεί ακόμη ζητούμενο.¹⁰ Η πλειοψηφική αρχή υπό αυτές τις συνθήκες δεν αποτελεί πλέον μια τεχνική λήψης αποφάσεων, αλλά επηρεάζει και το κανονιστικό περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής με όρους που αλλοιώνουν την ισοτιμία ανάμεσα σε πλειοψηφία και μειοψηφία. Η υποβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου, σε συνθήκες πλειοψηφικού πρωθυπουργικοκεντρικού κοινοβουλευτισμού, δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά με βάση τη συνταγματική οργάνωση που αντιστοιχεί στην κλασική διάκριση των εξουσιών, καθώς η πρωτοβουλία νομοθέτησης έχει εκφύγει πλέον από το κοινοβούλιο.¹¹

Θα πρέπει να συνυπολογίσουμε δύο ακόμη εξελίξεις που επηρεάζουν τους όρους και τις δυνατότητες άσκησης των δικαιωμάτων από τους φορείς τους:¹² α) ο νόμος δεν αντιμετωπίζεται πλέον μόνο ως όριο και περιορισμός της κρατικής δράσης, αλλά και ως μέσο προώθησης και πραγμάτωσης των επιδιώξεών της, και β) ο εξοπλισμός της εκτελεστικής εξουσίας με κανονιστικές αρμοδιότητες έ-

9. Σχετικά με τις εξελίξεις που συντείνουν στη δημιουργία ενός ισχυρού πόλου εξουσίας με κυρίαρχο το ρόλο του πρωθυπουργού και το κόμμα της κυβερνητικής πλειοψηφίας, καθώς επίσης και τους διάφορους παράγοντες που συμβάλλουν σε αυτό το μετασχηματισμό, βλ. Χαράλαμπος Θ. Ανθόπουλος, «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο Ξενοφών Ι. Κοντιάδης – Χαράλαμπος Ανθόπουλος, *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008, σσ. 111-141, και Αριστόβουλος Μάνεσης, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1989, ιδιαίτερα για την ενίσχυση των πρωθυπουργοκεντρικών στοιχείων του πολιτεύματος.

10. Βλ. σχετικά Δημήτρης Μέλισσας, *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1995, σσ. 116-117.

11. Βλ. σχετικά Γιάννης Α. Τασόπουλος, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2007, σσ. 95-99.

12. Σχετικά με τις αλλαγές στη λειτουργία και τα χαρακτηριστικά του νόμου και τη διαδικασία νομοθέτησης, βλ. Αντώνης Μανιτάκης, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 1994, σσ. 252-261.

χει σταδιακά ανατρέφει τη σχέση ανάμεσα στη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Το βάρος της νομοθετικής παραγωγής το φέρει πλέον η εκτελεστική και όχι η νομοθετική εξουσία.¹³ Η κλασική θεώρηση της διοίκησης ως μηχανισμού που υπόκειται στο δίκαιο και περιορίζεται μόνο στην εφαρμογή του δεν ανταποκρίνεται στα σύγχρονα δεδομένα. Η διοίκηση διαθέτει πλέον μια ευρύτατη διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή των νόμων, αναλαμβάνοντας ουσιαστικά το έργο της εξειδίκευσης των σκοπών του νόμου με τρόπο που καθορίζει το ουσιαστικό περιεχόμενό του.¹⁴ Η έργω ισχύς του δικαίου, η ισχύς δηλαδή που αφορά στην εξωτερική συμμόρφωση των υποκειμένων στον δικαιοκταναγκασμό αποκτά πρωτεύοντα ρόλο. Αντίθετα, υποχωρεί η ισχύς του δικαίου που απορρέει από διαδικασίες διαμόρφωσης της βούλησης που εκφράζει ο νόμος, οι οποίες επιτρέπουν τους αποδέκτες του νόμου να θεωρούν τους εαυτούς τους και δημιουργούς του.¹⁵

Σε αυτές τις συνθήκες η καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών ενισχύει την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων με δύο κυρίως τρόπους. Πρώτον, εμπλουτίζει την κοινότητα των ερμηνευτών του δικαίου με μηχανισμούς ανεξάρτητους από τη διοίκηση, που είναι επιφορτισμένοι με την προστασία των δικαιωμάτων. Η ερμηνεία του δικαίου δεν αποτελεί αποκλειστικά δήλωση βούλησης της επιφορτισμένης με τη σχετική εξουσία αρμόδιας αρχής. Δεν μπορεί δηλαδή να κριθεί μόνο με τα κριτήρια παραγωγής ισχυρών ή ανίσχυρων νομικών πράξεων. Περιορίζοντας την ερμηνεία του δικαίου σε αυτή τη διάσταση, η αρχή της πλειοψηφίας, από διαδικαστικός κανόνας που αφορά στη λήψη των αποφάσεων, μετατρέπεται σε μέσο κατίσχυσης της ερμηνείας που δόθηκε από το αρμόδιο όργανο, με μόνο κριτήριο την κατά νόμο αρμοδιότητα και τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος στο πλαίσιο του οποίου γίνεται και η κατανομή των αρμοδιοτήτων.¹⁶ Εάν, αντίθετα, νοήσουμε την ερμηνεία του δικαίου ως μια έλλογα και διαδικαστικά κατοχυρωμένη επικοινωνία, η καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών θέτει υπό αμφισβήτηση το ερμηνευτικό μονοπώλιο που απολαμβά-

13. Είναι ενδεικτικό ότι η αναλογία προεδρικών διαταγμάτων και νόμων είναι 10:1 και ότι κατά μέσο όρο κάθε νόμος συνοδεύεται από την έκδοση 69 υπουργικών αποφάσεων. Βλ. σχετικά Παναγιώτης Καρακατσούλης, «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα», στο Κοντιάδης – Ανθόπουλος, ό.π., σσ. 169-195 [189-191].

14. Βλ. Μανιτάκης, ό.π., σσ. 129-131.

15. Βλ. σχετικά Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt a.M. 1992, σσ. 165-170.

16. Βλ. σχετικά Αντώνης Μανιτάκης, *Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του πολιτεύματος*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1996, σσ. 231-234.

νει η διοίκηση κατά την εφαρμογή του νόμου και την εξαναγκάζει σε ένα διάλογο ως προς την ερμηνεία του νόμου υπό το πρίσμα των σχετικών κάθε φορά συνταγματικών διατάξεων.

Δεύτερον, με την κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών ενισχύονται οι μηχανισμοί λογοδοσίας του πολιτικού συστήματος. Η κοινοβουλευτική δημοκρατία δεν περιορίζεται στις σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, αλλά αφορά και στη δυνατότητα επιρροής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων. Σε αυτή την περίπτωση η προσφυγή στην αρχή της πλειοψηφίας δεν αρκεί για δύο λόγους: α) όσοι συνήθως επικαλούνται την αρχή της πλειοψηφίας (κυβέρνηση, αξιωματούχοι, πολιτικά κόμματα) αποτελούν μέρος του προβλήματος, τουλάχιστον στην Ελλάδα, καθώς απολαμβάνουν μειωμένης εμπιστοσύνης των πολιτών,¹⁷ και β) η πλειοψηφική αρχή υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες που έχουν αναλυθεί παρουσιάζει σημεία έντασης με τη δημοκρατική αρχή. Η καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών συμβάλλει στην ενίσχυση της πληροφόρησης των πολιτών για τα δρώμενα της δημόσιας διοίκησης, αλλά και του κοινοβουλίου, με την υποβολή των ετήσιων εκθέσεων, παρέχοντας τεκμηριωμένο υλικό για την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου.¹⁸

17. Σύμφωνα με την έρευνα της VPRC που δημοσιεύεται στο Χριστόφορος Βερναρδάκης, *Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα το 2007*, Σαββάλας, Αθήνα 2008, σελ. 23, σε ερώτηση ποιο από τα κόμματα εμπιστεύεστε ότι θα λύσει τα προβλήματα της χώρας λίγο πριν τις εκλογές του 2007, η απάντηση ήταν 43% κανένα, 25% η Νέα Δημοκρατία και 20% το ΠΑΣΟΚ. Σε έρευνα επίσης της Public Issue τον Δεκέμβριο του 2007 ο βαθμός εμπιστοσύνης των πολιτών στα υπουργεία είναι 25% και στα πολιτικά κόμματα 12%, ενώ ο βαθμός δυσπιστίας 55% και 75% αντίστοιχα. Η επίκληση της αρχής της πλειοψηφίας από εκπροσώπους της κυβερνώσας πλειοψηφίας (μέλη της κυβέρνησης και βουλευτές) γίνεται υπό το πρίσμα της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος που διαμορφώθηκε την ημέρα της εκλογικής αναμέτρησης εκλαμβάνεται ως τεκμήριο αποδοχής των αποφάσεων της κυβερνώσας πλειοψηφίας καθ' όλη την περίοδο διακυβέρνησης. Ωστόσο η χαμηλή εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους φορείς της πολιτικής εξουσίας ενισχύει την άποψη ότι η αρχή της πλειοψηφίας εκλαμβάνεται και από τους ίδιους τους πολίτες κυρίως ως τεχνική λήψης αποφάσεων, χωρίς δηλαδή να ταυτίζεται με τη δημοκρατική αρχή, η οποία περιλαμβάνει απαραίτητα και τη διάσταση της πειθούς όσων διαφωνούν. Η συμφωνία δεν είναι απαραίτητο να αφορά στο περιεχόμενο των ρυθμίσεων, αλλά τουλάχιστον στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η χαμηλή ωστόσο εμπιστοσύνη των πολιτών προς τα κόμματα και την κυβέρνηση δείχνει ότι οι πολίτες δεν εμπιστεύονται ούτε τις διαδικασίες με τις οποίες λαμβάνονται οι αποφάσεις ούτε τα πρόσωπα που στελεχώνουν τους θεσμούς.

18. Βλ. Καλλιόπη Σπανού, «Ανεξάρτητες αρχές: κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;», στο Κοντιάδης & Ανθόπουλος, *ό.π.*, σσ. 215-257 [230-232].

1.2. Η λογοδοσία της διοίκησης και η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη

Μια τρίτη διάσταση της λογοδοσίας αφορά κυρίως στον ΣτΠ. Η διαδικαστική βούληση της διοίκησης, δηλαδή η βούληση που αφορά στα κίνητρα της δράσης ή αδράνειας και στις σχετικές επιλογές παραμένει σε μεγάλο βαθμό αφανής στους αποδέκτες, παρότι μπορεί να μεταβάλει το νομικό τους γίγνεσθαι. Ωστόσο η σιωπή της διοίκησης αξιολογείται διαφορετικά από τη σιωπή του ιδιώτη και του πολίτη. Η σιωπή του ιδιώτη αποτελεί προέκταση της αυτονομίας βούλησης που έχει ως αυτεξούσιο υποκείμενο. Η σιωπή του είναι νομικά κρίσιμη μόνο όπου προσκρούει σε ρητή διάταξη νόμου ή σε δικαιώματα τρίτων. Η σιωπή του πολίτη με τη μορφή της αποχής από τις διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής που οδηγούν στη θέσπιση των νόμων είναι επίσης απόρροια της αρνητικής του ελευθερίας. Η αρνητική ελευθερία κατοχυρώνει τη δυνατότητα επιλογής ως προς τη συμμετοχή ή μη σε διαδικασίες διαμόρφωσης της πολιτειακής βούλησης. Τα δικαιώματα που συγκεκριμενοποιούν τη δυνατότητα πολιτικής συμμετοχής κατοχυρώνουν τη δυνατότητα και όχι την υποχρέωση συμμετοχής. Διασφαλίζουν δηλαδή ότι η συμμετοχή είναι αποτέλεσμα της αυτεξούσιας βούλησής του και όχι καταναγκασμού. Στις σύγχρονες δημοκρατίες το όριο είναι ο ελεύθερος ή μη χαρακτήρας της συμμετοχής. Συνεπώς τα δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής δεν αναιρούν τον πυρήνα της αρνητικής ελευθερίας και των επιλογών που επιτρέπει.¹⁹

Η σιωπή της διοίκησης δεν έχει τα ίδια ποιοτικά χαρακτηριστικά. Ελευθερία βούλησης των διοικητικών οργάνων δεν υφίσταται με τρόπο ανάλογο της ελευθερίας βούλησης του ιδιώτη ή του πολίτη. Από τη στιγμή που οι ελεύθερος διαβουλευόμενοι πολίτες καταλήξουν σε μια απόφαση νομοθετικού χαρακτήρα, η βούληση που συγκεκριμενοποιείται με την απόφαση παράγει έννομες συνέπειες στους αποδέκτες της. Ετεροκαθορίζει πλέον τη βούληση των οργάνων που καλούνται να την εφαρμόσουν και ταυτόχρονα αλλάζει και το νομικό γίγνεσθαι των βιοτικών σχέσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.²⁰ Ο νομικός κα-

19. Βλ. σχετικά Klaus Günter, «Communicative Freedom, Communicative Power, and Jurisgenesis», στο Michael Rosenfeld – Andrew Arato (επιμ), *Habermas on Law and Democracy*, University of California Press, Berkeley 1998, σσ. 234-254 [251-254].

20. Βλ. σχετικά Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Αφοι Σάκκουλα, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 1956, σσ. 361-362. Η πράξη εφαρμογής αποτελεί ταυτόχρονα πράξη θέσης ενός νέου κανόνα και εκτέλεσης ενός ιεραρχικά ανώτερου κανόνα δικαίου.

νόνας καθορίζει πλέον το επιτρεπτό ή μη συγκεκριμένων ενεργειών, και όχι η αυτεξούσια βούληση του υποκειμένου. Επιπλέον, εάν η βούληση του νομοθέτη κατά νομικό πλάσμα θεωρείται νομιμοποιημένη επειδή η διαδικασία διαμόρφωσής της επιτρέπει σε ένα ιδεατό επίπεδο τη συμμετοχή όλων όσοι είναι οι αποδέκτες και εφαρμοστές του δικαίου, δεν ισχύει το ίδιο κατά την έκφραση της βούλησης ενός διοικητικού οργάνου. Οι αποδέκτες μιας διοικητικής ρύθμισης που εξειδικεύει το νόμο, ή οι αποδέκτες της αδράνειας της διοίκησης η οποία επηρεάζει το νομικό status όσων έχουν έννομο συμφέρον για θετική δράση της διοίκησης, δεν έχουν πάντα τη δυνατότητα αμφισβήτησης της διοικητικής πρακτικής σε ένα στάδιο πριν από την ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης που τους επηρεάζει.

Ο ΣτΠ έχει τη δυνατότητα να ελέγξει κάθε περίπτωση μη συμμόρφωσης της διοίκησης στη συνταγματική υποχρέωση κίνησης και ολοκλήρωσης μιας διαδικασίας, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη συγκεκριμένης νομοθετικής πρόβλεψης για τη διενέργεια κάθε συγκεκριμένης ενέργειας.²¹ Υπάρχουν μάλιστα περιπτώσεις οι οποίες αποκαλύπτουν με ενάργεια ότι σε συνθήκες πλειοψηφικής κοινοβουλευτικής κομματοκρατίας η κλασική διάκριση των εξουσιών δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως μηχανισμός αμοιβαίου ελέγχου, και η ύπαρξη ενός μηχανισμού λογοδοσίας είναι απαραίτητη. Τρεις περιπτώσεις αναδεικνύουν χαρακτηριστικά το πρόβλημα: α) η μη έκδοση από τη διοίκηση των κανονιστικών πράξεων (υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων) οι οποίες είναι απαραίτητες για την ενεργοποίηση ενός τυπικού νόμου (νόμου που έχει ψηφιστεί από τη βουλή), β) η μη εφαρμογή του νόμου από τη διοίκηση, και γ) η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη διοίκηση. Πρόκειται για περιπτώσεις στις οποίες η συνδρομή της διοίκησης είναι οπωσδήποτε απαραίτητη για την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας, η οποία αποσκοπεί πολλές φορές στην εν τοις πράγμασι υλοποίηση των δυνατοτήτων που έχουν οι φορείς των δικαιωμάτων.

21. Η σιωπή ή αδράνεια της διοίκησης δεν ανταποκρίνεται πάντα στην αυστηρή δικονομική έννοια της παράλειψης οφειλομένης νομίμου ενέργειας η οποία προσβάλλεται δικαστικά. Άλλωστε και η διάταξη του άρθρου 10 §1 του αναθεωρημένου Συντάγματος απαγκλωβίζει το δικαίωμα αναφοράς από την παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας. Ο ΣτΠ έχει ευρύτερο περιθώριο να ελέγξει την αδράνεια της διοίκησης, καθώς, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ. 3 §3 του ν. 3094, ο ΣτΠ «*δίως ερηννά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό [...] iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας*».

Χωρίς την έκδοση των απαραίτητων κανονιστικών πράξεων ο νόμος παραμένει ανενεργός και οι δυνατότητες που παρέχει δεν μπορούν να αξιοποιηθούν από τους αποδέκτες του. Τα δικαστήρια θεωρούν κατ' αρχήν ότι αυτή η μορφή σιωπής της διοίκησης ελέγχεται μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις, καθώς δεν εντάσσεται παρά υπό προϋποθέσεις στην έννοια της παράλειψης οφειλομένης ενέργειας.²² Η μη εφαρμογή του νόμου, κυρίως με τη μορφή της αποχής του κράτους από την άσκηση ελέγχου για την εφαρμογή του, υπονομεύει την «ιδεατή» εικόνα της έννομης ρύθμισης, η οποία σε συνθήκες νεωτερικότητας δεν αποτελεί έκφραση μεμονωμένων συμφερόντων και σε ένα «ιδανικό» επίπεδο πρέπει να εκφράζει τις ευρύτερες δυνατές συναινέσεις.²³ Ταυτόχρονα, η δικαστική προσβολή της δεν είναι πάντα ευχερής, καθώς κάθε περίπτωση μη εφαρμογής του νόμου δεν μπορεί να θεωρηθεί και παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας.²⁴ Η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων μετατρέπει σε κενό γράμμα το κανονιστικό περιεχόμενο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.²⁵ Με την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση ανατέθηκε σε δικαστικούς σχηματισμούς η αρμοδιότητα λήψης διοικητικών μέτρων προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις κατ' υπέρβαση της αυστηρής διάκρισης των λειτουργιών.²⁶ Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, ο περιορισμός των διοικητικών μέτρων στην επιβολή χρηματικών κυρώσεων στη διοίκηση διατηρεί σε μεγάλο βαθμό το έλλειμμα δικαστικής προστασίας, ιδίως στις πε-

22. Η συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση των διοικητικών δικαστηρίων, με αφετηρία το σεβασμό της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, οδηγεί κατ' αποτέλεσμα στην αναγνώριση της ενός χώρου πολιτικής λειτουργίας της διοίκησης, στον οποίο κυριαρχεί η διοικητική σκοπιμότητα και όχι η διοικητική νομιμότητα, ο οποίος δεν ελέγχεται δικαστικά. Βλ. σχετικά, Χρυσούλα Μουκίου, *Η «σιωπή της διοίκησης»: προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 2004, §§1502-1503.

23. Βλ. σχετικά Δημήτρης Μέλισσας, «Η μη εφαρμογή του νόμου», στο Κοντιάδης – Ανθόπουλος, ό.π., σσ. 157-166 [163].

24. Δικαστικά μπορεί να προσβληθεί η άρνηση που εμπεριέχει μια διακριβώσιμη δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου. Η αδράνεια της διοίκησης, αντίθετα, εμπεριέχει βούληση διαδικαστική και όχι ρυθμιστική περί μη διενέργειας μιας νομικής ή υλικής πράξης, η οποία παραμένει αφανής ως προς τη μεταβολή που δημιουργεί στο νομικό γίγνεσθαι. Βλ. σχετικά Χρυσούλα Π. Μουκίου, «Η χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας», *ΕΛΔΔ*, 47, 1/2003, σσ. 29-78 [33-34].

25. Όπως έχει επισημάνει αρκετές φορές και η νομολογία του Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε υποθέσεις που αφορούν στην Ελλάδα.

26. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ. 94 §4 του Συντάγματος, τα μέτρα έχουν διοικητική φύση και η λήψη τους μπορεί να ανατεθεί με νόμο στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια.

ριπτώσεις όπου η προς συμμόρφωση ενέργεια είναι υλική πράξη π.χ. η κατεδάφιση ενός αυθαίρετου.²⁷ Η απλή επιβολή μιας χρηματικής κύρωσης δεν σημαίνει ότι ακυρώνονται και οι πραγματικές ή νομικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί με την πράξη της διοίκησης που έχει ακυρωθεί δικαστικά.²⁸

Σε αυτό το επίπεδο οι υπάρχοντες μηχανισμοί λογοδοσίας των διοικητικών αρχών ήταν εξαιρετικά φειδωλοί. Για τους μεν υπουργούς περιοριζόνταν στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου και των περιορισμών του στη μέγγενη της πλειοψηφικής αρχής, ενώ η λογοδοσία των κατώτερων επιπέδων της διοίκησης περιοριζόταν στον ενδοδιοικητικό ιεραρχικό έλεγχο. Απουσιάζει επίσης κάθε δυνατότητα απόδοσης προσωπικής ευθύνης στα όργανα της διοίκησης για τις ανωτέρω παραλείψεις, καθώς το άρθρο 85 του Συντάγματος ως προς την ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου παραπέμπει στο νόμο περί ευθύνης υπουργών, ενώ η διάταξη του άρθρου 38 του Υπαλληλικού Κώδικα ορίζει ότι οι υπάλληλοι δεν ευθύνονται έναντι τρίτων για πράξεις ή παραλείψεις αλλά μόνο έναντι του κράτους.

Με ποιον τρόπο όμως ο ΣτΠ συμβάλλει στην αύξηση της λογοδοσίας; Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, ο ελεγκτικός-μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη ανατρέπει την παραδοσιακή αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου (ΣτΕ 2274/2003, 1041/2004). Πώς εγκαθιδρύει το διάλογο ανάμεσα στη διοίκηση και όσους επηρεάζονται από το αποτέλεσμα της δράσης της; Κατ' αρχάς η παρέμβασή του μπορεί να προκαλέσει την ανταπόκριση της διοίκησης απέναντι σε αιτήματα για τα οποία είχε παραμείνει αδρανής (είτε υλικές ενέργειες της διοίκησης, είτε αιτήματα που θεμελιώνονται στο κλασικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι). Επίσης, ο ΣτΠ μπορεί να παρέμβει σε διαβούλευση μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου που έχει ήδη αρχίσει, εάν κρίνει νομικά βάσιμο το αίτημα του διοικούμενου. Διευκολύνει τη διαβούλευση μεταξύ των δύο μερών «μεταφράζοντας» τα αιτήματα των πολιτών σε νομικά επιχειρήματα, βάσει των οποίων αποσκοπεί να πείσει τη διοίκηση σχετικά με την ικανοποίηση του αιτήματος του ενδιαφερόμενου (θετική ενέργεια – άρση δυσμενών συνεπειών). Παρέχει δηλαδή τη δυνατότητα μιας εκ των υστέρων κρίσης σχετικά με πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης,

27. Βλ. σχετικά Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001», *Το Σύνταγμα*, 3/2007, σσ. 812-847 [847].

28. Βλ. σχετικά Επαμεινώνδας Σπληλιωτόπουλος, «Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», στον τιμητικό τόμο για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2004, σσ. 875-889 [885-886].

στο πλαίσιο ενός διαλόγου όπου η διοίκηση καλείται να προσφέρει επαρκώς αιτιολογημένες κρίσεις σχετικά με τη στάση της ή, διαφορετικά, να υπαναχωρήσει. Σε περίπτωση που η διοίκηση επιλέξει την αποχή από το διάλογο ή συμμετέχει προσχηματικά με την παροχή ανεπαρκών αιτιολογιών της δράσης ή αδράνειας της, η λύση που επιλέγεται είναι η σύνταξη πορίσματος που απευθύνεται στον αρμόδιο καθ' ύλην υπουργό και η δημοσιοποίησή του. Ο ΣτΠ έχει επίσης αυτοτελώς τη δυνατότητα υποβολής νομοθετικών προτάσεων οσάκις κρίνει ότι απαιτείται νομοθετική ρύθμιση για την επίλυση του προβλήματος.

Υπό αυτό το πρίσμα η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών αποκτά διττή διάσταση. Μπορούν να νοηθούν ως δικαιοκρατικές εγγυήσεις, εγγυήσεις που ενισχύουν την αποτελεσματικότητα του κράτους δικαίου. Ταυτόχρονα όμως ενισχύουν και τα διαβουλευτικά στοιχεία της δημοκρατικής αρχής, τα οποία απισχνούνται σε συνθήκες πλειοψηφικής κοινοβουλευτικής κομματοκρατίας.²⁹ Αποτελούν δηλαδή και εγγυήσεις επανορθωτικού χαρακτήρα των στρεβλώσεων της δημοκρατικής αρχής.³⁰ Οι εντάσεις δε με άλλα πολιτειακά όργανα, που εμφανίστηκαν μετά τη συνταγματική κατοχύρωσή τους, αφορούν και στις δύο αυτές διαστάσεις. Η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων, όχι μόνο λόγω της αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η διαδικασία εκλογής των μελών τους και η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν διασφαλίζει ένα πεδίο «αυτονομίας» των Ανεξάρτητων Αρχών έναντι άλλων θεσμικών παραγόντων, οι οποίοι είχαν την αποκλειστική ρυθμιστική ή κανονιστική αρμοδιότητα έως τη συνταγματική κατοχύρωση των Αρχών. Ωστόσο...

29. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το πόρισμα της ΑΔΑΕ για τις υποκλοπές. Παρά την καθυστερημένη εμπλοκή της ΑΔΑΕ, χωρίς δική της ευθύνη, το πόρισμα συνεισέφερε καταλυτικά στον δημόσιο διάλογο, αποκαλύπτοντας τεκμηριωμένα πτυχές του ζητήματος που άλλες δημόσιες αρχές δεν θέλησαν να εξετάσουν.

30. Η παρατήρηση αυτή δεν σημαίνει ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι υπεράνω της δημοκρατικής αρχής. Συνεπώς, η δυνατότητα ελέγχου τους από το Κοινοβούλιο αποτελεί εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση για να θεωρηθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές στοιχεία του Δημοκρατικού Πολιτεύματος (βλ. σχετικά Βιδάλης, *ό.π.*, σσ. 835-838, και Γιώργος Καμίνης, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου», *Νομικό Βήμα*, 50, 2002, σσ. 95-103.

2. Η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί αναγκαία όχι όμως και επαρκή συνθήκη για να επιτελέσουν οι Ανεξάρτητες Αρχές το σκοπό τους

2.1. Εισαγγελέας vs Ανεξάρτητων Αρχών

Ο εισαγγελέας στην ελληνική έννομη τάξη έχει και αρμοδιότητες που προσιδιάζουν σε διοικητικό όργανο, η άσκηση των οποίων αφορά και σε ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας των Ανεξάρτητων Αρχών.³¹ Σε αρκετές περιπτώσεις οι εισαγγελικές αρχές δεν αναγνωρίζουν τη νέα συνταγματική πραγματικότητα, η οποία πλέον υιοθετεί ένα σύστημα πολλαπλών θεσμικών δυνατοτήτων για τον έλεγχο της κρατικής δράσης και την προστασία των δικαιωμάτων.

Για παράδειγμα, η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου θεωρεί ότι η εισαγγελική εποπτεία των φυλακών αποκλείει την άσκηση νομίμων αρμοδιοτήτων Ανεξάρτητων Αρχών όπως ο ΣτΠ.³² Η άποψη αυτή παραγνωρίζει ότι η αρμοδιότητα του εισαγγελέα αφορά στη νομιμότητα έκτισης της ποινής και όχι στη μεταχείριση του κρατούμενου, η οποία, όπως έχει νομολογηθεί, αποτελεί ένα ζήτημα διοικητικής φύσης που δεν υπάγεται σε δικαστικό έλεγχο κατά το άρθρο 565 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ). Άλλωστε, όπως ρητά ορίζεται, η διοικητική εποπτεία για την ορθή εφαρμογή της σωφρονιστικής νομοθεσίας ανήκει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ. 83 του Σωφρονιστικού Κώδικα (ΣΚ), έλεγχος που περιλαμβάνει και τους εισαγγελείς επόπτες.³³ Είναι προφανές ότι η ανωτέρω θέση της εισαγγελίας του Αρείου Πάγου αποστερεί τους κρατούμενους από έναν σημαντικό μηχανισμό ελέγχου των κρατικών αρχών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που αφορούν στη μεταχείριση των κρατουμένων.³⁴

31. Βλ. σχετικά Ευτύχης Φυτράκης, «Ο εισαγγελέας και το κράτος δικαίου», *Το Σύνταγμα*, 2/2008, σσ. 351-393.

32. Βλ. Ανακοίνωση του ΣτΠ στις 03/05/2007, στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr. Η γνωμοδότηση επικαλείται ως λόγο αποκλεισμού του ΣτΠ από τις φυλακές ότι οι δικαστικές αρχές που είναι αρμόδιες για την έκτιση των ποινών δεν ελέγχονται παρά μόνο από τους ιεραρχικά ανωτέρους τους και συνεπώς ο έλεγχος των φυλακών από τον ΣτΠ θα εισήγε μια νέα βαθμίδα ελέγχου εκτός υπηρεσιακής ιεραρχίας.

33. Βλ. Φυτράκης, *ό.π.*, σσ. 385-386.

34. Με νομοσχέδιο που ψηφίστηκε από το τμήμα διακοπών της Βουλής των Ελλήνων στις 30/06/2009 επιτράπηκε εκ νέου η πρόσβαση του ΣτΠ στις φυλακές. Ωστόσο η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς την αναγκαιότητα ρητής νομοθετικής ρύθμισης, καθώς οι υπάρχουσες ρυθμίσεις κρίνονται ήδη επαρκείς.

Η μεγαλύτερη, βέβαια, ένταση ανάμεσα στις Εισαγγελικές Αρχές και τις Ανεξάρτητες Αρχές ανεφύη με αφορμή ζητήματα σχετικά με το απόρρητο των επικοινωνιών και την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Ο εισαγγελέας Θεσσαλονίκης, με την υπ. αριθ. 14/2004 γνωμοδότησή του και την από 19/03/2005 αναφορά του, παίρνει θέση σχετικά με την υποχρέωση των φορέων παροχής τηλεπικοινωνιακής υποστήριξης να παρέχουν στοιχεία που αφορούν σε επεξεργασία προσωπικών και ευαίσθητων δεδομένων, όταν τους ζητούνται στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας από την εισαγγελία ή από προανακριτικούς υπαλλήλους (αστυνομία).³⁵ Μάλιστα δεν περιορίζεται μόνο στην ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, αλλά γνωμοδοτεί σχετικά και το ποια Ανεξάρτητη Αρχή (ΑΔΑΕ ή ΑΠΔΠΧ) είναι η αρμόδια για την προστασία των συγκεκριμένων δεδομένων. Θεωρεί δε ότι η ΑΔΑΕ είναι κατά νόμο αναρμόδια και συνεπώς σχετική γνωμοδότησή της (1/2005) που αφορά σε αιτήματα δημοσίων αρχών για παροχή στοιχείων των συνδρομητών κινητής τηλεφωνίας δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη, ενώ προβαίνει και σε κριτική της ερμηνείας που δόθηκε από την ΑΔΑΕ στις σχετικές συνταγματικές διατάξεις.³⁶ Η διεκυστίνδα για το συγκεκριμένο ζήτημα συνεχίστηκε με την υπ. αριθ. 9/2009 γνωμοδότηση του εισαγγελέα του Α.Π. με την οποία γνωμοδοτεί ότι το απόρρητο επικοινωνίας (άρθ. 19 Σ) δεν καλύπτει τα εξωτερικά στοιχεία επικοινωνίας (διεύθυνση και στοιχεία ταυτότητας αποστολέα και λήπτη), όταν η επικοινωνία λαμβάνει χώρα μέσω Διαδικτύου, και συνεπώς δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια της ΑΔΑΕ για τη χορήγησή τους από τους παρόχους των υπηρεσιών επικοινωνίας στις εισαγγελικές, ανακριτικές και προανακριτικές αρχές.

Η βαθιά δυσπιστία της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και τα εγγενή όρια της συνταγματικής κατοχύρωσης ως προς τη διασφάλιση του σκοπού των Ανεξάρτητων Αρχών αποκαλύφθηκαν με ενάργεια στο ζήτημα της χρήσης των καμερών για τη μαγνητοσκοπήση δημοσίων συγκεντρώσεων. Ο εισαγγελέας του Α.Π., απαντώντας σε ερώτημα που απηύθυνε το Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας, γνωμοδότησε ότι ο ν. 2472/1997 επέτρεπε στην ΕΛΑΣ τη χωρίς την άδεια της ΑΠΔΠΧ «βιντεοεπιτήρηση» των δημόσιων συναθροίσεων (γνωμοδότηση 14/2007).³⁷ Πράγματι, η διάταξη του άρθ. 7 του ν. 2472/1997 εξαιρούσε τις δικαστικές και εισαγγελικές αρχές από την υποχρέωση γνωστοποίησης και λήψης άδειας από την ΑΠΔΠΧ στο πλαίσιο απονομής της δικαιοσύνης ή για την εξυπηρέτηση των ανα-

35. Η υπ. αριθ. 14/2004 γνωμοδότηση δημοσιεύεται στο *Ποινική Δικαιοσύνη*, 10/2004, σσ. 1128-1134, και η από 19/03/2005 αναφορά στο *Ποινική Δικαιοσύνη*, 7/2005, σσ. 850-853.

36. Βλ. Αναφορά 19/03/2005, ό.π., σελ. 853.

37. Η γνωμοδότηση δημοσιεύεται στο *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 39/2008, σσ. 945-952.

γκών λειτουργίας τους. Η εξαίρεση όμως αυτή δεν περιλάμβανε τις αστυνομικές αρχές κατά τα δικαιοδοτικά και τα οιοει δικαστικά τους καθήκοντα.³⁸ Η γνωμοδότηση, επίσης, φαίνεται να αγνοεί ότι ο νομοθέτης επιφύλαξε στην ΑΠΔΠΧ την αποκλειστική αρμοδιότητα να διασφαλίζει τη συγκεκριμένη κάθε φορά άσκηση του δικαιώματος και των περιορισμών του, και ότι, συνεπώς, οι ad hoc διοικητικές πράξεις που αφορούν στη συλλογή προσωπικών δεδομένων τελούν υπό την αίρεση χορήγησης σχετικής άδειας από την Αρχή.³⁹ Ωστόσο η γνωμοδότηση αρνείται την αποκλειστική αρμοδιότητα της Αρχής με το επιχείρημα ότι σε διαφορετική περίπτωση η Αρχή ελέγχει τη δικαστική εξουσία, ενώ το ορθό, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, θα ήταν το αντίθετο. Η άποψη αυτή φαίνεται να παραγνωρίζει ότι οι πράξεις της Αρχής δεν είναι ανέλεγκτες δικαστικά, αλλά ότι, ως διοικητικές πράξεις, ο φυσικός δικαστής που είναι αρμόδιος να τις ελέγξει είναι ο διοικητικός δικαστής και όχι ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου.⁴⁰ Θα πρέπει δε να σημειωθεί ότι κατά το χρόνο έκδοσης της γνωμοδότησης το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης είχε ήδη προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας με αίτημα την ακύρωση αποφάσεων της ΑΠΔΠΧ που αφορούσαν στην απαγόρευση «βιντεοεπιτήρησης» των διαδηλώσεων.⁴¹

Η γνωμοδότηση, πέρα από τα ζητήματα ουσιαστικού συνταγματικού δικαίου που θέτει, όπως η αναγωγή της αναζήτησης της αλήθειας στην ποινική δίκη σε αρχή συνταγματικής περιωπής,⁴² η ικανοποίηση της οποίας μπορεί να επιδιώκεται αγνοώντας τις συνταγματικές διατάξεις που αφορούν στην προστασία των

38. Βλ. σχετικά Χαράλαμπος Θ. Ανθόπουλος, «Το δικαίωμα στη δημόσια ανωνυμία. Προστασία προσωπικών δεδομένων, ελευθερία του συνέρχεσθαι και ηλεκτρονικός έλεγχος των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6/2007, σσ. 719-728 [719].

39. Βλ. σχετικά Γιώργος Σ. Κατρούγκαλος, «Οι κάμερες παρακολούθησης, το λυκόφως των ανεξάρτητων αρχών και η δοκιμασία του κράτους δικαίου», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6/2007, σσ. 752-762 [758].

40. Βλ. Κατρούγκαλος, ό.π., σελ. 760.

41. Στο ίδιο, σελ. 755. Μάλιστα ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου γνωμοδότησε, ενώ η διάταξη του άρθ. 25 §2 του ν. 1756/1988 (οργανισμός δικαστηρίων) ορίζει ότι η σχετική αρμοδιότητα υφίσταται μόνο εφόσον το υπό κρίση νομικό ζήτημα δεν έχει εισαχθεί προς κρίση στα δικαστήρια.

42. Το κύριο επιχείρημα της γνωμοδότησης ήταν ότι η ουσιαστική αναζήτηση της αλήθειας στην ποινική δίκη εξαιρεί από το προστατευτικό πεδίο της διάταξης του άρθ. 9Α του Συντάγματος (προσωπικά δεδομένα) όσους έχουν εμπλοκή σε ποινικές υποθέσεις. Βλ. Κατρούγκαλος, ό.π., σελ. 759, και Γνωμοδότηση 14/2007, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 39/2008, σσ. 951-952.

προσωπικών δεδομένων, αποτελεί ευθεία παρέμβαση στο έργο της Αρχής.⁴³ Η Εισαγγελία του Α.Π. εκλαμβάνει την άσκηση αρμοδιοτήτων από τις Ανεξάρτητες Αρχές ως «νόσφιση» της δικαστικής εξουσίας. Ταυτόχρονα, πρέπει να σημειωθεί ότι η εισαγγελική αρχή, λόγω της επιλογής του επικεφαλής της από την εκτελεστική εξουσία (ο εισαγγελέας του Α.Π. επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο) και της ιεραρχικής δομής που τη διακρίνει σε σχέση με τους τακτικούς δικαστές, εμφανίζει περιορισμένη ανεξαρτησία έναντι της κυβέρνησης.⁴⁴ Η σύγκρουση μεταξύ Εισαγγελίας και Ανεξαρτήτων Αρχών υποδηλώνει ότι η κυβέρνηση δεν φαίνεται διατεθειμένη να λογοδοτεί σε Αρχές η σύνθεση των οποίων δεν είναι της απόλυτης επιλογής της.⁴⁵

2.2. Νομοθέτης vs. Ανεξάρτητων Αρχών

Ένας άλλο στοιχείο που αποκαλύπτει την επιφυλακτικότητα των κυρίαρχων παραγόντων του ελληνικού πολιτικού συστήματος έναντι των Ανεξάρτητων Αρχών είναι η αβελτηρία του νομοθέτη να εξασφαλιστεί το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο που είναι απαραίτητο για την επιτέλεση του σκοπού των Ανεξάρτητων Αρχών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διάταξη του άρθρου 6 του ν. 3115/2003, που ρυθμίζει τις αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ, η οποία δεν προβλέπει τη δυνατότητα επιθεωρήσεων στην ΕΥΠ χωρίς προειδοποίηση, όπως προέβλεπε ο ν. 2225/1994,

43. Αξίζει να επισημανθεί ότι η ουσιαστική αναζήτηση της αλήθειας φαίνεται να κάμπτεται υπέρ του κριτηρίου της τυπικής νομιμότητας στην εγκύκλιο 12/2007 του ίδιου εισαγγελέα, με την οποία ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου λαμβάνει θέση σχετικά με την αποδεικτική αξία του «πορίσματος Ζορμπά», που αφορούσε στην υπόθεση των ομολόγων, με την οποία εγκύκλιο απαξιώνει εκ προοιμίου την αποδεικτική αξία του πορίσματος λόγω πλημμελειών στη διαδικασία σύνταξής του.

44. Βλ. Φυτράκης, ό.π., σελ. 393.

45. Όπως γλαφυρά αναφέρει ο Δημήτρης Χριστόπουλος, «αμφισβητώ το δικαίωμά σου να λειτουργείς ανεξάρτητα από τη δικαιοσύνη την ηγεσία της οποίας διορίζω», *Η Εποχή*, 26/11/2007, σελ. 5. Η επιλογή της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών, αντίθετα, επιβάλλει ευρύτερες συναινέσεις, καθώς απαιτεί ομοφωνία ή πλειοψηφία 4/5 της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής (άρθ. 101Α Σ). Η απροθυμία της κυβέρνησης να επιτρέψει στις Ανεξάρτητες Αρχές να επιτελέσουν το έργο τους με όρους αμεροληψίας και ανεξαρτησίας φαίνεται περίτρανα και στην καθυστέρηση με την οποία προσέφυγε στην ΑΔΑΕ σχετικά με τις υποκλοπές τηλεφωνικών συνδιαλέξεων του πρωθυπουργού και υπουργών. Είναι δε εξαιρετικά αμφίβολο ότι θα είχε παραπέμψει το θέμα στην ΑΔΑΕ εάν δεν είχε υπάρξει η δημοσιοποίηση του ζητήματος.

που ρύθμιζε τις αρμοδιότητες της προκατόχου της ΑΔΑΕ, δηλαδή της διακοινοβουλευτικής Εθνικής Επιτροπής Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Άλλωστε και στην περίπτωση ελέγχων σε ιδιωτικούς φορείς ο κανονισμός της ΑΔΑΕ, εκτός εξαιρέσεων, προβλέπει προηγούμενη ειδοποίηση του ελεγχόμενου φορέα.⁴⁶ Παρόμοιες παρατηρήσεις μπορούν να γίνουν και για τις εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του ΣτΠ οι οποίες προβλέπονται στον σχετικό νόμο (3094/2003). Οι εξαιρέσεις που προβλέπονται στο νόμο βασίζονται είτε σε θεματικά κριτήρια είτε σε οργανικά. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει και η αναρμοδιότητα του Συνηγόρου για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Πρόκειται για μια εξαίρεση που προβλέπεται από την ίδρυση του θεσμού με το ν. 2477/1997.

Ωστόσο, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3094/2003, ο σκοπός των εξαιρέσεων που προβλέπονται *«είναι άλλοτε μεν να αποφευχθεί η ανάμιξη της Αρχής σε θέματα που ανήκουν στην πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης ή εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα του κράτους, άλλοτε δε να διαφυλαχθεί η αρχή της διάκρισης των εξουσιών ή η ανεξαρτησία των άλλων ανεξάρτητων αρχών»*. Η παράθεση των λόγων εξαίρεσης στο κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης δεν μας βοηθά να κατανοήσουμε επακριβώς σε ποιο λόγο εξαίρεσης αντιστοιχεί η αναρμοδιότητα της Αρχής για τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης. Μπορούμε όμως βάσιμα να υποθέσουμε ότι εμπίπτει στους δύο πρώτους λόγους, καθώς τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης δεν αφορούν στους υπόλοιπους δύο λόγους εξαίρεσης. Η αιτιολογική έκθεση συνιστά μια έμμεση παραδοχή σχετικά με το ποια μπορεί να είναι τα όρια παρέμβασης μιας Ανεξάρτητης Αρχής. Τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων ανήκουν στην πολιτική ευθύνη της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας. Με αυτό τον τρόπο μια ολόκληρη κατηγορία διοικητικών πρακτικών που έχουν σχέση με την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης τοποθετείται εκτός μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας. Η δεύτερη εξαίρεση που αξίζει να σχολιαστεί είναι μια εξαίρεση που βασίζεται σε ένα οργανικό κριτήριο, δηλαδή αφορά σε μια ολόκληρη κατηγορία υπηρεσιών, και πιο συγκεκριμένα τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η εξαίρεση *«υπαγορεύτηκε από το γεγονός ότι τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα είναι και φορείς του δικαιώματος θρησκευτικής ελευθερίας»*. Ωστόσο ο απόλυτος χαρακτήρας της εξαίρεσης αγνοεί ότι τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα, εκτός από φορείς θρησκευτικής ελευθερίας, α-

46. Βλ. σχετικά Γιώργος Σ. Κατρούγκαλος, «Ελευθερία και ασφάλεια στην “κοινωνία της διακινδύνευσης”»: το παράδειγμα των παρακολουθήσεων», *Νομικό Βήμα*, 54/2006, σσ. 360-374 [373].

ποτελούν ταυτόχρονα και φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας, η άσκηση της οποίας, με βάση την ανωτέρω πρόβλεψη, εξακολουθεί να παραμένει εκτός εξω-τερικών μηχανισμών λογοδοσίας.

Παρόμοιες παρατηρήσεις σχετικά με την αβελτηρία του νομοθέτη μπορούν να γίνουν και ως προς την αποτελεσματικότητα της συνταγματικής κατοχύρωσης των αρχών διαφάνειας και πλουραλισμού στα ΜΜΕ χωρίς τη θέσπιση των αναγκαίων προβλέψεων που την καθιστούν αποτελεσματική.⁴⁷ Θα πρέπει να σημειωθεί μάλιστα ότι ενώ το ΕΣΡ ήταν το μόνο κατά το νόμο αρμόδιο όργανο για την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών, όταν με την υπ. αριθ. 195/157/28.03.2002 απόφασή του απέρριψε τις αιτήσεις για τη χορήγηση άδειας σε αρκετούς τηλεοπτικούς σταθμούς λόγω μη τήρησης των νομίμων προϋποθέσεων, η αντίδραση του νομοθέτη ήταν να παρακάμψει το μόνο κατά το Σύνταγμα αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο του κράτους στη ραδιοτηλεόραση (ΕΣΡ) με την ψήφιση του ν. 3021/2002, με τον οποίο παρατάθηκε η ισχύς των αδειών.

Σε άλλες περιπτώσεις επιχειρήθηκε η εκ των υστέρων αφαίρεση ρυθμιστέας ύλης από τις Ανεξάρτητες Αρχές με παρέμβαση του νομοθέτη. Με την ίδρυση του ΑΣΕΠ η κυβέρνηση διατήρησε την πολιτική απόφαση μόνο για τον καθορισμό του αριθμού και του είδους των προσλήψεων.⁴⁸ Ωστόσο με μεταγενέστερους νόμους επιδιώκεται μια μείωση της ευρύτητας του πεδίου δράσης, κυρίως με επέκταση των φορέων στους οποίους η ανάληψη της διαδικασίας προσλήψεων γίνεται από τους ίδιους τους φορείς, με το ΑΣΕΠ να περιορίζεται μόνο στον εκ των υστέρων δειγματοληπτικό έλεγχο της διαδικασίας. Οι τροπολογίες των τελευταίων ετών κινούνται προς την κατεύθυνση της αύξησης του αριθμού των φορέων που διεξάγουν οι ίδιοι τις προσλήψεις του τακτικού τους προσωπικού.⁴⁹ Σε αυτή την περίπτωση μπορεί να υπαχθεί και θέσπιση γενικών νόμων οι οποίοι εξειδικεύουν τα κριτήρια πρόσληψης με τρόπο που παραπέμπει σε συγκεκριμένους και προσδιορισμένους εκ των προτέρων αποδέκτες.⁵⁰

47. Βλ. ενδεικτικά Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα ως άλλοθι. Αναθεώρηση και διαπλοκή*, Πόλις, Αθήνα 2000, σσ. 213-215.

48. Βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν. 2190/1994.

49. Βλ. σχετικά Ήβη Μαυρομούστακου, «Η λειτουργία του ΑΣΕΠ: επιβεβαίωση ή αφαίρεση του θεσμικού του ρόλου;», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 2/2007, σσ. 222-233 [231].

50. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διάταξη του άρθ. 20 του ν. 3607/2007, με την οποία ορίζεται ότι «με κοινή απόφαση των Υπουργών Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και Εσωτερικών, δύναται να ανακατανέμονται οι κενές οργανικές θέσεις του τακτικού διοικητικού προσωπικού του ΟΑΕΔ [§1]. ... απαραίτητο πρόσθετο προσόν προς

Με παρέμβαση του νομοθέτη ρυθμίστηκε τελικά και το ζήτημα «βιντεοεπιτήρησης» των διαδηλώσεων. Σύμφωνα με το ν. 3625/2007, εξαιρείται πλέον από την εφαρμογή του ν. 2472/1997 (περί προσωπικών δεδομένων) «η επεξεργασία που πραγματοποιείται από τις δικαστικές-εισαγγελικές αρχές και τις αρχές που ενεργούν υπό την άμεση εποπτεία τους [...] με σκοπό τη βεβαίωση εγκλημάτων...».⁵¹ Η νέα διάταξη εξαιρεί από τη ρυθμιστική εμβέλεια του νόμου, που εξειδικεύει σε επίπεδο κοινού δικαίου την προστασία των προσωπικών δεδομένων, τα αστυνομικά όργανα, ακόμη και στο στάδιο που προηγείται της ποινικής δίωξης.⁵² Η εξαίρεση είναι προβληματική από δικαιοπολιτική σκοπιά για δύο λόγους. Η αστυνομία αποτελεί όργανο της διοίκησης επιφορτισμένο με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, ωστόσο η εξομοίωσή της με τις δικαστικές αρχές αγνοεί τις διαφορές ανάμεσά τους και κυρίως την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν οι δικαστές, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους [άρθ. 87 §§1 και 2 Σ]. Η νέα ρύθμιση αντιλαμβάνεται τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ως όριο της προστατευτικής εμβέλειας των δικαιωμάτων, εξέλιξη που δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και τα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων.⁵³ Η προσφυγή σε αόριστες αξιολογικές έννοιες όπως είναι η διαπίστωση «σοβαρού κινδύνου» επιτείνει το πρόβλημα. Η νέα ρύθμιση είναι ενδεικτική μιας γενικότερης αντίληψης αναφορικά με το δίπολο ασφάλεια-ελευθερία αλλά και για τα εσωτερικά όρια παρέμβασης των Ανεξάρτητων Αρχών. Η αναδιανομή αρμοδιοτήτων

διορισμό στις ως άνω θέσεις αποτελεί η εμπειρία σε θέματα προώθησης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας. Η εμπειρία αυτή τεκμηριώνεται με απασχόληση σε υπηρεσίες του ΟΑΕΔ η οποία αποδεικνύεται με αντίστοιχες συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή συμβάσεις έργου ή πράξεις διορισμού σε θέσεις του άρθρου 23 του Β.δ. 404/1971 που δεν έχουν λήξει κατά την ημερομηνία δημοσίευσής του παρόντος [§3]. Οι υποψήφιοι για την πλήρωση θέσεων μόνιμου προσωπικού του ΟΑΕΔ απαλλάσσονται από την υποχρέωση απόδειξης γνώσης χειρισμού ηλεκτρονικού υπολογιστή, εφόσον αποδεικνύουν εμπειρία απασχόλησης στον ΟΑΕΔ κατά την προηγούμενη παράγραφο [§4]».

51. Η ανάγκη ειδικής νομοθετικής ρύθμισης του θέματος με τη θέσπιση μιας σαφούς διατάξεως που να επιτρέπει στις αστυνομικές αρχές τη βιντεοεπισκόπηση των διαδηλώσεων αναδεικνύει την *contra legem* ερμηνεία των σχετικών με το ζήτημα διατάξεων από τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στη γνωμοδότηση 14/2007.

52. Βλ. Ανθόπουλος, *ό.π.*, σελ. 720.

53. Βλ. σχετικά Λίλιαν Μήτρου, «Η ρύθμιση του ν. 3625/2007 – Εκτός ελέγχου της ανεξάρτητης αρχής η παρακολούθηση στους υπαίθριους χώρους;», στο Ιφιγένεια Καμτσίδου (επιμ.), *Η ηλεκτρονική παρακολούθηση σε δημόσιους χώρους*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2008, σσ. 101-149 [127-129].

μεταξύ Εισαγγελίας και Ανεξάρτητων Αρχών, που άρχισε με τη γνωμοδότηση 14/2007, ολοκληρώνεται με τη νέα ρύθμιση.⁵⁴

2.3. Το έλλειμμα λογοδοσίας παραμένει

Η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε υπό προϋποθέσεις να συμβάλει στη μείωση του ελλείμματος λογοδοσίας που παρουσιάζει το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές και η σύνδεσή τους με το κοινοβούλιο θα μπορούσε επίσης να συμβάλει στην αναδιάρθρωση των σχέσεων νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.⁵⁵ Η υποβολή των ετήσιων εκθέσεων στη Βουλή, η δυνατότητα υποβολής νομοθετικών προτάσεων αλλά και οδηγιών σχετικά με την ερμηνεία ζητημάτων που εμπύπτουν στο ρυθμιστικό τους πεδίο και η δημοσιοποίηση των πεπραγμένων τους στον τύπο οδηγούν σε βελτίωση των συνθηκών λογοδοσίας, καθώς: α) αυξάνουν την πληροφόρηση του κοινού και των μελών του κοινοβουλίου και συνεπώς τις δυνατότητες αξιολόγησης του «επίσημου» κυβερνητικού λόγου, και β) εισάγουν στον δημόσιο διάλογο στοιχεία και πληροφορίες που αλλιώς δεν θα εμφανίζονταν στο προσκήνιο.⁵⁶

Η υποχρέωση λογοδοσίας της κυβέρνησης αποτελεί τον ηθικοπολιτικό πυρήνα του κοινοβουλευτικού συστήματος. Η κοινοβουλευτική αρχή περιλαμβάνει, εκτός από τη δυνατότητα της κυβέρνησης που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής να νομοθετεί, και τη δυνατότητα αποτελεσματικού ελέγχου της από τη Βουλή.⁵⁷ Ωστόσο, χωρίς τη δυνατότητα της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας να ενεργοποιεί τις διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου ανεξάρτητα από τη συναίνεση της πλειοψηφίας, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται σε όση έκταση επιτρέπει η πλειοψηφία. Η καθιέρωση των Ανεξάρτητων Αρχών δεν συνοδεύ-

54. Βλ. Μήτρου, ό.π., σσ. 147-148. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι με νεότερη νομοθετική ρύθμιση η καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους για τη διαφύλαξη της ασφάλειας του κράτους, της άμυνας και της δημόσιας ασφάλειας από κάθε δημόσια αρχή (γενικά) επιτρέπεται χωρίς καμία συμμετοχή της ΑΠΔΠΧ στη λήψη της σχετικής απόφασης, αφαιρώντας κάθε εποπτικό ρόλο από την Αρχή. Η ρύθμιση επικρίθηκε έντονα από την ΑΠΔΠΧ ως αντίθετη στο Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (γνωμοδότηση 1/2009).

55. Βλ. Σπανού, ό.π., σελ. 249.

56. Ο ρόλος της ΑΔΑΕ και της ΑΠΔΠΧ είναι εξαιρετικά σημαντικός στην πληροφόρηση του κοινού σχετικά με ενέργειες της διοίκησης που επηρεάζουν το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων.

57. Βλ. Τασόπουλος, ό.π., σελ. 117.

τηκε από οργανωτικές αλλαγές που είναι απαραίτητες για την ενίσχυση των μηχανισμών κοινοβουλευτικής λογοδοσίας. Η υποβολή των ετήσιων εκθέσεων των Ανεξάρτητων Αρχών στο Κοινοβούλιο μπορεί να αύξησε το επίπεδο πληροφόρησης των μελών του Κοινοβουλίου για συγκεκριμένα ζητήματα, δεν συνοδεύτηκε όμως από τις οργανωτικές αλλαγές που είναι απαραίτητες για να αποκτήσει ουσιαστικό νόημα η δυνατότητα των βουλευτών να ασκούν αποτελεσματικό έλεγχο στα πεπραγμένα της διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας.

Η δημοσιοποίηση των ετήσιων εκθέσεων, των οδηγιών, των ειδικών εκθέσεων και των πορισμάτων των Αρχών στο Διαδίκτυο και τον τύπο συνεισφέρει στον εμπλουτισμό της μη θεσμοποιημένης δημόσιας σφαίρας με πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να αποκτήσει το κοινό δυνατότητα ελέγχου της «επίσημης πληροφόρησης». Ωστόσο η συγκεκριμένη δίοδος πληροφόρησης παρουσιάζει το μειονέκτημα ότι οι όροι διαχείρισης της πληροφορίας καθορίζονται από τα ΜΜΕ και τη δομή δημοσιότητας που παράγουν. Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να διαμορφώσουν αυτοτελώς τους όρους δημοσιότητας των θέσεών τους και να μετατρέψουν τη δημοσιότητα σε πίεση προς τη διοίκηση. Η πρωτοβουλία και η εξουσία συμπερίληψης προβλημάτων στην ημερήσια διάταξη, καθώς επίσης και η διάρκεια και η ένταση του δημόσιου διαλόγου δεν ανήκουν στις Αρχές αλλά στην κυβέρνηση, τα πολιτικά κόμματα, τα ΜΜΕ. Η ανάδειξη του προβλήματος γίνεται πολλές φορές με όρους ποσοτικούς (π.χ. πρωταθλητής ο τάδε φορέας στην κακοδιοίκηση), ενώ η πρόταξη ενός θέματος που έχει αναδείξει μια Αρχή οφείλεται περισσότερο στις προτεραιότητες του μέσου και όχι αντίστροφα.

Ούτε η δυνατότητα υποβολής νομοθετικών προτάσεων και συστάσεων συντελεί αφ' εαυτής στην αναβάθμιση της διαβούλευσης στο κοινοβούλιο. Η πρωτοβουλία νομοθέτησης παραμένει στην κυβέρνηση χωρίς να προηγείται ουσιαστικός διάλογος πριν την υιοθέτηση μιας ρύθμισης. Η υποβολή των προτάσεων απευθύνεται στον υπουργό, ο οποίος είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για την αποδοχή ή μη. Ακόμη και εάν το δούμε ως ένα μέτρο ενίσχυσης της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με τη νομοθετική πολιτική, η επιτυχία του προϋποθέτει μια αλλαγή προσανατολισμού της διαδικασίας νομοθέτησης. Μια διαδικασία στην οποία η πρωτοβουλία ανήκει αποκλειστικά στην κυβερνώσα πλειοψηφία προδιαγράφει και τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας. Διαφορετικές θα ήταν οι δυνατότητες εάν προβλεπόταν μια διαδικασία νομοθέτησης με πρωτοβουλία των πολιτών (Ιταλία-Ελβετία) ή εάν προβλεπόταν μια διαδικασία ανάλογη με αυτή που προβλέπει το ελβετικό Σύνταγμα, σύμφωνα με την οποία τα πολιτικά κόμματα, τα καντόνια και οι ενδιαφερόμενοι φορείς καλούνται να τοποθετηθούν επί σημαντικών νομοθετικών προτάσεων κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών (διαδικασία διαβούλευσης που διαρκεί τρεις μήνες). Ωστόσο

μια τέτοια αλλαγή προϋποθέτει μια αλλαγή συνταγματικού «παραδείγματος» από το κυρίαρχο, που δίνει έμφαση στη αντιπαράθεση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, σε ένα άλλο παράδειγμα, που δίνει έμφαση στη σχέση μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, η οποία είναι καίρια υπό καθεστώς πρωθυπουργικοκεντρικού κοινοβουλευτισμού. Προϋποθέτει αλλαγές στο υπάρχον σύστημα νομοθέτησης, συγκρότησης των κοινοβουλευτικών ομάδων και του κοινοβουλευτικού ελέγχου, έτσι ώστε η φράση «η πλειοψηφία κυβερνά και η μειοψηφία ελέγχει» να αποκτήσει ουσιαστικό νόημα και ως προς τα δύο σκέλη. Θα πρέπει δηλαδή το Κοινοβούλιο να λειτουργήσει και ως θεσμικό αντίβαρο απέναντι στην υπερενισχυμένη εκτελεστική εξουσία.⁵⁸

3. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η δυναμική των Ανεξάρτητων Αρχών τις έφερε γρήγορα αντιμέτωπες με την εκτελεστική εξουσία, αρμοδιότητες της οποίας είχαν αναλάβει. Η συνταγματική τους κατοχύρωση δεν αποδείχθηκε όμως αρκετή για να τις προστατέψει. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο πρώην πρωθυπουργός Κ. Σημίτης κατά τη συζήτηση της αναθεώρησης του Συντάγματος, «*οι γραπτοί συνταγματικοί κανόνες, όσο τέλειοι και αν είναι, δεν αρκούν. Χρειάζεται και μια πολιτική κουλτούρα, μια πολιτισμική στάση [...] που να διασφαλίζει τη δημοκρατία, να την κάνει βίωμα του πολίτη*».⁵⁹ Απαιτείται δηλαδή οι φορείς των οργάνων του κράτους να σέβονται και να λαμβάνουν υπόψη τους το «πνεύμα» των συνταγματικών κανόνων, οι οποίοι προκαθορίζουν τα όρια της δράσης τους.⁶⁰ Η διακηρυγμένη κατά τη συνταγματική αναθεώρηση βούληση των πολιτικών κομμάτων να εκχωρήσουν πεδία αρμοδιότητας σε Αρχές που βρίσκονται έξω από τον ασφυκτικό έλεγχο της κυβερνώσας πλειοψηφίας δεν συνοδεύτηκε από τις απαραίτητες θεσμικές τομές, ούτε έγινε σεβαστή από όλους τους θεσμικούς παράγοντες.⁶¹ Πέρα από τις

58. Στο ίδιο, σσ. 105-107.

59. Πρακτικά αναθεώρησης, σ. 809.

60. Βλ. σχετικά G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, 1987, σελ. 284.

61. Οι διακηρύξεις των κομμάτων κατά την αναθεωρητική διαδικασία δεν συμβάδιζαν πάντα με τις μύχιες προθέσεις τους. Για παράδειγμα, η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρ. 25 §1 εδ. δ), η οποία αποτελεί κίνητρο «δικαστικού ακτιβισμού», δεν συνάδει με τις προθέσεις των κομμάτων να οριοθετήσουν το ρόλο των δικα-

παρεμβάσεις οι οποίες αναφέρθηκαν, παρατηρούμε ότι και η Βουλή (και οι βουλευτές) δεν φαίνεται να συνειδητοποιούν τις δυνατότητες που προφέρουν οι Ανεξάρτητες Αρχές στη αναβάθμιση του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Όπως προκύπτει από τις συζητήσεις της Βουλής κατά τη συνταγματική αναθεώρηση, οι βουλευτές περισσότερο ενδιαφέρονται για τον πολιτικό έλεγχο των Αρχών παρά για τις δυνατότητες που προσφέρουν για την αναδιανομή της ισχύος στην υπάρχουσα διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των πολιτειακών οργάνων. Αντιλαμβάνονται δηλαδή τον εαυτό τους περισσότερο ως μέλη μιας παρούσας ή μελλοντικής κυβερνώσας πλειοψηφίας, που επιθυμεί να έχει όσο το δυνατόν λιγότερα αντίβαρα, παρά ως μέλη του νομοθετικού σώματος με θεσμικό ρόλο διακριτό από την εκάστοτε κυβέρνηση.⁶² Υπό αυτές τις συνθήκες, τα περιθώρια δράσης των Ανεξάρτητων Αρχών, παρά τη συνταγματική τους κατοχύρωση, ήταν έστω, και υπόρρητα, εξαιρετικά οριοθετημένα.

στών. Η επισήμανση στο Νίκος Κ Αλιβιζάτος, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001: προτάσεις για μια θεσμική αποτίμηση, *Το Σύνταγμα*, 5/2001, σσ. 949-966 [955].

62. Βλ. Σπανού, ό.π., σσ. 224-229.

