

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ (Π.Μ.Σ)
ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ**

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ**

**Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές
ως θεματοφύλακες των θεμελιωδών δικαιωμάτων**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΥ ΓΕΩΡΓΙΑ

ΑΜ: 0315Μ007

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2017

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή:

Παναγιώτης Τσίρης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Βασιλική Αρτινοπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Νικόλαος Τσίρος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Γεωργία Αραβαντινού, 2017

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τη συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των απόψεων της συγγραφέως.

στον σύζυγό μου Στάθη

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στους ανθρώπους που με στήριξαν και συνέβαλαν στην περάτωση της διπλωματικής εργασίας μου.

Κατ' αρχάς, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στον Επιβλέποντα της διπλωματικής εργασίας μου κ. Παναγιώτη Τσίρη, Καθηγητή του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, για την επιστημονική του καθοδήγηση στο πλαίσιο διεξαγωγής της εργασίας μου, τις συμβουλές και την πολύτιμη βοήθειά του καθώς και για την υποστήριξη που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησής της.

Θα ήθελα να απευθύνω θερμές ευχαριστίες και στα άλλα δύο μέλη της Τριμελούς Επιτροπής, στην κα Βασιλική Αρτινοπούλου, Καθηγήτρια του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, για την εποικοδομητική συνεργασία που είχα μαζί της, καθώς και στον κ. Νικόλαο Τσίρο, Αναπληρωτή Καθηγητή του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, για την πολύτιμες γνώσεις που αποκόμισα και την καλή και δημιουργική συνεργασία που είχα μαζί του κατά τη φοίτησή μου στο ΠΜΣ του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου.

Τέλος, ευχαριστώ από καρδιάς την οικογένειά μου για τη διαρκή υποστήριξη και συμπαράσταση που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας μου.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	9
Abstract.....	10
Εισαγωγή	11
Η προβληματική της εργασίας.....	17
Η πρωτοτυπία και η αξία της έρευνας.....	21
Η μεθοδολογία της έρευνας.....	23
Η δομή της εργασίας.....	25
Κεφάλαιο πρώτο	28
Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών και ο σκοπός της ίδρυσής τους.....	28
1.1.Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο ρόλος τους στις φιλελεύθερες δημοκρατίες.....	28
1.2.Η συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών	30
1.3.Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις φιλελεύθερες δημοκρατικές χώρες.....	33
1.4.Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη	35
Κεφάλαιο δεύτερο.....	40
Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.).....	40
2.1. Η ταυτότητα και η αποστολή της Α.Π.Δ.Π.Χ.	40
2.2. Το έργο της Α.Π.Δ.Π.Χ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις της προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο.....	42
2.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (1999)	42
2.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (2009).....	45
2.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (2016)	47
Συμπεράσματα	49
Κεφάλαιο τρίτο	50
Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.)	50
3.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Ε.Σ.Ρ.	50
3.2. Το έργο του Ε.Σ.Ρ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο.....	51
3.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2001)	51
3.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2009).....	53
3.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2015)	57
Συμπεράσματα	59

Κεφάλαιο τέταρτο.....	60
Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.).....	60
4.1. Η ταυτότητα και η αποστολή της Α.Δ.Α.Ε.....	60
4.2. Το έργο της Α.Δ.Α.Ε. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις της προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο.....	62
4.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2004).....	62
4.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2009).....	66
4.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2016).....	71
Συμπεράσματα.....	74
Κεφάλαιο πέμπτο.....	76
Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).....	76
5.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Α.Σ.Ε.Π.....	76
5.2. Το έργο του Α.Σ.Ε.Π. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο.....	79
5.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (1994).....	79
5.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (2004).....	81
5.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (2016).....	87
Συμπεράσματα.....	91
Κεφάλαιο έκτο.....	94
Ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τΠ.).....	94
6.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Σ.τΠ.....	94
6.2. Το έργο του Σ.τΠ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο.....	96
6.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (1998).....	96
6.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (2008).....	100
6.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (2016).....	105
Συμπεράσματα.....	109
Γενικά συμπεράσματα.....	111
ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	113
Πηγές.....	113
Βιβλιογραφία.....	113
Ελληνόγλωσση.....	113
Ξενόγλωσση.....	117

Περίληψη

Στην εργασία αυτή επιχειρούμε να διερευνήσουμε τη συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών από τις παραβιάσεις της δημόσιας διοίκησης ή ιδιωτών καθώς και στην αποκατάσταση της νομιμότητας και στην εδραίωση του κράτους δικαίου στη χώρα μας. Συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε τις πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, οι οποίες είναι: η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη. Η συνταγματική κατοχύρωσή τους προέκυψε από την ανάγκη για ενίσχυση των θεσμικών εγγυήσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία τους και να επιτευχθεί η αποτελεσματικότερη λειτουργία τους. Σκοπός της έρευνάς μας είναι η αξιολόγηση και η αποτίμηση του έργου τους κυρίως από τη συνταγματική κατοχύρωσή τους μέχρι σήμερα.

Το θεωρητικό πλαίσιο στο οποίο στηρίχθηκε η έρευνά μας συγκροτήθηκε μέσα από τις νομικές θεωρητικές προσεγγίσεις που διατυπώθηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες, αναφορικά με τον ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών στις δυτικές φιλελεύθερες κοινωνίες στο πλαίσιο του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Η έρευνά μας εστιάστηκε στην ανάλυση των ετήσιων Εκθέσεων του έργου τους, τις οποίες οι Ανεξάρτητες Αρχές υποβάλλουν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο. Επιλέξαμε τρεις Εκθέσεις για κάθε Ανεξάρτητη Αρχή, την πρώτη, μία ενδιάμεση, και την τελευταία υποβληθείσα, ώστε να εξετάσουμε την εξέλιξη, τις ενδεχόμενες βελτιώσεις και τα εμμένοντα προβλήματα και να διαπιστώσουμε τον βαθμό στον οποίο επιτέλεσαν τους σκοπούς της αποστολής τους.

Για την υλοποίηση της έρευνάς μας χρησιμοποιήσαμε τη μέθοδο της ανάλυσης περιεχομένου, προκειμένου να εντοπίσουμε στα κείμενα των Εκθέσεων τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει και σε ποιο βαθμό η κάθε Αρχή μέσα από το έργο της. Τα ευρήματά μας έδειξαν ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές ξεκίνησαν με δυσκολίες, αλλά στη συνέχεια και μέχρι σήμερα πραγματοποίησαν, σε διαφορετικό βαθμό η καθεμία από αυτές, δράσεις με σημαντικά αποτελέσματα, όπως φαίνεται από τον αριθμό των προσφυγών που επιλύθηκαν υπέρ των πολιτών και τη δράση τους.

Λέξεις κλειδιά : Ανεξάρτητες αρχές, συνταγματική κατοχύρωση, θεμελιώδη δικαιώματα, δημόσια διοίκηση, κακοδιοίκηση

Abstract

In this work, we try to investigate the contribution of the Independent Authorities to the protection of citizens' fundamental rights from violations of public administration or individuals, as well as the restoration of legitimacy and the consolidation of the rule of law in our country. In particular, we will consider five Independent Authorities that were constitutionally enshrined in the revision of the 2001 Constitution, which are: the Hellenic Data Protection Authority, the National Council for Radio and Television, the Hellenic Authority for Communication Security and Privacy, the Supreme Council for Civil Personnel Selection and the Ombudsman. Their constitutional enshrinement arose from the need to strengthen institutional guarantees to ensure their independence and achieve a more efficient functioning. The purpose of our research is to evaluate their work from their constitutional ensemble until today.

The theoretical framework on which underpinned our research was established through legal theoretical approaches made in recent decades on the role of Independent Authorities in Western liberal societies under the democratic rule of law.

Our research focused on the analysis of the annual Reports of their work which the Independent Authorities submit to the Greek Parliament. We chose three Reports for each Independent Authority, the first, an intermediate, and the last one submitted, to examine the evolution, possible improvements and persistent problems and determine the extent to which they accomplished their mission goals.

To implement our research, we used the method of content analysis in order to identify in the texts of the Reports the fundamental rights it protects and the extent to which each Authority protects them through its work. Our findings have shown that the Independent Authorities have started their activities with difficulty, but then each of them carried out, to varying degrees, actions with important results, as shown either by the large number of appeals which have been resolved in favor of the citizens or the effectiveness of their action.

Keywords

Independent Authorities, constitutional protection, fundamental rights, public administration, maladministration

Εισαγωγή

Στην παρούσα εργασία επιχειρούμε μια έρευνα για τον ρόλο και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας, ειδικά αυτών που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες και οι οποίες, ως εκ του λόγου αυτού, έχουν μια –έστω έμμεση- δημοκρατική νομιμοποίηση και η θέσπισή τους αποσκοπεί με επίσημο τρόπο και θεσμικά αυξημένη εγκυρότητα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, που αποτελεί έναν από τους βασικούς σκοπούς του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν αναπόσπαστο και σημαντικό συστατικό στοιχείο του ελληνικού κράτους και συνιστούν κρατικά νομικά πρόσωπα που ασκούν ειδική διοικητική και διακυβερνητική αρμοδιότητα χωρίς να είναι ενσωματωμένα στην κλασική ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας (Τζέμος, 2012: 5). Οι Ανεξάρτητες Αρχές που θα μας απασχολήσουν εδώ κατοχυρώθηκαν με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και είναι οι εξής: η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη.

Καταρχάς, πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι χρησιμοποιούμε τον όρο «Ανεξάρτητες Αρχές», τόσο στον τίτλο της εργασίας μας όσο και εντός του κειμένου, αν και στην ελληνική –αλλά και τη διεθνή- βιβλιογραφία, τις περισσότερες φορές προστίθεται ο επιθετικός προσδιορισμός «Διοικητικές», γιατί στην ουσία «οι Αρχές αυτές είναι αληθώς διοικητικές» (Παπαργηγόριος, 2010: 153). Παρά το γεγονός ότι το ελληνικό Σύνταγμα αναφέρει τις Αρχές αυτές χωρίς τον όρο «Διοικητικές», οι Ανεξάρτητες Αρχές «εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους». (Σπηλιωτόπουλος, 2010: 293). Συνεπώς, οι Αρχές αυτές είναι κατ' ουσία διοικητικές, τόσο δε περισσότερο που στις αρμοδιότητές τους περιλαμβάνεται «η έκδοση κανονιστικών ή και ατομικών πράξεων που ρυθμίζουν ορισμένες δραστηριότητες των ιδιωτών ή και δημόσιων νομικών προσώπων ή εταιριών μικτής οικονομίας. Οι πράξεις αυτές έχουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων...» (Σπηλιωτόπουλος, 2010: 293).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν το χαρακτήρα της Διοικητικής Αρχής καθότι η λειτουργία τους δεν αποσκοπεί στη διαχείριση, αλλά στη ρύθμιση νομικών

προβλημάτων, άρα έχουν στις περισσότερες περιπτώσεις την αρμοδιότητα της απόφασης και της επιβολής κυρώσεων. Ο σκοπός μιας Ανεξάρτητης Αρχής είναι να διασφαλίσει, να φροντίσει για τη λειτουργικότητά της και να ελέγξει έναν συγκεκριμένο τομέα διοίκησης κατ' αρχήν χρησιμοποιώντας την πειθώ χωρίς καταναγκασμό. Ωστόσο, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν ταυτόχρονα επαρκείς εξουσίες, που τους επιτρέπουν να κατέχουν μια αποτρεπτική ισχύ για έκνομες πράξεις εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης. Και αυτό διότι διαθέτουν ενίοτε σημαντικές εξουσίες έναντι της διοίκησης καθώς θεσπίστηκαν ακριβώς για να ελέγξουν τις πράξεις της. Σχεδόν στο σύνολό τους, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν μια εξουσία έρευνας και ελέγχου, μέσω της δικαιοδοσίας που διαθέτουν να συλλέγουν πληροφορίες για πράξεις της διοίκησης, προκειμένου να υλοποιήσουν την αποστολή τους. Αυτό οφείλεται εν πολλοίς στο ότι διαθέτουν αρμοδιότητες που σε ένα μεγάλο βαθμό ανήκουν στη δικαστική εξουσία.

Πράγματι, ορισμένες από τις Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν συχνά μια εξουσία επιβολής κυρώσεων ή μια ρυθμιστική ή κυρωτική εξουσία, γεγονός που προσδίδει στους οργανισμούς αυτούς δικαστικά χαρακτηριστικά. Για τον λόγο αυτό, τουλάχιστον στη Γαλλία, γίνεται συχνά λόγος για «ρυθμιστικές Αρχές» (Gentot, 1994: 234). Ο ακριβής ορισμός τους παραμένει όμως σχετικά ασαφής, εξαιτίας της ανυπαρξίας γενικών και καθολικών κριτηρίων, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις Αρχές αυτές δημιουργήθηκαν *ad hoc*, προκειμένου να δώσουν απαντήσεις σε ορισμένου τύπου προβλημάτων. Σε γενικές γραμμές, παρά τις αμφιβολίες και τις αμφισβητήσεις που έχουν εκφραστεί σχετικά με τις αρμοδιότητες και τον χαρακτήρα τους (Αντωνόπουλος, 1996: 41-43), οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι τυπικά διοικητικές και ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία, γεγονός που «δεν διασφαλίζει επαρκώς τον δημοκρατικό τους ρόλο, ειδικά αν η ανεξαρτησία τους αυξάνεται με αποτέλεσμα να καταστούν δύναμει ανεξέλεγκτες» (Αντωνόπουλος, 1996: 45). Επιπλέον, αρκετές ενστάσεις και αμφιβολίες έχουν διατυπωθεί από πολλούς έγκυρους νομικούς και συνταγματολόγους της χώρας σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών.

Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών αφορά πρωτίστως το γεγονός της μη άμεσης ή έμμεσης εκλογής τους από τον λαό, δεδομένου ότι οι επικεφαλής και τα επιτελικά μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών δεν εκλέγονται άμεσα από τον λαό, όπως οι βουλευτές, οι Δήμαρχοι και οι Περιφερειάρχες, αλλά δεν εκλέγονται και εμμέσως από την πλειοψηφία των

βουλευτών, όπως εκλέγεται η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Οι επικεφαλής και τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών εκλέγονται από ένα αμφίβολης και έμμεσης δημοκρατικότητας όργανο της Βουλής, τη διάσκεψη των Προέδρων, με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Σύμφωνα με τους περισσότερους νομικούς που ασχολήθηκαν με το θέμα αυτό, η λύση της εκλογής των επικεφαλής και των στελεχών των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και η συζήτηση των ετήσιων Εκθέσεων τους από την Ολομέλεια της Βουλής, αποτελεί τη δημοκρατικότερη οδό (Τζέμος, 2012: 16-20).

Ωστόσο, το γεγονός ότι ο σκοπός της θέσπισής τους είναι η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, σε συνάρτηση με τη συνταγματική τους κατοχύρωση, τουλάχιστον εκείνων με τις οποίες θα ασχοληθούμε εδώ και οι οποίες κρίνονται, ως εκ του αντικειμένου και του σκοπού τους, οι πιο σημαντικές, αλλά και τη λογοδοσία τους στην ελληνική Βουλή, ένα θεσμό που εκφράζει τη λαϊκή βούληση και τη λαϊκή κυριαρχία, ενισχύει και θεμελιώνει σε μεγάλο βαθμό τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Η λογοδοσία και ο έλεγχος των πεπραγμένων τους από τη Βουλή, είναι σημαντικός, αν και δευτερογενής, παράγοντας δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών. Επισημαίνεται όμως, ότι η λογοδοσία και ο έλεγχος πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω με τη συζήτηση των ετήσιων Εκθέσεων των Ανεξάρτητων Αρχών, όχι μόνο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, αλλά και στην ίδια την Ολομέλεια της Βουλής, με κύριο σκοπό την αξιολόγηση της φύσης και της αποστολής τους (Παπαδημητρίου, 2008: 49).

Από ουσιαστική σκοπιά, η δημοκρατική νομιμοποίηση είναι συνάρτηση του βαθμού κατά τον οποίο επιτελούν την αποστολή και τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν, δηλαδή του βαθμού προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, η οποία είναι μια από τις σημαντικότερες παραμέτρους της θέσπισης και της λειτουργίας τους, αν όχι η σημαντικότερη.

Πράγματι, αν οι πολίτες σε μια δημοκρατική κοινωνία έχουν στην πράξη ίσα δικαιώματα και το κράτος δικαίου λειτουργεί αποτελεσματικά χάρη –και- στις Ανεξάρτητες Αρχές, τότε οι Αρχές αυτές είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένες, δεδομένου ότι η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών βρίσκεται στον πυρήνα της αποστολής και του ίδιου του σύγχρονου φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους, όπως τουλάχιστον έχει διατυπωθεί από τη δημοκρατική και νομικο-πολιτική σκέψη

της Δύσης και αποτελεί καίριο στοιχείο της νομικο-πολιτικής τους παράδοσης (Μπάλιας, 2004: 34-37).

Με βάση το σκεπτικό αυτό, θα πρέπει να κάνουμε διάκριση ανάμεσα στην τυπική και την ουσιαστική λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, και να δούμε αν αυτό που πράττουν στην πράξη αντιστοιχεί με αυτό που ορίζεται από τον νόμο ως αποστολή τους. Αυτή η διάκριση θεωρούμε ότι είναι ένα σημαντικό κριτήριο για την αποτίμηση της λειτουργίας του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής έννομης τάξης εν γένει, άρα, από αυτή τη σκοπιά, η πραγμάτωση ή όχι των σκοπών που αναλαμβάνουν να φέρουν εις πέρας οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι βασικό κριτήριο της συμβολής τους στη λειτουργία του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Η σημασία της θέσπισης των Ανεξάρτητων Αρχών προκύπτει ακριβώς από τη σχέση τους με το κράτος δικαίου, ή, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς, από το γεγονός ότι οι σκοποί και η αποστολή τους ταυτίζονται, διότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν «θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας του πολιτεύματος, το σύνολο του πολιτικού συστήματος και της έννομης τάξης» (Βενιζέλος, 2002: 3). Ως θεσμικά όργανα που είναι ενσωματωμένα στο σύνολο του δημοκρατικού θεσμικού συστήματος, οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν λοιπόν σημαντικό θεσμικό εγγυητή του δημοκρατικού κράτους δικαίου, συμβάλλοντας στην περαιτέρω θωράκισή του, και συνεπώς στην πραγμάτωση των σκοπών του, στον πυρήνα των οποίων βρίσκονται τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, όπως δηλώνει και ο τίτλος τους, έχουν το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό να είναι «ανεξάρτητες» ακριβώς για να επιτελέσουν τον ρόλο τους και να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους. Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκφράζουν μια θεσμική πρωτοτυπία ως προς τον όρο «ανεξαρτησία», ο οποίος σημαίνει ανεξαρτησία «από πόλους της κρατικής και ιδιωτικής εξουσίας και ιδίως από την κυριαρχική εκτελεστική πολιτική εξουσία και τα κόμματα. Σημαίνει κατά βάση ανεξαρτησία από την Κυβέρνηση και το θεσμικό και παραθεσμικό οικονομικό και κοινωνικό κατεστημένο» (Τζέμος, 2012: 7).

Η αποστολή αυτή των Ανεξάρτητων Αρχών είναι κοινή σε όλες τις χώρες στις οποίες υιοθετήθηκαν, αλλά υπάρχουν από τη μια χώρα στην άλλη σημαντικές διαφορές. Για παράδειγμα, στη χώρα μας τα μεγαλύτερα προβλήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι η διαφθορά, οι πελατειακές σχέσεις και ο κομματισμός, στοιχεία τα οποία έχουν διαμορφώσει ένα νοσηρό *esprit de corps* στην ελληνική δημοσιο-υπαλληλική τάξη, που είναι μακριά

από τα διοικητικά πρότυπα των ανεπτυγμένων δυτικών χωρών, πράγμα που έχει καταδειχθεί τόσο από τη σχετική ελληνική βιβλιογραφία (βλ. ενδεικτικά Μακρυδημήτρης, 1999), όσο και από πολλούς διεθνείς οργανισμούς και Μ.Κ.Ο. που ασχολούνται με τα ζητήματα αυτά.

Για παράδειγμα, στη Συνοπτική Παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας, που είχε ως αντικείμενο την ακεραιότητα των θεσμών στη χώρα μας, την οποία διενήργησε το ελληνικό τμήμα της διεθνούς Μ.Κ.Ο. *Διεθνής Διαφάνεια*, επισημαίνεται ότι «βασικό συμπέρασμα της έρευνας είναι ότι η διαφθορά στην Ελλάδα πηγάζει πρωτίστως από μια κρίση αξιών η οποία έχει εμποτίσει τη νοοτροπία και τους θεσμούς της χώρας. (...) Οι πελατειακές σχέσεις συμβαδίζουν με την αδιαφορία για το δημόσιο συμφέρον, τη φορμαλιστική ερμηνεία του νόμου και, πολύ συχνά, την παράκαμψη αυτού» (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2012: 16).

Το μεγάλο πρόβλημα με τα φαινόμενα αυτά είναι ότι αντιστρατεύονται και υπονομεύουν τις δημοκρατικές αξίες και αρχές, πρωτίστως τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, τα οποία η ελληνική Πολιτεία επιχειρεί να προστατεύσει μέσα από τη θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών, με σκοπό να προστατεύσει ταυτόχρονα και την ίδια τη δημοκρατία. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αναλαμβάνουν συνεπώς ένα πολύ δύσκολο έργο, διότι, για να πετύχουν στην αποστολή τους, αναγκάζονται να αντιμετωπίσουν παγιωμένες αντιλήψεις και νοοτροπίες που δεν είναι εύκολο να ξεριζωθούν μόνο με νομικές παρεμβάσεις και διευθετήσεις, όπως αυτή που οδήγησε στη συνταγματική κατοχύρωσή τους. Θεωρούμε λοιπόν ιδιαίτερα σημαντικό, μέσα από την έρευνα αυτή να διαπιστώσουμε την πραγματική συνεισφορά και την ουσιαστική συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στην ενίσχυση του κράτους δικαίου στη χώρα μας και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα ή ανθρώπινα δικαιώματα, είναι οι απορρέουσες από το φυσικό δίκαιο αξιώσεις που έχουν οι άνθρωποι για να ικανοποιούν τις εύλογες ανάγκες τους ως ανθρώπινα ηθικά όντα και να αυτοκαθορίζονται σε σχέση με τις διάφορες εξουσίες, πρωτίστως αυτήν του κράτους. Η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και η προστασία του διοικούμενου είναι αλληλένδετες έννοιες και «κατοχυρώνονται επί της αρχής της ανθρώπινης αξίας...(…), απαγορεύοντας «να καθίσταται ο άνθρωπος απλό αντικείμενο της κρατικής πολιτικής...» (Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, 2000: 24-25). Υπ' αυτή την έννοια, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν τον αξιακό πυρήνα της δημοκρατίας, που θεμελιώνεται στον μοντέρνο ουμανισμό, και για το λόγο αυτό είναι εγγεγραμμένα στο θετικό δίκαιο,

δηλαδή στην ισχύουσα νομοθεσία του κράτους. Τα θεμελιώδη δικαιώματα κατοχυρώνονται συνταγματικά και αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της δημοκρατικής έννομης τάξης και τον κύριο σκοπό του σύγχρονου κράτους¹.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι το δικαίωμα στη ζωή, στην ιδιοκτησία, στην αξιοπρέπεια και την ευτυχία, η ισότητα και οι ατομικές ελευθερίες, τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα, καθώς και τα δικαιώματα της λεγόμενης τρίτης γενιάς, όπως το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων και του απορρήτου των επικοινωνιών, που θα αποτελέσουν προς διερεύνηση θέματα στην παρούσα εργασία.

Στο επίκεντρο των θεμελιωδών δικαιωμάτων βρίσκεται ο άνθρωπος και η ηθική του υπόσταση, η ιδέα ότι κάθε άνθρωπος έχει μια εγγενή ίση ηθική αξία στον πυρήνα της οποίας βρίσκεται η ελευθερία και η αξιοπρέπεια χωρίς καμία διάκριση. Η χρήση της έννοιας «θεμελιώδη δικαιώματα» παραπέμπει, σύμφωνα με τον Γ. Βλάχο «στην ιδέα μιας συστηματικής ενότητας ή ενός συστήματος με επίκεντρο την προσωπικότητα του ανθρώπου» (Βλάχος, 1979: 134). Στην ίδια λογική, ο Καντ συνέδεσε την ανθρώπινη αξιοπρέπεια με την ελευθερία ως ηθική αυτονομία, στο πλαίσιο μιας ενιαίας αντίληψης του ανθρώπου ως ηθικού προσώπου (Τσίρος, 2013: 52), η οποία αποτελεί την κοινή ηθική βάση όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα, επειδή ακριβώς αφορούν στην ανθρώπινη ηθική υπόσταση, έχουν μια δογματική ενότητα και μια εσωτερική συνάφεια και δεν μπορούν να απομονωθούν μεταξύ τους. Για παράδειγμα, ένας άνθρωπος που δεν απολαμβάνει την ελευθερία του δεν απολαμβάνει ταυτόχρονα και την αξιοπρέπειά του, η μη ίση αντιμετώπιση του πολίτη από το κράτος, όπως είναι λόγου χάρη η μη ίση πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις, παραβιάζει το δικαίωμα της ισότητας ενώπιον του νόμου, της ισοπολιτείας και της αξιοπρέπειας, κλπ. Ταυτόχρονα, τα θεμελιώδη δικαιώματα, επειδή αφορούν τον άνθρωπο ως ηθική οντότητα, περιλαμβάνουν κάθε

¹ Βλ. Ορισμένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο ισχύον ελληνικό Σύνταγμα: άρθρο 2: "Ο σεβασμός και προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας", άρθρο 4: "Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου", "Τίτλοι ευγενείας ή διάκρισης ούτε απονέμονται ούτε αναγνωρίζονται σε Έλληνες πολίτες", άρθρο 5: "Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα και τα χρηστά ήθη", "Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται, ούτε συλλαμβάνεται, ούτε φυλακίζεται, ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος", κ.α. (Σπυρόπουλος, Κοντιάδης, Ανθόπουλος, Γεραπετρίτης, 2017).

πτυχή της ηθικής ύπαρξής του και αφορούν κάθε πρακτική που θα έθετε σε κίνδυνο την ηθική του υπόσταση.

Υπ' αυτή την έννοια, όταν κάνουμε λόγο για προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις Ανεξάρτητες Αρχές, αναφερόμαστε στον σεβασμό της ηθικής υπόστασης κάθε ανθρώπου ως ολότητας και στην προστασία της από κάθε μορφής παραβιάσεις. Οι Ανεξάρτητες Αρχές οφείλουν να προστατεύουν τους πολίτες λόγω χάρη από την παραβίαση της ισότητας ενώπιον του νόμου, από την απειλή της ίσης πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις και τα δημόσια αξιώματα, αλλά και από τη γραφειοκρατία, η οποία συνεπάγεται την παραβίαση της αξιοπρέπειας των πολιτών, ή την καθυστέρηση στη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης, καθώς στην περίπτωση αυτή μπορεί ο πολίτης να υποστεί βλάβη, δηλαδή να παραβιαστούν θεμελιώδη δικαιώματά του (π.χ. να μη μπορέσει να πετύχει την απασχόλησή του σε μια θέση του δημοσίου και έτσι να μη απολαύσει το δικαίωμα στην εργασία).

Σύμφωνα με την οπτική αυτή, οι μορφές παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου από τη δημόσια διοίκηση ή από ιδιώτες είναι πολλαπλές και έχουν διάφορες όψεις. Η θεραπεία αυτών των παραβιάσεων από τις Ανεξάρτητες Αρχές, μεταφράζεται με την ικανότητά τους, μεταξύ άλλων, να μειωθεί η γραφειοκρατία, με την ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων, με τη διαφάνεια, με την αντικειμενικότητα ή την ίση και έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών, με τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης, με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, με την ελεύθερη και αντικειμενική ενημέρωση, κ.λπ. Υπό την έννοια αυτή, αν και καθεμία από τις Αρχές αποσκοπεί στην κατά κύριο λόγο προάσπιση ενός θεμελιώδους δικαιώματος, στην πραγματικότητα η προστασία αυτή διευρύνεται και σε άλλα, αν όχι όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα. Στη βάση ακριβώς αυτή, θα εξετάσουμε και θα αξιολογήσουμε τη συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, όπως θα εξηγήσουμε πιο αναλυτικά παρακάτω, στην ενότητα περί μεθοδολογίας.

Η προβληματική της εργασίας

Η δημόσια διοίκηση είναι ένας από τους καίριους θεσμούς για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και τους σκοπούς της δημοκρατικής διακυβέρνησης εν γένει. Ως τέτοιος, είναι άμεσα συνυφασμένος με την ανάπτυξη ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου, που θα διαμορφώνει τις κατάλληλες συνθήκες και θα λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, σε

συνθήκες ευνομίας, ισονομίας και ίσης μεταχείρισης όλων, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους και με γνώμονα τις δημοκρατικές αρχές και αξίες. Διότι, η δημόσια διοίκηση αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο και ταυτόχρονα το εργαλείο για την υλοποίηση και την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, και, από αυτή τη σκοπιά, είναι ο κύριος θεσμός και το βασικό όργανο του δημοκρατικού κράτους για την πραγμάτωση των σκοπών του. Το βασικό ερώτημα που τίθεται εδώ είναι εάν και σε ποιο βαθμό η ελληνική δημόσια Διοίκηση ανταποκρίνεται στους σκοπούς του δημοκρατικού κράτους.

Το ελληνικό κράτος πάσχει, όπως είναι κοινά παραδεκτό, παραδοσιακά από εγγενείς αδυναμίες και προβλήματα, όπως είναι οι πελατειακές σχέσεις, η διαφθορά, η αδιαφάνεια και, κυρίως, η παραβίαση των νόμων του δημοκρατικού κράτους, που αποτελεί μια κοινωνική πρακτική που διαπερνάει και διαβρώνει όλες τις πτυχές του δημόσιου βίου και χαρακτηρίζει πρωτίστως τη δημόσια Διοίκηση, με τεράστιες αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα της ελληνικής δημοκρατίας και στα δικαιώματα των πολιτών.

Από την άλλη, οι δημοκρατικοί θεσμοί στην Ελλάδα λειτουργούν εδώ και πάνω από μισό αιώνα με μια πρωτόγνωρη σταθερότητα, ενώ ταυτόχρονα η χώρα συμμετέχει ενεργά στη διεθνή ζωή ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των σημαντικότερων διεθνών οργανισμών. Εντούτοις, οι δημοκρατικοί θεσμοί και κυρίως η δημόσια διοίκηση δεν λειτουργούν επαρκώς σε συνθήκες ισονομίας και με βάση τις αρχές του κράτους δικαίου, με ικανοποιητική διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, όπως η ισότητα των πολιτών έναντι του νόμου και οι ίσες ελευθερίες, εξαιτίας της διαφθοράς και της κατάχρησης της εξουσίας, οι οποίες προκύπτουν πρωτίστως από τις πελατειακές σχέσεις και την κομματοκρατία, που έχουν παγιωθεί ιστορικά στη χώρα μας και έχουν υπονομεύσει σε μεγάλο βαθμό το δημοκρατικό κράτος δικαίου.

Τρεις ολόκληρες δεκαετίες μετά την ένταξη της χώρας μας στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, και σημερινό μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μιας ένωσης την οποία αποτελούν μερικά από τα πλέον προηγμένα κράτη του κόσμου, «οι κανόνες δεν τηρούνται, η γραφειοκρατία πνίγει κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια, η επιλεκτική εφαρμογή των νόμων διαταράσσει τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους, αλλά βέβαια και με το κράτος» (Μπακούρης, 2011: 3). Τα παραπάνω εξηγούν συνεπώς το γεγονός ότι ο εκσυγχρονισμός και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας Διοίκησης αποτελούν ένα από τα πάγια αιτήματα της ελληνικής κοινωνίας.

Αποτελούν ταυτόχρονα ένα πρόβλημα δημοκρατίας, το οποίο βρίσκεται τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου και των πολιτικών αντιπαραθέσεων, χωρίς ωστόσο να έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

Τα τελευταία χρόνια, υπό την επίδραση διεθνών παραγόντων και κυρίως των εξελίξεων και των διεργασιών στον χώρο της Ευρώπης, όπου ανήκει η χώρα μας μέσα από τη συμμετοχή της στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, έχουν γίνει σε νομοθετικό επίπεδο πολλές προσπάθειες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας Διοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, της αδιαφάνειας, της κατάχρησης της εξουσίας και εν γένει της ελλειμματικής λειτουργίας του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Στο πλαίσιο αυτό, υιοθετήθηκαν βαθμηδόν νέοι θεσμοί με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους δικαίου και την καλύτερη απονομή της υπό την ευρεία έννοια δικαιοσύνης, όπως είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές εγγράφονται στην παράδοση εκείνη που, από την εποχή που ο Μοντεσκιέ διατύπωνε τη θεωρία του περί της διάκρισης των εξουσιών ως μέσο για τη παρεμπόδιση της κατάχρησης της εξουσίας εις βάρος των ατομικών δικαιωμάτων και της ελευθερίας των πολιτών, θεωρούσε την εκτελεστική εξουσία ως τον μεγαλύτερο κίνδυνο για τις δημοκρατικές ελευθερίες και επιχειρούσε να θεσπίσει αντίρροπες δυνάμεις και αντίβαρα για τον έλεγχο και τον περιορισμό της. Στην ίδια λογική, οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να ιδωθούν σήμερα εξίσου ως «θεσμικά αντίβαρα ή ως θεσμικές εγγυήσεις» και «ως πρόσθετη εγγύηση της βελτίωσης του καθεστώτος των ατομικών δικαιωμάτων, ως έκφραση της επιθυμίας για διαφάνεια» (Τρόβα, 2005: 346, 351). Ο σκοπός, τότε με τη διάκριση των εξουσιών όπως και σήμερα με τη θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών, συνίσταται στην προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών και των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών και στη θωράκιση του δημοκρατικού κράτους δικαίου. Το ζήτημα αυτό απασχόλησε και απασχολεί όλες τις δημοκρατικές κοινωνίες, συμπεριλαμβανομένης της χώρας μας.

Η εμπέδωση μιας δημοκρατικής διοίκησης, με διαφάνεια, ισονομία και δικαιοσύνη ήταν και συνεχίζει να είναι ένα από ζητούμενα της ελληνικής κοινωνίας, το οποίο προσκρούει ουσιαστικά σε μια παρωχημένη πολιτική κουλτούρα, βασικά στοιχεία της οποίας είναι η διαφθορά, οι πελατειακές σχέσεις, η αδιαφορία για το δημόσιο συμφέρον και η κρίση εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς, που έχει διαμορφώσει συνθήκες καταπάτησης των δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών. Η κουλτούρα αυτή έχει εμποτίσει τον δημόσιο βίο και τις πολιτικές πρακτικές

απομακρύνοντας τους πολίτες από μια υγιή σχέση με τη δημόσια διοίκηση, καθιστώντας έτσι επιτακτική την ανάγκη για αλλαγές που θα είναι προσανατολισμένες στην προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών.

Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, που είναι ένα διαρκές δημοκρατικό αίτημα, κατέστη πιο επιτακτική στην εποχή των νέων τεχνολογιών και των απειλών, που αυτά εγκυμονούν για τις ελευθερίες των πολιτών, αλλά και εξαιτίας των κοινωνικών αιτημάτων για περαιτέρω ανάπτυξη και εμπάθυνση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαδραματίζουν έναν καίριο ρόλο στη λειτουργία του δημοκρατικού κράτους δικαίου, και, κατ' επέκταση στη στερέωση και την ανάπτυξη της δημοκρατίας. Το γεγονός αυτό αναγνωρίστηκε τα τελευταία χρόνια και στη χώρα μας, και για τον λόγο αυτό θεωρούνται σημαντική δημοκρατική κατάκτηση.

Ωστόσο, το γεγονός ότι η πολιτική κουλτούρα στη χώρα μας χαρακτηρίζεται από τις εγγενείς αδυναμίες που προαναφέραμε, οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν φαίνεται να επιτελούν το έργο τους πάντα σε ικανοποιητικό βαθμό, εκτός ίσως από ορισμένες εξαιρέσεις, όπως αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη και, κυρίως, του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, που φαίνεται, σύμφωνα τουλάχιστον με τις ετήσιες Εκθέσεις τους, αλλά και σύμφωνα με την αίσθηση που επικρατεί στην κοινή γνώμη, να έχουν συμβάλει σε σημαντικό βαθμό στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια Διοίκηση.

Είναι λοιπόν σημαντικό να εκτιμηθεί και να αποτιμηθεί ο ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών μέσα από μια επιστημονική έρευνα που θα διερευνήσει με έναν κατά το δυνατόν αντικειμενικό τρόπο τη θεσμική λειτουργία τους, τον ρόλο τους και τη δράση τους στην ελληνική κοινωνία.

Για τον σκοπό αυτό, και για να προκύψει μια όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική και ακριβοδίκαιη αποτίμηση του έργου τους, θεωρούμε ότι θα πρέπει να διερευνήσουμε καταρχάς την αυτοεικόνα των ίδιων των Ανεξάρτητων Αρχών, μέσα από τις επίσημες ετήσιες Εκθέσεις τους προς τον θεσμό που κυρίως είναι υποχρεωμένες να λογοδοτούν, δηλαδή τη Βουλή των Ελλήνων.

Σύμφωνα με το άρθρο 138^α παρ.1 του Κανονισμού της Βουλής, «Κάθε Ανεξάρτητη Αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής μέχρι την 31^η Μαρτίου του έτους, Έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την

Έκθεση στη μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή Επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστάμενη, κατά περίπτωση, από τη διάσκεψη των Προέδρων».

Οι ετήσιες Εκθέσεις περιέχουν σημαντικές πληροφορίες για τη δράση των Ανεξάρτητων Αρχών και για σημαντικά ζητήματα, που σχετίζονται με την αποτελεσματική λειτουργία τους, τα οποία ενδεχομένως χρήζουν εξέτασης ή και επανεξέτασης, και για τον λόγο αυτό ο περιορισμός της συζήτησης στα παραπάνω Όργανα θέτει το ζήτημα της επάρκειάς της. Σύμφωνα με τον Γιώργο Παπαδημητρίου «Λογοδοσία και έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών εφ' όλης της ύλης θα ήταν προτιμότερο να πραγματοποιούνται μια φορά το χρόνο στην Ολομέλεια της Βουλής ή στην Αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή» (Παπαδημητρίου, 2008: 48). Αυτό δείχνει τη μεγάλη σημασία που έχουν οι Εκθέσεις για τον έλεγχο της δράσης και του έργου τους και ενισχύει, θεωρούμε, το σκεπτικό της επιλογής τους για την εξέτασή τους στα πλαίσια της παρούσας εργασίας.

Τέλος, θα λάβουμε ταυτόχρονα υπόψη, και στον βαθμό που αυτό έχει γίνει για τις υπό διερεύνηση Αρχές, την κριτική που έχει ασκηθεί για το έργο τους στην υπάρχουσα βιβλιογραφία ή την αποτίμηση του έργου τους από σχετικές επιστημονικές έρευνες, για όσες από αυτές έχουν πραγματοποιηθεί.

Η πρωτοτυπία και η αξία της έρευνας

Η έρευνα αυτή έχει ως βασικό της σκοπό τη διερεύνηση και την κριτική αποτίμηση του ρόλου και της συμβολής των Ανεξάρτητων Αρχών στην καλύτερη λειτουργία των θεσμών της ελληνικής δημοκρατίας και στην προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και τους νόμους. Η έρευνά μας θα επιχειρήσει να αξιολογήσει το έργο των Ανεξάρτητων Αρχών, να θέσει ερωτήματα σχετικά με την πραγματική συμβολή τους στη λειτουργία του κράτους δικαίου, συνεξετάζοντας και συγκρίνοντας τις εκτιμήσεις που ενδεχομένως έχουν καταγραφεί στην υφιστάμενη βιβλιογραφία. Η έρευνα αυτή θα δώσει συνεπώς τη δυνατότητα να αποκτηθεί μια σημαντική γνώση για τον βαθμό της αποτελεσματικότητας και της συμβολής των Ανεξάρτητων Αρχών στη λειτουργία του κράτους δικαίου στη χώρα μας και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, που είναι, εκ των ων ουκ άνευ, όρος για την ποιότητα της δημοκρατίας και την εφαρμογή των δημοκρατικών αρχών και αξιών στην πράξη.

Το γεγονός ότι στη χώρα μας η εκτελεστική εξουσία είναι παραδοσιακά συγκεντρωτική και ισχυρή, και σε μεγάλο βαθμό ανεξέλεγκτη, και το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να επιτελέσει ικανοποιητικά τον ρόλο του λόγω κυρίως της κρατούσας κομματικής λογικής και της μεγάλης ισχύος του κόμματος ή των κομμάτων που κυβερνούν και ελέγχουν τις κοινοβουλευτικές τους ομάδες, άρα και το Κοινοβούλιο, δημιουργεί ζητήματα κατάχρησης της εξουσίας και κακοδιοίκησης που υπονομεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Η δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας πάσχει παραδοσιακά από φαινόμενα παρανομίας και παραβίασης της νομιμότητας, τα οποία όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν μεταπολεμικά δεν κατάφεραν να διορθώσουν σε σημαντικό βαθμό, με αποτέλεσμα η δημόσια Διοίκηση να συνεχίζει να είναι ο «μεγάλος ασθενής», σύμφωνα με τον όρο που χρησιμοποίησε ο Αντώνης Μακρυδημήτρης, της ελληνικής δημοκρατίας.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίστηκαν έτσι ως ένας θεσμός που θα μπορούσε να συμβάλει αποφασιστικά στη βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης και στη δικαιότερη λειτουργία της. Οι ετήσιες Εκθέσεις που οι ίδιες οι Ανεξάρτητες Αρχές συντάσσουν σχετικά με τη δράση τους, μπορούν να μας δώσουν σημαντικές πληροφορίες και στοιχεία για να αποτιμηθεί η συμβολή τους και να αξιολογηθεί ο βαθμός της χρησιμότητάς τους στη λειτουργία της δημοκρατίας στη χώρα μας. Οι Εκθέσεις αυτές θα μας δώσουν σημαντικές πληροφορίες για να στοιχειοθετήσουμε μια πιο αντικειμενική και πιο αληθινή εικόνα γι' αυτές.

Με βάση τα παραπάνω, η έρευνα που προτείνουμε θα αποτελέσει μια συμβολή στη βαθύτερη και ουσιαστικότερη γνώση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο που οι Αρχές αυτές αντιλαμβάνονται τη λειτουργία και τη δράση τους μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις τους, τις οποίες θεωρούμε σημαντικές και σε μεγάλο βαθμό αντικειμενικές πηγές πληροφόρησης, εξαιτίας του γεγονότος ότι υπόκεινται σε δημόσιο έλεγχο και θεωρούμε λογικό να επιθυμούν να προστατεύσουν τη δημόσια εικόνα τους.

Πιστεύουμε ότι μια τέτοια γνώση θα συμβάλει, έστω και στο ελάχιστο, στην αυτογνωσία της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας για την ποιότητα της δημοκρατίας και των θεσμών της, των αδυναμιών και των στρεβλώσεων από τις οποίες πάσχει, δίνοντας πάραυτα χρήσιμες πληροφορίες στους πολίτες, αλλά και στο πολιτικό προσωπικό και τους policy makers, για μεγαλύτερη ενεργοποίησή τους στα δημόσια πράγματα με σκοπό την καλύτερη λειτουργία του κράτους δικαίου στη χώρα μας.

Η μεθοδολογία της έρευνας

Η μεθοδολογία που θα ακολουθήσουμε στην εργασία αυτή είναι η ανάλυση περιεχομένου (content analysis). Η μέθοδος αυτή αποσκοπεί στην ερμηνεία ενός κειμένου ή ενός συνόλου κειμένων που συγκροτούν το πεδίο επικοινωνίας μεταξύ ενός πομπού, ο οποίος στέλνει ορισμένα μηνύματα, και ενός δέκτη που λαμβάνει τα μηνύματα (Τζάνη, 2005: 4-5). Πιο συγκεκριμένα, η ανάλυση περιεχομένου αποσκοπεί μεταξύ άλλων στον προσδιορισμό των χαρακτηριστικών του περιεχομένου και του πομπού/παραγωγού της επικοινωνίας, η οποία πραγματοποιείται μέσω των κειμένων.

Στην περίπτωση της παρούσας εργασίας, ο πομπός είναι προφανώς οι πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, και πιο συγκεκριμένα οι Διοικήσεις τους, και ο δέκτης είναι οι Έλληνες πολίτες και το ελληνικό κράτος, στους οποίους απευθύνεται για να λογοδοτήσει και να τους πείσει για το «καλώς έχουν» αναφορικά με τη λειτουργία των Αρχών τις οποίες διοικούν, δηλαδή για να τους αποστείλει ένα ορισμένο μήνυμα. Το μήνυμα αυτό έχει σαν σκοπό να προκαλέσει την προσοχή και το ενδιαφέρον των αποδεκτών σε ορισμένα καίρια σημεία, σε σχέση με τα θέματα που περιέχονται σε αυτό και τα οποία πραγματεύεται με σκοπό να τους πείσει (Τζάνη, 2005: 4). Στην περίπτωσή μας, οι Ανεξάρτητες Αρχές, με τις ετήσιες Εκθέσεις τους, επιχειρούν να πείσουν τους αποδέκτες τους ότι επιτυγχάνονται οι σκοποί για τους οποίους θεσπίστηκαν, όπως για παράδειγμα ότι το Α.Σ.Ε.Π. πέτυχε να διασφαλίσει την ίση και αξιοκρατική πρόσβαση των πολιτών στο δημόσιο.

Σύμφωνα με την παραπάνω λογική, εδώ θα εξετάσουμε τον λόγο του πομπού, δηλαδή των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως αυτός καταγράφεται στις ετήσιες Εκθέσεις τους, προκειμένου να αναλύσουμε τα επιχειρήματα που η κάθε μία από αυτές χρησιμοποιεί, το υλικό με βάση το οποίο τεκμηριώνει τις θέσεις της και τις πράξεις της μέσω των οποίων στοιχειοθετεί όσα υποστηρίζει, ώστε να εξετάσουμε και να διαυγάσουμε το μήνυμά της. Σκοπός λοιπόν αυτής της ανάλυσης είναι να εξετάσουμε τα παραπάνω δεδομένα τεκμηρίωσης, να συγκρίνουμε τις ετήσιες Εκθέσεις των Ανεξάρτητων Αρχών στο χρόνο θέτοντας τα κατάλληλα ερωτήματα, ώστε να διαπιστώσουμε τη βασιμότητα όσων υποστηρίζονται στις Εκθέσεις τους.

Θα επιχειρήσουμε λοιπόν να χρησιμοποιήσουμε τη μέθοδο αυτή με σκοπό να εξετάσουμε, να αναλύσουμε και να ερμηνεύσουμε ορισμένες καίριες όψεις της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας με βάση τις εκτιμήσεις που έγιναν για μια σειρά θεμάτων από τον συγγραφέα / τους συγγραφείς του τεκμηρίου /

κειμένου (Τζάνη, 2005: 18), δηλαδή των συντακτών των Εκθέσεων των Αρχών, οι οποίες εκφράζουν τις απόψεις των διοικήσεών τους για τα υπό εξέταση θέματα.

Με βάση την προβληματική που αναπτύξαμε παραπάνω, οι όψεις αυτές αφορούν συγκεκριμένα θέματα -ή ερευνητικούς άξονες- προς διερεύνηση, τα οποία αντιστοιχούν ταυτόχρονα και στο βασικό ερευνητικό μας ερώτημα, με βάση το οποίο θα διερευνήσουμε και θα αποτιμήσουμε τον βαθμό στον οποίο οι Ανεξάρτητες Αρχές ανταποκρίθηκαν στην αποστολή τους.

Το ερευνητικό μας ερώτημα, που θα αποτελέσει τον άξονα γύρω από τον οποίο θα δομηθούν τα προς διερεύνηση επιμέρους θέματα είναι το εξής:

Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές διασφαλίζουν την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δικαίου προστατεύοντας επαρκώς τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών;

Τα βασικά θέματα πάνω στα οποία θα επικεντρώσουμε την έρευνά μας προκειμένου να απαντήσουμε στο ερευνητικό μας ερώτημα είναι τα εξής:

Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκπληρώνουν την αποστολή τους, αναφορικά με την προστασία εκείνων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που καλούνται να προστατεύσουν; Υιοθετούν ή όχι και σε ποιο βαθμό πρακτικές που προάγουν την αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια, τη δημοσιότητα, την πληροφόρηση των πολιτών, την ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους, την προστασία των προσωπικών δεδομένων, την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών, την ελευθερία της ενημέρωσης, την ίση μεταχείριση, τη διεκπεραίωση των αναφορών και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης;

Τα παραπάνω θέματα θα αποτελέσουν τις κατευθυντήριες γραμμές με βάση τις οποίες θα διερευνήσουμε το έργο και τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας. Με βάση το ερευνητικό μας ερώτημα, θα εντοπίσουμε, για κάθε μία από αυτές, τα σημεία των ετήσιων Εκθέσεων που αναφέρονται στα θέματα που διερευνούμε, θα αναλύσουμε το περιεχόμενό τους, τη σημασία τους, το μήνυμα το οποίο προσπαθούν να αποστείλουν οι συντάκτες τους και θα το αξιολογήσουμε με σκοπό να δείξουμε κατά πόσο ανταποκρίνεται στους σκοπούς της κάθε Ανεξάρτητης Αρχής και στον βαθμό υλοποίησής τους από αυτές.

Πρέπει επίσης να επισημάνουμε ότι τα παραπάνω προς έρευνα θέματα, με βάση τα οποία θα αξιολογήσουμε το έργο των Ανεξάρτητων Αρχών, δεν έχουν αναγκαστικό χαρακτήρα για όλες τις Αρχές, υπό την έννοια ότι δεν αφορούν απαραίτητα στο σύνολό τους, αλλά θα τα χρησιμοποιήσουμε κατά περίπτωση

ανάλογα και με τη φύση του αντικειμένου της κάθε Αρχής. Για παράδειγμα, ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης ανήκει στους σκοπούς και στις αρμοδιότητες του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού και του Συνηγόρου του Πολίτη, όχι όμως του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ενώ η προστασία των προσωπικών δεδομένων ή του απορρήτου των επικοινωνιών ανήκουν στις αρμοδιότητες των αντίστοιχων Αρχών.

Επίσης, είναι σημαντικό να οριοθετήσουμε την έρευνά μας, καθότι ο αριθμός των Εκθέσεων είναι αρκετά μεγάλος και υπερβαίνει τον χαρακτήρα της εργασίας μας. Για τον λόγο αυτό, σκοπεύουμε να ερευνήσουμε τρεις από της Εκθέσεις κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, την πρώτη που κατέθεσε, μία ενδιάμεση, την οποία θα επιλέξουμε λαμβάνοντας υπόψη και την ιδιαίτερη σημασία που ενδεχομένως έχει, όπως στην περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π. όπου επιλέξαμε την Έκθεση του 2004, επειδή περιέχει και μια ανασκόπηση της δεκαετίας από την ίδρυση του θεσμού, και την τελευταία από αυτές, ώστε να διαπιστώσουμε τις ενδεχόμενες βελτιώσεις, τις αλλαγές και την προσπάθεια των διοικήσεών τους να ανταποκριθούν καλύτερα στους στόχους τους. Με τον τρόπο αυτό θα διαπιστώσουμε την πορεία και την εξέλιξη των Ανεξάρτητων Αρχών στον χρόνο και θα αξιολογήσουμε τη δυνατότητά τους να προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα και να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Η δομή της εργασίας

Η εργασία αυτή έχει ως βασικό της σκοπό τη διερεύνηση, την αξιολόγηση και την κριτική αποτίμηση, μέσα από την εξέταση των ετήσιων Εκθέσεών τους, της αντίληψης που έχουν οι ίδιες οι Ανεξάρτητες Αρχές για την αποτελεσματικότητα και τη συμβολή τους στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, όπως αυτές απορρέουν από το δημοκρατικό Σύνταγμα και τους νόμους του ελληνικού κράτους.

Μέσα από τις Εκθέσεις αυτές και την ανάλυση των θέσεων, των πορισμάτων και των συμπερασμάτων, που έχουν καταγραφεί σε αυτές σχετικά με τη λειτουργία και το έργο τους, θα εξάγουμε – πιστεύουμε - σημαντικά συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους και την υλοποίηση των στόχων για τους οποίους θεσπίστηκαν.

Θεωρούμε αναγκαίο να αφιερώσουμε το πρώτο κεφάλαιο στην παρουσίαση των Ανεξάρτητων Αρχών με κύριο σκοπό να αναλύσουμε τη φύση, τα

χαρακτηριστικά και τους σκοπούς τους με βάση τη σχετική νομικο-πολιτική θεωρία (θεωρητικό πλαίσιο της εργασίας). Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η παρουσίαση και η ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών των Αρχών αυτών, των σκοπών για τους οποίους θεσπίστηκαν στις φιλελεύθερες δημοκρατικές χώρες εν γένει, τη σχέσης τους με την κλασική δημόσια διοίκηση και τα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησής τους που απορρέουν από τη λειτουργία τους ως αναπόσπαστο τμήμα της ευρύτερης διοίκησης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Μέσα από την ανάλυση αυτή θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε τα βασικά προβλήματα με τα οποία σχετίζεται η λειτουργία τους και να τα εξειδικεύσουμε σε ότι αφορά την περίπτωση της χώρας μας. Η ανάλυση αυτή θα αποτελέσει το θεωρητικό πλαίσιο για την κατανόηση, την αποσαφήνιση και την καταγραφή των στοιχείων που αποτελούν την ταυτότητα του θεσμού αυτού, αλλά και για τη διερεύνηση των πτυχών εκείνων που θα μας απασχολήσουν, όπως επισημάναμε στην μέχρι τούδε ανάλυσή μας.

Στα επόμενα κεφάλαια, και συγκεκριμένα στα κεφάλαια 2, 3, 4, 5 και 6, θα επικεντρωθούμε αντίστοιχα στην ανάλυση των Εκθέσεων των πέντε Ανεξάρτητων Αρχών που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες. Οι Εκθέσεις που θα εξετάσουμε εδώ είναι αυτές που δημοσιεύθηκαν από την έναρξη της λειτουργίας τους και μετά, με σκοπό να διαπιστώσουμε την εξέλιξή της δράσης τους μέχρι σήμερα. Ωστόσο, θα επιλέξουμε, όσο αυτό είναι δυνατό, με την έννοια της δημοσιοποίησής τους και της πρόσβασής τους από το κοινό, αυτές που είναι διαθέσιμες μετά τη συνταγματική κατοχύρωση των αντίστοιχων Ανεξάρτητων Αρχών. Οι Αρχές αυτές κατά τη σειρά που θα τις εξετάσουμε είναι οι εξής: η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), και ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τΠ.).

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναφερθούμε συνοπτικά στις αρμοδιότητες και στην αποστολή της Α.Π.Δ.Π.Χ., και στη συνέχεια θα εξετάσουμε και θα αξιολογήσουμε τις βασικές δραστηριότητες και το έργο της Αρχής μέσα από τρεις Εκθέσεις της, από το σύνολο των Εκθέσεων που κατέθεσε στην Ελληνική Βουλή. Συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε την πρώτη Έκθεση του 1999, μια ενδιάμεση, αυτή του 2009, και την τελευταία από αυτές, την Έκθεση του 2016.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε τρεις από τις Εκθέσεις του Ε.Σ.Ρ., από το σύνολο των Εκθέσεων που η Αρχή κατέθεσε στην Ελληνική Βουλή. Πιο συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε την πρώτη διαθέσιμη Έκθεση της Αρχής, ήτοι αυτή

του 2001, μία ενδιάμεση, αυτή του 2009, και την τελευταία του 2015 (η Έκθεση του 2016 δεν ήταν διαθέσιμη).

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αφού αναλύσουμε τον ρόλο, την οργάνωση και τις αρμοδιότητές της, στη συνέχεια θα ερευνήσουμε τρεις από τις Εκθέσεις της Α.Δ.Α.Ε., δηλαδή την πρώτη που κατέθεσε στην Ελληνική Βουλή το 2004, την Έκθεση του 2009, και την τελευταία, αυτή του 2016. Μέσα από την ανάλυση των τριών αυτών Εκθέσεων θα ερευνήσουμε τις πτυχές εκείνες που σχετίζονται με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, οι οποίες βρίσκονται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της Α.Δ.Α.Ε..

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα διερευνήσουμε και θα αξιολογήσουμε τη λειτουργία και τις δραστηριότητες του Α.Σ.Ε.Π. με βάση, κυρίως, τρεις Εκθέσεις που έχει συντάξει και καταθέσει η Αρχή στην Ελληνική Βουλή. Οι Εκθέσεις που θα διερευνήσουμε είναι η πρώτη δημοσιευθείσα Έκθεση που αφορά στα πεπραγμένα του 1994, στην οποία περιλαμβάνεται και η **Ανασκόπηση της δεκαετίας 1994-2004**, η δεύτερη η οποία αφορά στις δράσεις του 2004 (αλλά και ολόκληρης της προηγούμενης δεκαετίας, μέσα από την ανασκόπηση που περιλαμβάνεται στην Έκθεση αυτή), και η τρίτη, που αναφέρεται στα πεπραγμένα του 2016.

Στο έκτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε και θα αξιολογήσουμε τρεις από τις Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ήτοι την πρώτη που αφορά στο έργο της Αρχής για το έτος 1998, τη δεύτερη που αφορά στο έργο του 2008, και την τελευταία η οποία αφορά στα πεπραγμένα του 2016.

Τέλος, στα συμπεράσματα, θα προχωρήσουμε σε μια αποτίμηση του έργου των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και στην ανάπτυξη προβληματισμών σχετικά με τα ζητήματα που πραγματευτήκαμε. Θα επιχειρήσουμε επίσης, με βάση τα συνολικά συμπεράσματα που θα προκύψουν από την έρευνά μας, να προβούμε σε προτάσεις για περαιτέρω έρευνες που πιθανόν να είναι αναγκαίες για την συμπλήρωση των αδυναμιών και των κενών της δικής μας έρευνας.

Κεφάλαιο πρώτο

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών και ο σκοπός της ίδρυσής τους

1.1. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο ρόλος τους στις φιλελεύθερες δημοκρατίες

Σύμφωνα με μια κοινά αποδεκτή προσέγγιση, οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να οριστούν ως διοικητικοί οργανισμοί που δρουν στο όνομα της δημόσιας δύναμης και του δημοκρατικού κράτους δικαίου, που διαθέτουν μια πραγματική εξουσία, χωρίς όμως να εξαρτώνται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Υπ' αυτή την έννοια, διαφέρουν από τους κλασικούς διοικητικούς Οργανισμούς του κράτους, οι οποίοι εξαρτώνται από τους υπουργούς της κυβέρνησης και υποβάλλονται στην ιεραρχική εξουσία ή τις αποφάσεις αυτής. Η εμφάνιση του θεσμού αυτού σε ένα διοικητικό σύστημα θεμελιωδώς ενιαίο και ενοποιημένο χάρη στο ιεραρχικό σύστημα της κρατικής διοίκησης προκάλεσε ερωτήματα, συζητήσεις και αντιδράσεις τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο σε πολλές σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες, κυρίως ευρωπαϊκές.

Το βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα μιας *Ανεξάρτητης Αρχής* είναι ότι συνιστά έναν κρατικό θεσμό ανεξάρτητο από την εκτελεστική εξουσία, και ως τέτοιος αποτελεί μια ειδική μορφή διοικητικού Οργανισμού που απολαμβάνει ευρείας αυτονομίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας σε σύγκριση με την κλασική διοίκηση. Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών είναι θεμελιωμένη πρωτίστως στο γεγονός ότι η Κυβέρνηση δεν έχει την τυπική εξουσία, όπως προβλέπεται από την ιεραρχικά δομημένη κρατική διοίκηση, να επιβάλει την πολιτική της ή να παρέμβει καθ' οιονδήποτε τρόπο στις αποφάσεις τους και εν γένει στο έργο τους.

Αυτό δεν σημαίνει ότι σε ορισμένες συνθήκες αποκλείονται τέτοιες παρεμβάσεις, αν οι γενικές συνθήκες λειτουργίας του κράτους, όπως η κυρίαρχες κοινωνικές πρακτικές και αντιλήψεις, το επιτρέπουν και το καθιστούν αποδεκτό. Οι πελατειακές σχέσεις και ο κομματισμός στη χώρα μας δημιουργούν ένα περιβάλλον ευνοϊκό για τέτοιες κυβερνητικές ή άλλες παρεμβάσεις στο έργο των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως είναι ευρύτερα και δημόσια παραδεκτό από τους πολιτικούς παράγοντες στη χώρα μας και βιβλιογραφικά τεκμηριωμένο.

Πέρα όμως από τις διαφορές τους και ανεξάρτητα από την ορολογία που χρησιμοποιείται από χώρα σε χώρα, όλες έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό τους μια σχετική ανεξαρτησία ή αυτονομία από την κυβέρνηση. Αυτό το αρκετά πρωτότυπο μοντέλο διοίκησης αναπτύχθηκε ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1970 και μετά στις

περισσότερες φιλελεύθερες δημοκρατίες, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις είναι προγενέστερο, όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές υιοθετήθηκαν αρχικά από τις μεγάλες δημοκρατικές χώρες που στράφηκαν σε πολιτικές αποκέντρωσης των διοικητικών αρμοδιοτήτων με σκοπό τον καλύτερο έλεγχο των κυβερνητικών αποφάσεων, οι οποίες έτειναν συχνά προς μια καταχρηστική ερμηνεία του Συντάγματος και των νόμων που δεν συμβάδιζε με το κράτους δικαίου (Chevalier, 2016).

Σύμφωνα με την κρατούσα παραδοχή, οι Ανεξάρτητες Αρχές, αν και εκφράστηκαν αμφιβολίες για τη συμβατότητά τους με τη δημοκρατική έννομη τάξη, συμβάλλουν στην ενίσχυση των δημοκρατικών αρχών και του κράτους δικαίου, μέσα από την καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, η οποία θεωρείται η κύρια αποστολή τους. Η θέσπισή τους στις δημοκρατικές χώρες αποτελεί ένα καινούργιο φαινόμενο, αν και στην πραγματικότητα εγγράφονται στην παράδοση ενός πολιτικο-διοικητικού πεδίου που χαρακτηριζόταν από την κατανομή των εξουσιών μεταξύ νομοθετικής, δικαστικής και εκτελεστικής εξουσίας. Έτσι, τίθεται συχνά το ερώτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους.

Από μια δημοκρατική θεσμική σκοπιά, ο τρόπος θέσπισής τους, η δράση τους και τα αποτελέσματά της συνηγορούν στην άποψη ότι οι Αρχές αυτές συνδέονται άμεσα με τους θεσμούς που κατέχουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση, όπως το κοινοβούλιο και ο δικαστικός έλεγχος στον οποίο υποβάλλονται. Ο κοινοβουλευτικός και ο δικαστικός έλεγχος στους οποίους υπάγονται, τις καθιστούν πλήρως ενσωματωμένες στο δημοκρατικό θεσμικό σύστημα και τις νομιμοποιούν, τόσο δε περισσότερο που η δράση τους συμβάλλει αποφασιστικά στον δημοκρατικό έλεγχο των πράξεων της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης (Autin, 2016).

Αν και ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν ότι η θέση τους στο δημοκρατικό θεσμικό πλαίσιο είναι ασαφής, θεωρείται ότι οι νεοπαγείς αυτοί θεσμοί αντιπροσωπεύουν μια σημαντική πρόοδο της δημοκρατίας, διασφαλίζοντας σε μεγάλο βαθμό την ευνομία σε ευαίσθητους τομείς λειτουργίας της κρατικής διοίκησης, διαμεσολαβώντας και διαιτητεύοντας ανάμεσα σε διαφορετικά συμφέροντα και, κυρίως, ενισχύοντας των σεβασμό των δημοκρατικών αξιών και προστατεύοντας τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών (Vitalis, 1993).

Είναι προφανές ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο στη δημοκρατία, αλλά αυτό δεν ισχύει στον ίδιο βαθμό σε όλες τις χώρες, ακόμα και αν ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας τους σε νομικό επίπεδο είναι

παρόμοιος. Όπως υπογραμμίσαμε στις πρώτες σελίδες αυτού του πονήματος, τα προβλήματα στα οποία καλούνται να ανταποκριθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές ειδικά στη χώρα μας, έχουν να κάνουν με την ελληνική πολιτική κουλτούρα και το βασικότερο ίσως χαρακτηριστικό της που είναι ο κομματισμός και οι πελατειακές σχέσεις.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε στη συμβολή των Αρχών αυτών στην ενδυνάμωση του δημοκρατικού κράτους δικαίου και στα όρια αυτής της συμβολής, ώστε να καταστεί σαφέστερο το πρόβλημα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας καθώς και ο ρόλος και τα περιθώρια των Ανεξάρτητων Αρχών στην αντιμετώπισή του.

1.2. Η συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών

Είναι γεγονός ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές διεθνώς έχουν αναλάβει να φέρουν εις πέρας ένα σημαντικό έργο που εντοπίζεται σε τομείς και πτυχές της δημόσιας διοίκησης που παρουσίαζαν προβλήματα. Κύρια αποστολή τους είναι η διασφάλιση και η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών σε μια εποχή που εμφανίζονται όλο και περισσότεροι κίνδυνοι καταπάτησής τους, εξαιτίας κυρίως της πολυπλοκότητας της σύγχρονης κοινωνίας, των τεχνολογικών εξελίξεων, του αυξημένου ρόλου της δημόσιας διοίκησης στη σύγχρονη οικονομία και του όλο και μεγαλύτερου όγκου των προς διευθέτηση ζητημάτων εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης. Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν υποκαθιστούν τη δημόσια διοίκηση, αλλά τη συμπληρώνουν και συμβάλλουν στην καλύτερη λειτουργία της και την αποτελεσματικότητά της πρωτίστως στον τομέα της συνταγματικής και, σύμφωνα, με τη νομοθεσία, απονομής του δικαίου εν γένει.

Υπ' αυτή την έννοια, οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν με βάση ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συνήθως εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι η ταχύτητα των αποφάσεων, η αντικειμενικότητα στην εφαρμογή των αρχών του δημοκρατικού κράτους δικαίου, η διαφάνεια, η αξιοκρατία ως βασική αρχή της δράσης τους, η υπέρβαση της γραφειοκρατίας, ο αυξημένος τυπικός έλεγχος των αποφάσεών τους και η δημοκρατική λογοδοσία που επιτελείται μέσα από τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες.

Με τον τρόπο αυτό, οι Ανεξάρτητες Αρχές ενισχύουν ακόμα περισσότερο τη συνταγματική έννοια της «θεσμικής εγγύησης», της προσδίδουν πραγματική και

ουσιαστική υπόσταση και έτσι ενδυναμώνεται το δημοκρατικό κράτος δικαίου και η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, η *Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα*, το *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* και η *Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών*, ενισχύουν τις υφιστάμενες θεσμικές εγγυήσεις για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού προστατεύει το πολιτικό δικαίωμα της κατάληψης δημόσιων αξιωμάτων και ο Συνήγορος του Πολίτη προστατεύει τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών (Ράϊκος, 2008: 109-110).

Είναι αναμφίβολο γεγονός ότι η απλή νομική πρόβλεψη δεν είναι επαρκής για μια ισχυρή θεσμική εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, και για τον λόγο αυτό η κατοχύρωσή τους και η εν τοις πράγμασι απόλαυσή τους ενισχύεται περαιτέρω μέσα από την εξειδικευμένη εγγύηση και την κρατική προστασία τους από συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή και όχι εν γένει από αφηρημένες νομικές προβλέψεις, οι οποίες μπορούν δυνάμει να διαστρεβλώσουν και να παραποιήσουν τους σκοπούς του κράτους δικαίου.

Εδώ ανακύπτει όμως ένα σημαντικό ζήτημα, το οποίο συνδέεται άμεσα με το πρόβλημα της πραγματικής ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Διότι, η συνταγματική κατοχύρωση της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών αποσκοπούσε στην περαιτέρω ενίσχυση του δημοκρατικού κράτους δικαίου και στην ουσιαστική και πραγματική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, αλλά αυτή η επιδίωξη σηματοδοτούσε ταυτόχρονα τη συνάφεια της συνταγματικής κατοχύρωσής τους με τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Εφόσον δηλαδή το Σύνταγμα είναι απόρροια της δημοκρατικής βούλησης και της λαϊκής κυριαρχίας, υπό την έννοια ότι ο λαός εκλέγει τα μέλη του κοινοβουλίου, τα οποία συντάσσουν το Σύνταγμα εν ονόματι και μέσα από την εντολή του λαού, η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών θεμελιώνει έστω και έμμεσα τη δημοκρατική νομιμοποίησή τους.

Ωστόσο, στην περίπτωση της χώρας μας, η συνταγματική κατοχύρωση και της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους παραμένει προβληματική και συζητήσιμη, λόγω του τρόπου εκλογής των επικεφαλής των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, η οποία γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, και των επικεφαλής των νομοθετικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών από την κυβέρνηση. Η ενεργός ανάμιξη του Κοινοβουλίου στη διαδικασία ανάδειξής τους

συνάδει με το δημοκρατικό πολίτευμα, δεν είναι όμως παρά μια μορφή έμμεσης νομιμοποίησης, η οποία μπορεί να εγείρει αμφιβολίες για την αντικειμενικότητά της καθώς η κομματικοποίηση, που χαρακτηρίζει τη λειτουργία του ελληνικού κράτους, άρα και της Βουλής, δεν αποκλείει άτυπες παρεμβάσεις στο έργο των Ανεξάρτητων Αρχών.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσουμε «τη δυσπιστία που εξέφρασε η Πρόεδρος της Βουλής για το κατά πόσο η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ικανή να επιλέγει αξιοκρατικά τα πρόσωπα, που στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές» (Βενιζέλος, 2008: 108). Είναι αλήθεια ότι οι ηγεσίες των Ανεξάρτητων Αρχών ορίζονται από κοινοβουλευτικό όργανο - τη Διάσκεψη των Προέδρων - με ασαφή σύνθεση, το οποίο ελέγχεται από την εκάστοτε κυβέρνηση που έχει την πλειοψηφία στη Βουλή. Είναι σαφές ότι η εκλογή τους ουσιαστικά κατευθύνεται από την πλειοψηφία, με ότι αυτό μπορεί να σημαίνει για την ανεξαρτησία των Αρχών και την αξιοκρατική επιλογή των Προέδρων τους. Επιπλέον, ο Κανονισμός της Βουλής μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία, κατά τρόπο ώστε αυτή να ελέγχει πλήρως τη διαδικασία και να μπορεί να εκλέγει από μόνη της και οπωσδήποτε όχι απαραίτητα αξιοκρατικά την ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών. Η μη αξιοκρατική επιλογή των στελεχών τους σημαίνει ότι δεν διασφαλίζεται επαρκώς η ανεξαρτησία των Αρχών. Στην περίπτωση αυτή, όπως σημειώνει ο Νίκος Αλιβιζάτος, οι Ανεξάρτητες Αρχές «λειτουργούν ως άλλοθι για κομματικές παρεμβάσεις και πρόσχημα για κάθε λογής παρανομίες» (Αλιβιζάτος, 2008: 34).

Προβλήματα παρουσιάζει επίσης το ζήτημα της πολιτειολογικής κατάταξης των Ανεξάρτητων Αρχών, ειδικά ο προσδιορισμός του καθεστώτος ανεξαρτησίας τους, μιας ανεξαρτησίας εντός της γενικότερης πολιτικής λειτουργίας. Η επικάλυψη, ορισμένες φορές, των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών από αυτές της κλασικής διοίκησης και το αντίστροφο καθώς και μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών όταν αυτή δεν ρυθμιστεί εύστοχα, προκαλεί συχνά γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, συγκρούσεις αρμοδιοτήτων ή και αντιφάσεις. Αλλά και χωρίς να υπολογιστεί το ζήτημα των επικαλύψεων, οι Ανεξάρτητες Αρχές αδυνατούν τελικά να ξεφύγουν από τη γραφειοκρατία, την πολυνομία και την κακονομία. Επιπλέον, η ανεπαρκής στελέχωσή τους και οι ελλείψεις στις υποδομές τους επιβραδύνουν σημαντικά το έργο τους (Τζέμος, 2012: 17-18).

Ωστόσο, παρά τα προβλήματα που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, και τα οποία θα επιχειρήσουμε στη συνέχεια να αναδείξουμε με πιο τεκμηριωμένο τρόπο μέσα από την έρευνά μας, είναι γενικά παραδεκτό ότι η θέσπισή τους έχει συμβάλει σημαντικά στην αποτελεσματικότερη διοίκηση και στην ενίσχυση του κράτους δικαίου στη χώρα μας. Το σημαντικότερο εδώ είναι, και αυτή φιλοδοξούμε να είναι η συμβολή μας σε αυτή την εργασία, να διερευνήσουμε και να καταγράψουμε με κατά το δυνατόν αντικειμενικό τρόπο τις αδυναμίες και τα προβλήματα των Αρχών, όπως τα αντιλαμβάνονται οι ίδιες μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις τους, αλλά και την πρόδοό τους, και έτσι να αποτιμήσουμε τη συμβολή τους στην επιδιωκόμενη ενίσχυση του δημοκρατικού κράτους δικαίου και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια, κυρίως αυτών που καλούνται να προστατεύσουν.

Θεωρούμε στο σημείο αυτό αναγκαίο να αναφερθούμε συνοπτικά στην ιστορία των Ανεξάρτητων Αρχών στον δυτικό κόσμο, προκειμένου να έχουμε μια σαφέστερη εικόνα τους σχετικά με τη φυσιογνωμία και τις ιστορικές συνθήκες που επέβαλαν την καθιέρωσή τους, πράγμα που θα είναι χρήσιμο για την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου στη χώρα μας.

1.3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις φιλελεύθερες δημοκρατικές χώρες

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, στις περισσότερες φιλελεύθερες δημοκρατικές χώρες, έκαναν την εμφάνισή τους κυρίως κατά τις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, εξαιτίας του γεγονότος ότι οι κοινωνικο-οικονομικές, οι τεχνολογικές και οι πολιτικές εξελίξεις κατέστησαν αναγκαία την πολιτική αυτονομία ή ουδετεροποίηση σημαντικών τομέων της κρατικής εξουσίας. Οι ταχύτατες εξελίξεις σε όλους τους τομείς της σύγχρονης κοινωνικής και οικονομικής ζωής, με βασικά χαρακτηριστικά την πολυπλοκότητα των προβλημάτων, στην οικονομία, την κοινωνία, στους χώρους εργασίας, στην πολιτική και τους θεσμούς, τη δημιουργία υπερεθνικών οργανισμών, την αύξηση της γραφειοκρατίας και τις δυσλειτουργίες που εμφανίζονται ανάμεσα στη διοίκηση και στους διοικούμενους, τις εξελίξεις στο χώρο των τηλεπικοινωνιών, της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, αποτελούν τους λόγους για την εμφάνιση και τη γέννηση των Ανεξάρτητων Αρχών (Αντωνόπουλος, 1995: 21).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίστηκαν αρχικά στις Ηνωμένες Πολιτείες και στη συνέχεια εξαπλώθηκαν στην Ευρώπη. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή εμφανίστηκε στις ΗΠΑ το 1887. Επρόκειτο για την Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate

Commerce Commission), βασική αρμοδιότητα της οποίας ήταν η επίλυση προβλημάτων σχετικά με τις μονοπωλιακές συνθήκες, που έτειναν να διαμορφωθούν στον τομέα των σιδηροδρόμων, καθώς και η προστασία του εμπορίου μεταξύ των Πολιτειών της Αμερικής από έκνομες πρακτικές. Σε μεταγενέστερο χρόνο ψηφίστηκαν μια σειρά από νόμοι μέσω των οποίων συγκροτήθηκε ένα πιο ολοκληρωμένο και πιο αποτελεσματικό πλαίσιο αντιμονοπωλιακής (antitrust) νομοθεσίας, όπως ο νόμος *Sherman Act* (1890), ο νόμος *Clayton Act* (1914), κ.α.

Περαιτέρω εξάπλωση των Ανεξάρτητων Αρχών στις Ηνωμένες Πολιτείες παρατηρείται στη διάρκεια του *New Deal* του Ρούσβελτ κατά τη δεκαετία του 1930. Η πολιτική που ακολούθησε ο Ρούσβελτ είχε ως βασικό σκοπό να συμφιλιώσει την κρατική παρεμβατικότητα με την ελεύθερη επιχείρηση (Αντωνόπουλος, 1995: 20). Την περίοδο αυτή, ιδρύεται η *Federal Power Commission* (1930), ενώ το 1934 ιδρύεται η *Securities and Exchange Commission* και η *Federal Communications Commission*, που πήρε τη θέση της *Federal Radio Commission* (1927), με σκοπό την καλύτερη και αποτελεσματικότερη ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στον τηλεοπτικό τομέα και τη ρύθμιση του ραδιοηλεκτρικού τοπίου (Benjamin, 1998: 233).

Στο επόμενο διάστημα και μετά από δεκαετίες, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών εξαπλώθηκε και στις ευρωπαϊκές χώρες. Από τις πρώτες χώρες που υιοθέτησαν τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών ήταν η Γαλλία, η οποία άρχισε, μετά τον πόλεμο, να συστήνει Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (*Autorités Administratives Indépendantes*), αντλώντας τα οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά από τις Ανεξάρτητες Αρχές που αναπτύχθηκαν στις ΗΠΑ (Κουλούρης, 1993). Τέτοιες Ανεξάρτητες Αρχές ήταν η *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (1978), η *Commission des Operations de Bourse*, το *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, κ.α.. (Αντωνόπουλος, 1995).

Στη Μεγάλη Βρετανία, στη δεκαετία του 1980 η κυβέρνηση ακολούθησε πολιτικές απορρύθμισης των κρατικών μονοπωλίων, και, στη συνέχεια προχώρησε στη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών, όπως το *Office of Gas Supply* (1986), το *Office of Water Services* (1989), και το *Office of Electricity Regulation* (1990). Την ίδια στιγμή, αναδομούνται και εκσυγχρονίζονται Ανεξάρτητες Αρχές που είχαν ιδρυθεί παλαιότερα με σκοπό τη ρύθμιση οικονομικών δραστηριοτήτων, ώστε να αποτραπούν οι μονοπωλιακές τάσεις της ελεύθερης αγοράς (Γεωργαντάς, 2004: 253).

Στη συνέχεια, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών επεκτάθηκε σταδιακά και στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρήκε πεδίο εφαρμογής με τους θεσμούς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και του Ευρωπαϊκού Επόπτη για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων (2001) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2007).

1.4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη

Η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, αποσκοπούσε στη συμπλήρωση και την ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου των αποτελεσμάτων δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην πρόσθετη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012).

Η ίδρυση των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας άρχισε μετά το 1970. Αρχικά ιδρύθηκε η Επιτροπή Ανταγωνισμού με τον Ν. 703/1977 και στη συνέχεια ακολούθησαν και άλλες όπως η Επιτροπή Τοπικής Ραδιοφωνίας με το Π.Δ. 25/1988, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης με τον Ν.1866/1980, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών με τον Ν.2075/1992, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) με τον Ν.2190/1994. Εν συνεχεία, νομοθετούνται σχεδόν ταυτόχρονα η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.) με τον Ν.2472/1997 και ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τΠ.) με τον Ν.2477/1997 (Τζώνος, 2010: 21).

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 σημαδεύει τη σημαντικότερη για τις Ανεξάρτητες Αρχές θεσμική στροφή στην ελληνική έννομη τάξη, αφενός με την συνταγματική κατοχύρωση πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, αφετέρου με την προσθήκη ενός νέου άρθρου (101^Α), με αντικείμενο τη συγκρότηση και τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών. Ειδικότερα, με την παρ. 1 του άρθρου 101^Α ορίζεται ότι «όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής, τα μέλη της διορίζονται, με ορισμένη θητεία² και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει». Και ακολούθως στην παράγραφο 2 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι «η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των

² Σύμφωνα με το άρθρο 61 του Ν. 4055/2012 η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών και των αναπληρωτών τους είναι εξαετής, χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδικαία μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες. Η ανεξάρτητη αρχή μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί όχι όμως πέρα από ένα εξάμηνο, εάν κάποια από τα μέλη της εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απωλέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας.

Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής».

Σύμφωνα δε με την εισήγηση του Γενικού Εισηγητή της πλειοψηφίας Ευάγγελου Βενιζέλου οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία των ΑΔΑ, οφείλονται στην «ανάγκη να περιβληθούν με θεσμικές εγγυήσεις ατομικά δικαιώματα που απειλούνται κυρίως από την τεχνολογική εξέλιξη, στην πολιτική αμηχανία που έχει επικρατήσει στα όργανα της κρατικής εξουσίας, τα οποία αδυνατούν να χειριστούν με αποτελεσματικότητα ορισμένους ευαίσθητους και ανταγωνιστικούς τομείς του δημόσιου βίου και έτσι εμφανίζεται το αντιφατικό και παράδοξο φαινόμενο της ουδετεροποίησης πολύ σημαντικών λειτουργιών της κρατικής εξουσίας, στην ανάγκη να λειτουργεί η δημόσια διοίκηση με διαφάνεια, με πλήρη αιτιολογία, άρα με μια διαδικασία, η οποία είναι δικαστική διαδικασία»³.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, που κατοχυρώθηκαν με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 είναι οι εξής :

1. *Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.), που κατοχυρώθηκε με το άρθρο 9^Α του Συντάγματος. Με το άρθρο αυτό προστατεύονται τα προσωπικά δεδομένα και κατοχυρώνεται η πληροφοριακή αυτοδιάθεση. Ήδη ο Ν.2472/1997 καθόριζε το πλαίσιο της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τα δικαιώματα των υποκειμένων τους. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου προβλέπει τη λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής που διασφαλίζει την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Πρόκειται για την Ανεξάρτητη Αρχή, που συστάθηκε με τον νόμο 2472/1997 με αποστολή να εποπτεύει την εφαρμογή του νόμου (Δαγτόλγου, 2005: 391).*

2. *Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) κατοχυρώθηκε με το άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος. Με το άρθρο αυτό ο Συντακτικός νομοθέτης υπάγει τη ραδιοφωνία και τηλεόραση στον άμεσο έλεγχο του κράτους με σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, επιβάλλει το καθεστώς της προηγούμενης άδειας για τη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών και υπάγει τον έλεγχο και την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει (Τζώνος, 2010: 101).*

³ Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος (2002), σελ. 43.

3. Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.), η οποία κατοχυρώθηκε με το άρθρο 19 § 2 του Συντάγματος. Με την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού εξουσιοδοτείται ο Συντακτικός νομοθέτης να ορίσει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής, που διασφαλίζει το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο. Η Α.Δ.Α.Ε. είναι η μόνη συνταγματικά κατοχυρωμένη Αρχή που δημιουργείται μετά την Αναθεώρηση του 2001 με τον Ν.3115/2003 (Τζώνος, 2010: 116).

4. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), το οποίο κατοχυρώθηκε με το άρθρο 103 § 7 του Συντάγματος. Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου αυτού «η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει.». Αν και με την εν λόγω συνταγματική διάταξη δεν προβλέπεται συγκεκριμένη ονομασία για την Ανεξάρτητη Αρχή και κατά συνέπεια είναι δυνατή η νομοθετική μεταβολή της ονομασίας, αυτή αφορά στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Ανεξάρτητη Αρχή, που είχε ήδη συσταθεί με τον νόμο 2190/1994 (Τζώνος, 2010: 109).

5. Ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τΠ.), κατοχυρώνεται με το άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος, που ήδη λειτουργούσε ως ανεξάρτητη Αρχή συσταθείσα με τον Ν. 2477/1997 και διέπεται εφεξής από τις διατάξεις του Ν.3094/2003 (Τζώνος, 2010: 112).

Οι παραπάνω συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν παρά μόνο με συνταγματική αναθεώρηση. Το γενικό νομικό πλαίσιο όλων των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, θεσπίστηκε με τον Ν.3051/2002, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4055/2012. Με το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν.3051/2002, ως ισχύει, υπό τον τίτλο «λειτουργική ανεξαρτησία» κατοχυρώνεται η λειτουργική ανεξαρτησία του θεσμού των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών καθιστώντας σαφές ότι δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής (Τζώνος, 2010: 85). Στο άρθρο 3 του ιδίου νόμου υπό τον τίτλο «Προσωπική ανεξαρτησία Νομικό καθεστώς μελών» ορίζεται ότι, ως μέλη των ανεξάρτητων

αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών. Επιπλέον, για κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή έχουν θεσπιστεί ειδικοί εκτελεστοί του Συντάγματος νόμοι, με τους οποίους ρυθμίζονται θέματα αρμοδιοτήτων, οργάνωσης και λειτουργίας τους, ενώ όλες έχουν τον κανονισμό λειτουργίας τους και εκδίδουν περαιτέρω οικείες κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Η νομική φύση των παραπάνω Αρχών ορίζεται συνεπώς «με βάση τη φύση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων τους. Οι αρμοδιότητες αυτές των Αρχών είναι κατ' αρχήν διοικητικές. Συνεπώς οι αρμοδιότητές των Αρχών πρέπει να ενταχθούν στην «εκτελεστική λειτουργία» υπό την έννοια του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος. Έτσι οι αρχές είναι διοικητικά όργανα του Κράτους» (Ράϊκος, 2012: 185).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ασκούν κρατική εξουσία και θεσπίστηκαν για να καταστήσουν πιο αποτελεσματική την κρατική διοίκηση σε κρίσιμους τομείς λειτουργίας του κράτους και της δημοκρατικής νομιμότητας. Η λειτουργία τους εστιάζεται σε τομείς που οι συνήθεις δυνατότητες της εκτελεστικής εξουσίας δεν μπορούσαν να αντεπεξέλθουν και να δώσουν κατάλληλες και σύννομες λύσεις σύμφωνα με τις απαιτήσεις, τις ανάγκες και τις συνθήκες της εποχής μας.

Ειδικότερα, οι Ανεξάρτητες Αρχές εγγυώνται και φέρουν εις πέρας κρίσιμα ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, στα οποία είναι κοινά παραδεκτό ότι το ελληνικό κράτος δεν μπορούσε να ανταποκριθεί με αποτελεσματικό τρόπο και σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου, όπως είναι η αξιοκρατία στις προσλήψεις του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, η ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν εν γένει τη δημόσια διοίκηση, όπως η κινητικότητα των δημόσιων υπαλλήλων και ο έλεγχος του έργου της δημόσιας διοίκησης, η ρύθμιση του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, κ.λπ. Επιπλέον, οι Ανεξάρτητες Αρχές ενδυναμώνουν το θεσμικό πλαίσιο προστασίας «ευάλωτων θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εποχές που αναπτύσσονται νέα είδη κινδύνων (κίνδυνοι στο απόρρητο των τηλεπικοινωνιών, κίνδυνοι από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων των πολιτών)» (Τζέμος, 2012: 14-15).

Επιπρόσθετα, οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν με γνώμονα ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συχνά εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση, όπως ο εξειδικευμένος νομικός έλεγχος, η εξειδίκευση του

προσωπικού, η αξιοκρατία, η ταχύτητα στη διεκπεραίωση των υποθέσεων που χειρίζονται, ο αντιγραφειοκρατικός τρόπος λειτουργίας τους και εν γένει η καλύτερη και αποτελεσματικότερη δράση τους επ' ωφελεία των πολιτών και της δίκαιης μεταχείρισής τους από το κράτος.

Κεφάλαιο δεύτερο

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.)

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμου και κυρίως το δικαίωμά του στην προστασία των προσωπικών δεδομένων του αποτελεί πρωταρχικό καθήκον των θεσμών μιας σύγχρονης δημοκρατικής κοινωνίας της πληροφορίας.

Η μεγάλη ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών και της ψηφιακής οικονομίας και η ραγδαία εξέλιξη των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, αύξησαν τους κινδύνους για την ιδιωτική ζωή των πολιτών, των οποίων στοιχεία της προσωπικής, οικονομικής και κοινωνικής τους κατάστασης μπορούν να αντληθούν σε ελάχιστο χρόνο και να οδηγήσουν σε συνολική καταγραφή της προσωπικότητάς τους και στη σύνθεση του ατομικού τους «προφίλ».

Υπ' αυτές τις συνθήκες, προέκυψε η ανάγκη να προστατευτεί το άτομο από την ανεξέλεγκτη επεξεργασία πληροφοριών που το αφορούν. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το έτος 1995 εκδόθηκε η Οδηγία 95/46 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς τα Κράτη - μέλη «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών», η οποία και τα υποχρέωσε να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς το περιεχόμενό της. Επιπλέον, το έτος 2004 εκδόθηκε η οδηγία 2002/58/EK για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Οι εν λόγω οδηγίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τους νόμους 2472/1997 και 3471/2006 και η εποπτεία της εφαρμογής τους καθώς και λοιπών ρυθμίσεων που αφορούν στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων έχει ανατεθεί στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

2.1. Η ταυτότητα και η αποστολή της Α.Π.Δ.Π.Χ.

Η Α.Π.Δ.Π.Χ. είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή (άρθρο 9^Α του Συντάγματος), η οποία ιδρύθηκε με τον Ν.2472/1997, ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε, ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 95/46 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Α.Π.Δ.Π.Χ. έχει ως αποστολή της την εποπτεία εφαρμογής του νόμου και των λοιπών σχετικών

διατάξεων, αναφορικά με την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Σε οργανωτικό επίπεδο, η Αρχή συγκροτείται από τον Πρόεδρο, ο οποίος είναι απαραίτητα δικαστικός λειτουργός βαθμού Συμβούλου της Επικρατείας, ή αντίστοιχου και άνω, και έξι μέλη με τους αναπληρωτές τους και εξυπηρετείται από Γραμματεία που λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης, αποτελούμενη από τα Τμήματα Ελεγκτών, Επικοινωνίας, Διοικητικών και Οικονομικών Υποθέσεων.

Σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες της Αρχής, με βάση το άρθρο 19 του ιδρυτικού της νόμου, αυτές διακρίνονται σε ρυθμιστικές και ελεγκτικές. Ως προς τις ρυθμιστικές αρμοδιότητές της, η Αρχή εκδίδει οδηγίες για την ενιαία εφαρμογή των ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα καθώς και κανονιστικές πράξεις για τη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λοιπών θεμάτων. Εξετάζει αιτήσεις του υπεύθυνου επεξεργασίας με τις οποίες ζητείται ο έλεγχος και η εξακρίβωση της νομιμότητας της επεξεργασίας και του απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις, καλεί και επικουρεί επαγγελματικά σωματεία και ενώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων που διατηρούν αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και γενικά γνωμοδοτεί για κάθε νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση που αφορά στην επεξεργασία και προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Σε ότι αφορά τις ελεγκτικές αρμοδιότητές της, η Αρχή εξετάζει καταγγελίες και προσφυγές ατόμων, αναφορικά με την εφαρμογή του νόμου και την προστασία των δικαιωμάτων τους, διενεργεί διοικητικούς ελέγχους αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από καταγγελίες σε Αρχεία, εξετάζει τις γνωστοποιήσεις που υποβάλλονται και χορηγεί άδειες ίδρυσης και λειτουργίας αρχείου ευαίσθητων δεδομένων. Η ελεγκτική αρμοδιότητα της Αρχής στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω της διακρίβωσης της τήρησης των προϋποθέσεων νομιμότητας κατά τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων από τους υπεύθυνους επεξεργασίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ιδρυτικού νόμου της, η Αρχή επιβάλλει στους υπεύθυνους επεξεργασίας ή στους εκπροσώπους τους, για παράβαση των υποχρεώσεών τους, που απορρέουν από τον νόμο αυτόν και από κάθε άλλη ρύθμιση, που αφορά στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και μετά την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας, διοικητικές

κυρώσεις όπως αποκλειστική προθεσμία για άρση της παράβασης, πρόστιμα, προσωρινή ή οριστική ανάκληση άδειας, κλπ.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις τρεις από τις Εκθέσεις που η Α.Π.Δ.Π.Χ. υπέβαλε στο ελληνικό Κοινοβούλιο, ήτοι την Έκθεση του 1999, του 2009 και του 2016.

2.2. Το έργο της Α.Π.Δ.Π.Χ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις της προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο

2.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (1999)

Η Έκθεση αυτή αποτελεί τη δεύτερη υποβληθείσα από την Αρχή στον Πρόεδρο της Βουλής και την επιλέξαμε προκειμένου να εξετάσουμε τη δράση της Αρχής στο αρχικό στάδιο της λειτουργίας της, μετά την οργάνωση της Γραμματείας που έλαβε χώρα εντός του έτους 1999 και με την ενίσχυση των υποδομών της.

Το 1999 ήταν μια κομβική χρονιά για τη λειτουργία της Α.Π.Δ.Π.Χ., δεδομένου ότι άρχισε να ανταποκρίνεται ουσιαστικά στις αρμοδιότητες και στην αποστολή που της είχε αναθέσει η Πολιτεία. Αρχικά και λόγω του εύρους του αντικειμένου της, έθεσε ορισμένες προτεραιότητες, προτάσσοντας την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών από την επεξεργασία δεδομένων και την τήρησή τους σε αρχεία (π.χ. Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν⁴, αρχείο «Τειρεσίας», κλπ.). Επίσης, κύρια δραστηριότητά της αποτέλεσε η εξέταση των καταγγελιών των πολιτών, σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων τους και η παροχή συνδρομής προς αυτούς για την προστασία των δικαιωμάτων τους. Επιπλέον, η Αρχή προσπάθησε να μελετήσει και να αντιμετωπίσει μείζονα ζητήματα που σχετίζονταν με την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και εφαρμογών, όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων στο διαδίκτυο (σελ. 3).

Οι κυριότερες δράσεις της Α.Π.Δ.Π.Χ., όπως καταγράφονται στην Έκθεση αυτή είναι οι εξής:

Διενέργεια διοικητικών ελέγχων σε αρχεία ιδιωτικού και δημοσίου τομέα

Η Αρχή στο πλαίσιο της ελεγκτικής αρμοδιότητάς της, σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ.1 του Ν.2472/1997, διενήργησε 20 διοικητικούς ελέγχους σε αρχεία εταιρειών,

⁴ Στην Έκθεση διευκρινίζεται ότι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είναι η εθνική αρχή ελέγχου του Σένγκεν, υπό την έννοια ότι είναι αρμόδια για τον έλεγχο του Εθνικού Τμήματος του Πληροφοριακού Συστήματος Σένγκεν (σελ. 5).

φορέων ή φυσικών προσώπων, εκ των οποίων 6 σε εταιρείες πώλησης αγαθών ή παροχής υπηρεσιών εξ αποστάσεως, 7 σε Εταιρείες Διαχείρισης πληροφοριών χρηματοπιστωτικής ικανότητας και 7 σε φορείς του Δημοσίου τομέα. Η επιλογή των ελεγχθέντων αρχείων έγινε με βάση τα εξής κριτήρια: α) τον σκοπό τήρησης του αρχείου, β) τη σημασία λειτουργίας του αρχείου στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, και, γ) την ιδιαιτερότητα του αρχείου σε σχέση με την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Κατά τη διενέργεια των ελέγχων η Αρχή αντιμετώπισε ζητήματα που αφορούν: α) εν γένει τη νομιμότητα των καταχωρίσεων, β) τα δικαιώματα των υποκειμένων των οποίων τα δεδομένα έχουν καταχωριστεί, και, γ) την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούνται από τη λεγόμενη ιδιοποίηση δεδομένων (σελ. 23-24).

Κατάρτιση κανονιστικών πράξεων

Το έτος 1999 η Αρχή προέβη στην κατάρτιση δύο κανονιστικών πράξεων:

1. Την υπ' αριθ. 1/1999 που αφορά στους τρόπους ενημέρωσης των υποκειμένων των δεδομένων από τον υπεύθυνο επεξεργασίας, σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν.2472/1997.
2. Την υπ' αριθ. 2/1999 με την οποία καθορίστηκαν οι συνήθεις κατηγορίες επεξεργασιών και αρχείων, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 3 του Ν.2472/1997 (σελ. 32-33).

Εξέταση προσφυγών-Γνωμοδοτήσεις

Το 1999 η Αρχή εξέτασε 233 προσφυγές και αιτήσεις, από τις οποίες απαντήθηκαν οι 205. Επίσης μετά από αιτήματα δημοσίων φορέων αλλά και με δική της πρωτοβουλία εξέδωσε ένα μεγάλο αριθμό γνωμοδοτήσεων που αναφέρονταν στην εφαρμογή των βασικών αρχών της προστασίας της ιδιωτικής ζωής. Σημαντικότερες αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις της Αρχής ήταν: α) η απόφαση σχετικά με τη λειτουργία της Τειρεσίας Α.Ε. σε θέματα επεξεργασίας δεδομένων πιστοληπτικής ικανότητας, με την οποία νομιμοποιήθηκε υπό όρους η λειτουργία της Τειρεσίας Α.Ε., διότι «κρίθηκε απαραίτητη η τήρηση και επεξεργασία δεδομένων πιστοληπτικής ικανότητας για τη λειτουργία του τραπεζικού και πιστοληπτικού συστήματος της χώρας», και β) η απόφαση με την οποία ο ΟΤΕ υποχρεώθηκε να αντικαταστήσει το μηνιαίο τέλος απορρήτου, για τους συνδρομητές που δεν επιθυμούσαν να συμπεριλαμβάνονται στους τηλεφωνικούς καταλόγους, με ένα εφάπαξ ποσό (σελ. 34-35).

Χορήγηση αδειών συλλογής και επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων

Σύμφωνα τον Ν.2472/1997 για την ίδρυση και λειτουργία αρχείου συλλογής και επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων (άρθρο 7), ή τη διασύνδεση αρχείων εκ των οποίων ένα περιέχει ευαίσθητα δεδομένα (άρθρο 8), ή τη διασυνοριακή ροή προσωπικών δεδομένων σε χώρες που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρο 9), απαιτείται σχετική άδεια από την Αρχή. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων αυτών η Αρχή ολοκλήρωσε τον έλεγχο ενός μεγάλου όγκου αιτήσεων από οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες υγείας, επέβαλε σε ορισμένες περιπτώσεις όρους και προϋποθέσεις για την προστασία του δικαιώματος της ιδιωτικής ζωής των υποκειμένων, απηύθυνε συστάσεις και υποδείξεις αναφορικά με το απόρρητο και την ασφάλεια της επεξεργασίας και εξέδωσε την πρώτη άδεια για διασυνοριακή διαβίβαση δεδομένων στις Η.Π.Α. (σελ. 45-47).

Γνωστοποιήσεις τήρησης αρχείων ή επεξεργασιών απλών ή ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων

Το έτος 1999 η Αρχή δέχθηκε 65.000 γνωστοποιήσεις τήρησης αρχείων ή επεξεργασιών απλών ή ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, φυσικά πρόσωπα (όπως ιατροί) κ.ά. Η διαδικασία όμως αυτή συνοδεύτηκε από προβλήματα, όπως ελλείψεις στοιχείων κ.ά., τα οποία η Αρχή προσπάθησε να αμβλύνει με την κατάρτιση σχετικών εντύπων, που διανεμήθηκαν στους υπεύθυνους επεξεργασίας μέσω των Επιμελητηρίων, των Περιφερειών κ.ά. (σελ. 49-52). Επίσης, προκειμένου η Αρχή να αντιμετωπίσει τον μεγάλο όγκο των γνωστοποιήσεων που δέχθηκε, πρότεινε νομοθετικές τροποποιήσεις εξαίρεσης από την υποχρέωση γνωστοποίησης ορισμένων κατηγοριών αρχείων όπως πελατών, προμηθευτών κ.ά. (σελ. 14-15).

Επικοινωνία-Ενημέρωση

Η Αρχή κατά το έτος 1999 πρόεβη σε μια σειρά επικοινωνιακών ενεργειών (έκδοση ενημερωτικού εντύπου, ολοκλήρωση σχεδιασμού και παραγωγής τηλεοπτικού μηνύματος, ανακοινώσεις στον Τύπο, δημιουργία ανοιχτής γραμμής επικοινωνίας, πραγματοποίηση σεμιναρίων σε φορείς, κ.ά.) με σκοπό να ενημερώσει αφενός τους πολίτες για τις αρμοδιότητες της και για τα δικαιώματά τους, αναφορικά με την προστασία της προσωπικής τους ζωής, και, αφετέρου, τους υπεύθυνους της επεξεργασίας αρχείων προσωπικών δεδομένων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τις υποχρεώσεις τους (47-49).

Από τα παραπάνω στοιχεία που προκύπτουν από την εξέταση της πρώτης Έκθεσης της Α.Π.Δ.Π.Χ., φαίνεται ότι η Αρχή κατέβαλε προσπάθειες για να εμπεδωθεί στο κράτος και στην κοινωνία τόσο η γνώση του νόμου όσο και η κατανόηση της σημασίας των πληροφοριών που αφορούν τους πολίτες, ώστε να προστατεύονται καλύτερα τα ατομικά τους δικαιώματα. Πρέπει να τονιστεί ότι η Αρχή επιλήφθηκε εκατοντάδων προσφυγών και αιτήσεων, έλαβε σημαντικές αποφάσεις και εξέδωσε πλήθος γνωμοδοτήσεων σχετικών με την προστασία προσωπικών δεδομένων. Αξίζει να επισημανθεί ιδιαίτερα ότι, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της ως Αρχή Ελέγχου του πληροφοριακού συστήματος Σένγκεν, η Αρχή εξέτασε εκατοντάδες σχετικές προσφυγές, οι οποίες διεκπεραιώθηκαν σχεδόν στο σύνολό τους (σελ. 17).

Η Αρχή ανέπτυξε εξίσου σημαντικές πρωτοβουλίες στον τομέα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στους τομείς της Κοινωνίας της Πληροφορίας, της άμεσης προώθησης προϊόντων και υπηρεσιών, των Τηλεπικοινωνιών και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Σε ότι αφορά την ενημέρωση των πολιτών, η Αρχή ανέπτυξε εξοπλισμό πρόσβασης και αξιοποίησης των δυνατοτήτων που παρέχει το Διαδίκτυο. Έτσι, οι πολίτες είχαν τη δυνατότητα να ζητήσουν πληροφορίες, να λύσουν απορίες και γενικότερα να ενημερωθούν για ζητήματα που αφορούν στην προστασία της ιδιωτικής ζωής απευθύνοντας ερωτήματα προς το προσωπικό της Αρχής με τη χρήση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (σελ. 14).

Ωστόσο, όπως αναγνωρίζεται και στην ίδια την Έκθεση (σελ. 5), τα αποτελέσματα δεν είναι ιδιαίτερα ικανοποιητικά και μεγάλα προβλήματα ανακύπτουν διαρκώς στον τομέα ευθύνης της, στην επίλυση των οποίων η Αρχή δυσκολεύεται να ανταποκριθεί εξαιτίας της έλλειψης προσωπικού και του αναλογικά μεγάλου φόρτου εργασίας.

2.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (2009)

Οι κυριότερες δραστηριότητες⁵ της Αρχής με βάση την Έκθεση του 2009 ήταν οι εξής:

Εισερχόμενα έγγραφα: προσφυγές/καταγγελίες/ερωτήματα και εξέταση αυτών

⁵ Στα στοιχεία που παρουσιάζονται δεν περιλαμβάνονται οι διενεργηθέντες διοικητικοί έλεγχοι σε αρχεία και επεξεργασίες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι γνωμοδοτήσεις και οι προσωρινές διαταγές της Αρχής (σελ. 18 της Έκθεσης).

Το σύνολο των εισερχόμενων εγγράφων που εξετάστηκαν από την Αρχή ήταν 7.150, από τα οποία τα 2.318 ήταν προσφυγές/ερωτήματα/αιτήσεις. Ειδικότερα, οι προσφυγές/καταγγελίες, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι απόρρητες, ανήλθαν σε 781 και τα ερωτήματα σε 1.347. Από τις εισερχόμενες προσφυγές/καταγγελίες, αυτές που συγκεντρώνουν τον μεγαλύτερο αριθμό είναι: οι 228 αφορούν ηλεκτρονικές επικοινωνίες, οι 70 τον τομέα των Διοικητικών Αρχών και Δημόσιας τάξης, οι 61 τον χρηματοπιστωτικό τομέα και οι 46 τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (σελ. 18-20). Από το σύνολο των προσφυγών/καταγγελιών, διεκπεραιώθηκαν 276 (ποσοστό 27% περίπου), με το μεγαλύτερο ποσοστό να καταλαμβάνει ο τομέας της ιδιωτικής οικονομίας (23,19%) και κατόπιν η δημόσια διοίκηση (11,96%) (σελ. 21). Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι η Αρχή εξέτασε 14 προσφυγές αλλοδαπών, οι οποίες έγιναν αποδεκτές στο σύνολό τους, γεγονός που αποδεικνύει τη διάθεση της Αρχής να υπηρετεί τη νομιμότητα χωρίς διακρίσεις προς τους αλλοδαπούς (σελ. 39).

Από τις εισερχόμενες υποθέσεις ερωτημάτων, σε σύνολο 1106, διεκπεραιώθηκαν οι 691, ποσοστό που αντιπροσωπεύει πάνω από το 60% (σελ. 21-24).

Έλεγχος νομιμότητας Σένγκεν, γνωστοποιήσεις και άδειες

Η Αρχή προέβη σε έλεγχο νομιμότητας καταχωρήσεων στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν, ο αριθμός των οποίων ήταν 90, από τις οποίες διεκπεραιώθηκαν οι 39. Επίσης, ο αριθμός των γνωστοποιήσεων και των αδειών επεξεργασίας αρχείων ήταν 837, σε σύγκριση με τις 892 το 2008, και τις 560 το 2007 (ο μέγιστος αριθμός τους ήταν 7.7240 το 1999) (σελ. 26-27).

Γνωμοδοτήσεις

Η Αρχή διενήργησε τρεις σημαντικές γνωμοδοτήσεις, οι οποίες είναι καίριας σημασίας για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών. Η πρώτη από αυτές αφορά στη λειτουργία κλειστών κυκλωμάτων τηλεόρασης σε δημόσιους χώρους, η δεύτερη στην ανάλυση DNA και τη δημιουργία αρχείου γενετικών αποτυπωμάτων, και η τρίτη στις έννομες συνέπειες εισαγγελικής παραγγελίας για τη χορήγηση δημοσίων εγγράφων (σελ. 174-216).

Τομείς δραστηριοτήτων

Η Αρχή δραστηριοποιήθηκε σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, καταρχάς στο δημόσιο, όπως η Εθνική Άμυνα και η Δημόσια Τάξη, η Υγεία, η Κοινωνική Ασφάλιση, η Παιδεία και η Έρευνα, στον ιδιωτικό τομέα, όπως ο Χρηματοπιστωτικός τομέας και η

ιδιωτική οικονομία, αλλά και στο διεθνές επίπεδο, με διάφορους διεθνείς οργανισμούς που εμπíπτουν στα θέματα της αρμοδιότητάς της (σελ. 4-5).

Επικοινωνία-Ενημέρωση

Στον τομέα της ενημέρωσης των πολιτών, η Έκθεση υπογραμμίζει τη σημασία της δημοσιότητας για τη διασφάλιση της «νόμιμης, διαφανούς και ασφαλούς επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων» (σελ. 108). Προς τον σκοπό αυτό, οι δράσεις της περιέλαβαν τη διοργάνωση εκδήλωσης με την ευκαιρία της Ευρωπαϊκής Ημέρας Προστασίας Δεδομένων, παρουσιάσεις εκπροσώπων της σε επιστημονικά συνέδρια, ημερίδες και σεμινάρια, καθώς και δημοσιεύσεις άρθρων σε εφημερίδες και περιοδικά. Επίσης, λειτούργησε η διαδικτυακή πύλη της Αρχής, η οποία ενημερώνει με αναρτήσεις της τους πολίτες για όλα τα τρέχοντα θέματα της δράσης της.

Σύμφωνα με την εικόνα που παρέχεται από την Έκθεση του 2009, η Αρχή φαίνεται να αδυνατεί να ανταποκριθεί επαρκώς στην αποστολή της, πράγμα που φαίνεται από τον μεγάλο αριθμό των συσσωρευμένων από τα προηγούμενα έτη εκκρεμών υποθέσεων προσφυγών/καταγγελιών, οι οποίες την 31/12/2009 έφτασαν τις 2.289 (σελ. 25), ενώ ο αντίστοιχος αριθμός των υποθέσεων Ερωτημάτων ανέρχονταν στις 1745. Τα σοβαρά λειτουργικά προβλήματα που παρατηρήθηκαν κατά τα προηγούμενα χρόνια και επισημάνθηκαν και στις προηγούμενες Εκθέσεις συνεχίστηκαν και κατά το έτος 2009, εξαιτίας κυρίως του μεγάλου όγκου των εισερχομένων υποθέσεων, αλλά και λόγω της έλλειψης προσωπικού (σελ. 13). Ωστόσο, φαίνεται ότι, με δεδομένα τα προβλήματα αυτά, το έργο της Αρχής δεν είναι αμελητέο, τουλάχιστον με βάση τον αριθμό των περατωμένων υποθέσεων, αλλά και εν γένει με βάση το έργο και τις δράσεις της Αρχής, κυρίως στον τομέα της ενημέρωσης και της διαφάνειας.

2.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Π.Δ.Π.Χ. (2016)

Στην Έκθεση του 2016, επαναλαμβάνεται η διαπίστωση ότι υπήρξαν οργανωτικά προβλήματα και δυσκολίες κατά τη λειτουργία της Αρχής και την άσκηση του έργου της. Οι κυριότερες δραστηριότητες της Αρχής με βάση την Έκθεση του 2016 ήταν οι εξής:

Συνολικός αριθμός εισερχομένων υποθέσεων/εγγράφων

Κατά το 2016, το σύνολο των εισερχομένων εγγράφων ήταν 9.292, εκ των οποίων οι προσφυγές/ερωτήματα/αιτήσεις, ανήλθαν σε 2.563 (σελ. 30). Το σύνολο των

διεκπεραιωμένων υποθέσεων ανήλθε σε 3.105 και ήταν αυξημένο κατά 9% περίπου σε σχέση με το 2015. Ο συνολικός αριθμός των εισερχομένων εγγράφων, σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, αυξήθηκε κατά περίπου 17%, ο αριθμός των εισερχομένων υποθέσεων προσφυγών/καταγγελιών κατά 40% περίπου και των ερωτημάτων/γνωστοποιήσεων κατά 12% περίπου. Η Αρχή πραγματοποίησε επίσης τρεις ελέγχους, δύο προγραμματισμένους και έναν αιφνίδιο, ο οποίος έγινε μετά από καταγγελία. Σε 132 περιπτώσεις, η εξέταση των υποθέσεων ολοκληρώθηκε με την έκδοση απόφασης από την Ολομέλεια ή από το αντίστοιχο αρμόδιο Τμήμα.

Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι από τις 21 αποφάσεις της Αρχής επιβλήθηκαν κυρώσεις, εκ των οποίων στις 14 επιβλήθηκε η κύρωση της προειδοποίησης-σύστασης, ενώ για τις 7 από αυτές επιβλήθηκε πρόστιμο, το ύψος του οποίου κυμάνθηκε από 1.000 ως 28.000 ευρώ. Συνολικά, επιβλήθηκαν πρόστιμα ύψους 93.000 ευρώ (σελ. 28).

Εισερχόμενα έγγραφα: προσφυγές/καταγγελίες/ερωτήματα και εξέταση αυτών

Το 2016, ο αριθμός των υποθέσεων προσφυγών/καταγγελιών ανήλθε σε 714, ο μεγαλύτερος αριθμός εκ των οποίων αφορούσε τον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (221), (σελ. 32). Η Αρχή εξέτασε 634 προσφυγές/καταγγελίες και 1.115 ερωτήματα υπεύθυνων επεξεργασίας και πολιτών σχετικά με τη νομιμότητα ή την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, ο μεγαλύτερος αριθμός εκ των οποίων αφορούσε τον τομέα υγείας (194) και τον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (117) (σελ. 36).

Γνωμοδοτήσεις/γνωστοποιήσεις/άδειες

Το 2016 η Αρχή πραγματοποίησε 8 γνωμοδοτήσεις, ερεύνησε 1.356 υποθέσεις γνωστοποιήσεων αρχείων και επεξεργασιών και εξέδωσε ή ανανέωσε 170 άδειες τήρησης αρχείων ευαίσθητων δεδομένων και 9 άδειες διαβίβασης δεδομένων σε χώρες εκτός Ε.Ε.. Από το σύνολο των αδειών, οι 14 αφορούσαν υποθέσεις πρόσβασης και αντίρρησης σχετικά με το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν.

Επικοινωνία-Ενημέρωση

Η Αρχή συνεχίζει να δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον τομέα της επικοινωνίας και της ενημέρωσης των πολιτών, αποσκοπώντας ταυτόχρονα στη δημοσιότητα και τη διαφάνεια των δράσεών της, αλλά και στην εγρήγορσή τους για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων τους. Προς τούτο, η Αρχή έχει πολλαπλασιάσει τις επικοινωνιακές δράσεις της, με την οργάνωση ημερίδων και σεμιναρίων,

επιστημονικών συνεδρίων, τη δημιουργία και ενημέρωση στην ιστοσελίδα της, με τη δημοσίευση άρθρων σε επιστημονικά περιοδικά στελεχών της, κλπ.

Από τη δραστηριότητα της Αρχής κατά το έτος 2016 προκύπτει ότι συνεχίζεται η προσπάθειά της να αντεπεξέλθει στην αποστολή της και φαίνεται να το επιτυγχάνει σε σημαντικό βαθμό, φροντίζοντας να προστατεύσει τους πολίτες από παραβιάσεις των ατομικών δικαιωμάτων τους, παρά τις αντιξοότητες και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει. Σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, τα εισερχόμενα έγγραφα παρουσιάζουν αύξηση και μάλιστα υπερβαίνουν τον αριθμό όλων των προηγούμενων ετών, με εξαίρεση το 2007, ενώ σχετικά σταθερός είναι ο αριθμός τους σε ότι αφορά τα εξερχόμενα έγγραφα, με εξαίρεση τον αριθμό των ερωτημάτων και, ειδικά των γνωμοδοτήσεων, που παρουσιάζουν μια αυξητική τάση όλα τα προηγούμενα χρόνια (σελ. 38). Γενικά, μπορούμε να πούμε ότι η αποτελεσματικότητα της Αρχής είναι αυξημένη, ενώ αξιοσημείωτη είναι η δραστηριότητά της στον τομέα της ενημέρωσης των πολιτών, αλλά και των φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των αρμοδιοτήτων της.

Συμπεράσματα

Η Α.Π.Δ.Π.Χ. δημιουργήθηκε για να προστατεύσει με πρόσθετες, συνταγματικές εγγυήσεις το ατομικό δικαίωμα της προστασίας του ατόμου από την κακόβουλη επεξεργασία και χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Παρά τις διαχρονικές δυσκολίες που συνάντησε η Αρχή από τη στιγμή της ίδρυσής της, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τη στελέχωσή της, η δραστηριότητά της υπήρξε σημαντική και η παρουσία της στον δημόσιο βίο ήταν όλο και πιο έντονη, όπως φαίνεται από τα στοιχεία που παραθέσαμε στις τρεις Εκθέσεις για τη δράση της, και ειδικά όπως δείχνουν τα συγκριτικά στοιχεία όλων των ετών δράσης της (σελ. 38). Η παρουσία και το έργο της υπήρξε εγγύηση για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, ιδιαίτερα σε μια εποχή με μεγάλους κινδύνους, λόγω της ανάπτυξης των νέων τεχνολογιών. Όπως επισήμανε ο Πρόεδρος της Αρχής στο προλογικό του σημείωμα της Έκθεσης του 2016, «σε μια περίοδο κρίσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και ειδικά του δικαιώματος στην προστασία των προσωπικών δεδομένων τους, αποτελεί κρίσιμο πρόταγμα για τις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες (σελ. 13).

Κεφάλαιο τρίτο

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.)

Η μέριμνα του κράτους για τη διασφάλιση στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο της ελευθερίας της έκφρασης και της πολυφωνίας, της αντικειμενικότητας, της ισότητας των όρων στη μετάδοση των ειδήσεων και των πληροφοριών, της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, καθώς και για την προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, οδήγησαν στη συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης. Το Ε.Σ.Ρ. λειτουργεί σε Ολομέλεια, η οποία είναι εννεαμελές όργανο⁶ και απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο, οι οποίοι είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και επτά μέλη πλήρους απασχόλησης. Με απόφαση της Ολομέλειας έχουν συγκροτηθεί 6 Κλιμάκια για την εξέταση ζητημάτων ειδικότερου ενδιαφέροντος. Το Ε.Σ.Ρ. επικουρείται στη λειτουργία του από διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό (σελ. 11, Έκθεση 2001). Οι αποφάσεις του Ε.Σ.Ρ. αποτελούν άμεσα εκτελεστές διοικητικές πράξεις και προσβάλλονται στα διοικητικά δικαστήρια.

3.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Ε.Σ.Ρ.

Το Ε.Σ.Ρ. ιδρύθηκε με τον Ν.1866/1989⁷ που θέσπισε τη λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και αποτελεί μία από τις πρώτες Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 κατοχυρώθηκαν συνταγματικά οι αρμοδιότητές του, οι οποίες μέχρι τότε ρυθμίζονταν με νομοθετικές διατάξεις. Ειδικότερα στη διάταξη του άρθρου 15 παρ.2 εδ.1-3 του Συντάγματος ορίζεται ότι «η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του κράτους. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει». Στη συνέχεια αναφέρεται ότι «Ο άμεσος έλεγχος του κράτους, που λαμβάνει και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας, έχει ως σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, καθώς και

⁶ Άρθρο 2 παρ. 1 Ν.2863/2000, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο δεύτερο του Ν.4357/2016.

⁷ Ο Ν.1866/1989 αντικαταστάθηκε με τον Ν.2863/2000.

τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας».

Με βάση το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο⁸, οι κυριότερες αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. είναι οι εξής :

- α) Ο έλεγχος του περιεχομένου του προγράμματος των παρόχων οπτικοακουστικών υπηρεσιών για την τήρηση των κανόνων δικαίου.
- β) Ο έλεγχος του προγράμματος της Δημόσιας Τηλεόρασης και η τήρηση των γενικών αρχών, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία.
- γ) Η χορήγηση, η ανανέωση και η ανάκληση των αδειών λειτουργίας ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών.
- δ) Η κατάρτιση κωδίκων Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών Εκπομπών, Διαφημίσεων και Ψυχαγωγικών προγραμμάτων.
- ε) Η διατύπωση οδηγιών, συστάσεων, ερωτημάτων σε δημόσιους ή ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς.
- στ) Η τήρηση μητρώου επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο χώρο των Μ.Μ.Ε.
- ζ) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, αναφορικά με τους ιδιοκτησιακούς περιορισμούς για την κατοχή επιχειρήσεων (σελ. 13-15, Έκθεση 2015).

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις τρεις από τις Εκθέσεις που η Α.Π.Δ.Π.Χ. υπέβαλε στο ελληνικό Κοινοβούλιο, ήτοι την Έκθεση του 1999, την Έκθεση του 2009 και την Έκθεση του 2016.

3.2. Το έργο του Ε.Σ.Ρ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο

3.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2001)

Η Έκθεση αυτή είναι η πρώτη μετά τη συνταγματική κατοχύρωση της Αρχής. Κατά το έτος 2001 δεν υπήρξαν νομοθετικές ρυθμίσεις για τη λειτουργία της, πλην της θεσμικής καθιέρωσής της ως Ανεξάρτητης Αρχής με την παρ. 2 του άρθρου 15 του Συντάγματος. Κατά το έτος αυτό ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες πρόσληψης εξειδικευμένου προσωπικού για την κάλυψη των αναγκών της Αρχής σε προσωπικό (σελ. 2). Επίσης, η Αρχή προέβη σε διαδικασίες αναβάθμισης των συστημάτων

⁸ Ν. 2863/2000, 4339/2015, 4173/2013, 3592/2007, 3310/2005, 2644/1998, 2328/1995, και Προεδρικά Διατάγματα 109/2010, 77/2003 και 310/1996) και Κανονισμός Ε.Σ.Ρ. 2/1991.

μηχανογράφησης και της τηλεπικοινωνιακής υποδομής της για την κάλυψη των υπηρεσιακών αναγκών, την εξασφάλιση της αξιοπιστίας και την απρόσκοπτη λειτουργία της για την εκπλήρωση της αποστολή της (σελ. 3-5). Τα κύρια στοιχεία του έργου της Αρχής, όπως καταγράφεται στην Έκθεση αυτή είναι τα εξής:

Καταγραφή εκπομπών

Η Αρχή πραγματοποίησε, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελιών πολιτών κατά ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, έναν ικανοποιητικό αριθμό καταγραφής εκπομπών με αντικείμενο τις παραβιάσεις σε θέματα προστασίας ανηλίκων, πολιτικής πολυφωνίας, της νομοθεσίας περί διαφημίσεων κ.ά., και επέβαλε χρηματικά πρόστιμα σε τηλεοπτικούς και ραδιοφωνικούς σταθμούς (σελ.5-13).

Έκδοση οδηγιών και συστάσεων

Εξέδωσε τις εξής οδηγίες: α) την υπ' αριθ. 1/2001 Οδηγία, αναφορικά με την προβολή ερωτικών σκηνών σε δελτία ειδήσεων και ενημερωτικές εκπομπές κατά παράβαση των διατάξεων της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας, β) την υπ' αριθ. 2/2001 Οδηγία, αναφορικά με την ορθή κατάταξη και σήμανση των τηλεοπτικών προγραμμάτων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

Η Αρχή προέβη επίσης στις εξής συστάσεις: α) την υπ' αριθ. 16/4.1.2001 προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, σχετικά με τη μη προβολή εικόνων ή ήχων που επιτείνουν ή δημιουργούν πόνο σε πρόσωπα β) την υπ' αριθ. 2763/12.6.2001 προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς σχετικά με τη μη μετάδοση ειδήσεων θεμάτων υγείας χωρίς απόλυτη τεκμηρίωση κ.α. γ) την υπ' αριθ. 4811/18.10.2001 προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, σχετικά με την ισότιμη παρουσίαση των εκδοχών των γεγονότων που αφορούν σε πολλές απόψεις, στην ακριβή καταγραφή της ημερομηνίας και ώρας των προβαλλόμενων εικόνων, συνεντεύξεων κ.α. Επίσης εξέδωσε και 3 συστάσεις σε τηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την τήρηση της διαδικασίας που προβλέπεται από τον νόμο για την κατάταξη και σήμανση των ψυχαγωγικών εκπομπών κ.α. (σελ. 13-15).

Χορήγηση αδειών ίδρυσης εγκατάστασης και λειτουργίας ραδιοφωνικών σταθμών στο νομό Αττικής και στο νομό Θεσσαλονίκης

Το 2001 ολοκληρώθηκε η διαδικασία χορήγησης δεκαπέντε 15 αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ισάριθμων τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών στο νομό Αττικής (σελ.19). Επίσης, εγκρίθηκε από το Συμβούλιο η χορήγηση 27 αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας ισάριθμων τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών στο νομό Θεσσαλονίκης (σελ. 20).

Χορήγηση πιστοποιητικών διαφάνειας

Τον Μάρτιο του 2001 ζήτησε με έγγραφο από όλα τα Υπουργεία να αποστέλλουν, κατ' εφαρμογή των οριζόμενων στο άρθρο 10 του Π.Δ. 310/1996, τα στοιχεία των υποψηφίων αναδόχων έργων ή προμηθειών του Δημοσίου για τη διασταύρωσή τους με τα στοιχεία των μετόχων και των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των ραδιοτηλεοπτικών επιχειρήσεων και τη χορήγηση πιστοποιητικού διαφάνειας. Ο έλεγχος αυτός, αν και δυσχερής για το Ε.Σ.Ρ. λόγω του ότι το μηχανογραφικό σύστημα ήταν σε διαδικασία αναβάθμισής του, είχε ως αποτέλεσμα την έκδοση 637 πιστοποιητικών (σελ. 21).

Έκδοση κοινωνικών μηνυμάτων

Το έτος 2001 η Ειδική Επιτροπή Κοινωνικών Μηνυμάτων του Ε.Σ.Ρ.⁹, εξέδωσε 206 εγκριτικές αποφάσεις, αναφορικά με τη δωρεάν μετάδοση μηνυμάτων κοινωνικού, οικολογικού και πολιτιστικού περιεχομένου προς πληροφόρηση του κοινωνικού συνόλου, από ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς.

Στην Έκθεση αυτή παρατηρούμε ότι το Ε.Σ.Ρ. έκανε σειρά παρεμβάσεων σε ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς για να προστατεύσει τα δικαιώματα ανήλικων παιδιών, αλλά και τη πολυφωνία –θέματα που είναι εξαιρετικά σημαντικά. Επίσης, μέσα από οδηγίες και συστάσεις προς τηλεοπτικούς σταθμούς, συνέβαλε στην εφαρμογή της νομοθεσίας καθώς και στον έλεγχο της διαφάνειας μέσα από την έκδοση των κατάλληλων πιστοποιητικών.

3.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2009)

Έκδοση υποδείξεων, συστάσεων και οδηγιών

Το 2009 σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4 παρ.2 του Ν.2863/2000 εξέδωσε τις εξής υποδείξεις: α) την υπ' αριθμ.1/16.6.2009 προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την «ορθή χρήση της ελληνικής γλώσσας» και τη συμπερίληψη εκπομπών με προϊόντα λόγου και τέχνης καθώς και την οργάνωση εκπομπών για την ορθή χρήση της ελληνικής γλώσσας ή την εκμάθησή της από ξένους ή αναλφάβητους, β) την υπ' αριθ. 2/28.7.2009 υπόδειξη προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, σχετικά με τις «αναφορές στον ιό της νέας γρίπης H1N1» και απηύθυνε την υπόδειξη να μη μεταδίδουν πληροφορίες, που να

⁹ Λειτουργεί κατ' εφαρμογήν της Κοινής Απόφασης των Υπουργών Υγείας και Πρόνοιας και Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΑΠ.24/1, αριθ. φύλλου 11/15.1.1997, τ. Β').

προκαλούν πανικό και σύγχυση στο κοινό, γ) την υπ' αριθ. 3/30.9.2009 προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την «Ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των βουλευτικών εκλογών της 4^{ης} Οκτωβρίου 2009» και τη μη μετάδοση δημοσκοπήσεων, εκπομπών πολιτικού χαρακτήρα για το πιθανό εκλογικό αποτέλεσμα κ.α. προς της 19:00 ώρας της ημέρας των εκλογών, ε) την υπ' αριθ. 4/24.11.2009 υπόδειξη προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, σχετικά με τη μη «αναφορά προϊόντων ή υπηρεσιών του χορηγού εκπομπής» κατά τη διάρκεια μετάδοσης ειδησεογραφικών και ψυχαγωγικών εκπομπών, αλλά μόνο στη λήξη και έναρξη αυτών, καθόσον ενδέχεται το κοινό να παρακινηθεί στην αγορά των προϊόντων (σελ. 34-35).

Επίσης εξέδωσε τις εξής οδηγίες : α) την υπ' αριθ. 1/7.4.2009 οδηγία προς όλους τους τηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την «παράνομη μετάδοση μαγνητοφωνημένων δελτίων ειδήσεων» και ζήτησε τη συμμόρφωση προς τη διάταξη του άρθρου 5 παρ.5 εδάφιο β' του Ν.3592/2007 και τη μετάδοση πρωτότυπων δελτίων ειδήσεων, β) την υπ' αριθ. 2/19.5.2009 οδηγία προς όλους του ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την «Ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των εκλογών της 7^{ης} Ιουνίου 2009 για την ανάδειξη των Ελλήνων Αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο» και την εφαρμογή των ισχυουσών κανονιστικών ρυθμίσεων κατά την προεκλογική περίοδο, γ) την υπ' αριθ. 3/15.9.2009 οδηγία προς όλους τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, αναφορικά με την «Ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των βουλευτικών εκλογών της 4^{ης} Οκτωβρίου 2009» και την εφαρμογή των ισχυουσών κανονιστικών ρυθμίσεων κατά την προεκλογική περίοδο (σελ. 35-36).

Επιπλέον προέβη στην υπ' αριθ. 1/13.4.2009 σύσταση (μη κυρωτική), προς όλους τους τηλεοπτικούς σταθμούς, με θέμα «Αναφορές που σχετίζονται με τον τρόπο αναπαράστασης και σχολιασμού των γεγονότων της ένοπλης επίθεσης μαθητή του Ο.Α.Ε.Δ. κατά συμμαθητή του και τρίτων, καθώς επίσης και την αυτοκτονία του» απευθύνοντας σύσταση για την τήρηση αυτοσυγκράτησης κατά τη μετάδοση των ειδήσεων, τη μη αναφορά σε θέματα βίας χωρίς να συντρέχει σημαντικός λόγος ενημέρωσης του κοινού, τη μη αναφορά σε μεθόδους τέλεσης ενός εγκλήματος κ.α. (σελ. 36).

Έκδοση γνωμοδοτήσεων

Η Αρχή εξέδωσε επίσης τις εξής γνωμοδοτήσεις: α) την από 12.5.2009 γνωμοδότηση για τις ευρωεκλογές της 7^{ης} 6.2009, αναφορικά με τους όρους, τις προϋποθέσεις και

τον χρόνο προβολής των πολιτικών κομμάτων ή των συνασπισμών κομμάτων, που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς και τους φορείς συνδρομητικών σχετικών υπηρεσιών, β) την από 12.5.2009 γνωμοδότηση για τις ευρωεκλογές της 7^{ης} 6/2009, αναφορικά με τους όρους, τις προϋποθέσεις και τον χρόνο προβολής των πολιτικών κομμάτων ή των συνασπισμών κομμάτων που δεν εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς και τους φορείς συνδρομητικών σχετικών υπηρεσιών, γ) την από 9.9.2009 γνωμοδότηση για τις βουλευτικές εκλογές της 4^{ης} 10.2009, αναφορικά με τους όρους, τις προϋποθέσεις και τον χρόνο προβολής των πολιτικών κομμάτων ή των συνασπισμών κομμάτων, που εκπροσωπούνται στη Βουλή των Ελλήνων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς και τους φορείς συνδρομητικών σχετικών υπηρεσιών, δ) την από 24.9.2009 γνωμοδότηση για τις βουλευτικές εκλογές της 4^{ης} 10.2009, αναφορικά με τους όρους, τις προϋποθέσεις και τον χρόνο προβολής των πολιτικών κομμάτων ή των συνασπισμών κομμάτων, που δεν εκπροσωπούνται στη Βουλή των Ελλήνων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς και τους φορείς συνδρομητικών σχετικών υπηρεσιών, και ε) την από 26.9.2009, για τον διορισμό μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΡΤ Α.Ε (σελ. 36-37).

Έκδοση αποφάσεων

Το 2009 εξέδωσε 588 αποφάσεις, εκ των οποίων 264 για τηλεοπτικούς σταθμούς και 324 για ραδιοφωνικούς σταθμούς. Οι 588 αποφάσεις, πλην της έκδοσης 14 βεβαιώσεων αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών σταθμών, αφορούν ενδεικτικά σε επιβολή προστίμων (139), σε συστάσεις (49), σε εξέταση αιτήσεων θεραπείας (161), σε εγκρίσεις ή μη αιτήσεων μεταβίβασης επιχειρήσεων ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών (69), σε εγκρίσεις ή μη αιτήσεων για την έκδοση αδειών δικτύωσης (68), σε διακοπή εκπομπής ή λειτουργίας (32) κ.ά. (σελ. 38).

Αναφορικά με τις κυρωτικές αποφάσεις χρηματικών προστίμων καθώς και των συστάσεων σε τηλεοπτικούς σταθμούς, αυτές αφορούν κυρίως σε θέματα περιεχομένου (θέματα προστασίας ανηλίκων, έλλειψη ευθύνης κατά τη μετάδοση των ειδήσεων, παραπλάνηση τηλεθεατών και υποβάθμιση προγράμματος κ.α.) και διαφήμισης (υπέρβαση διαφημιστικού χρόνου, συγκεκριμενοποιημένη διαφήμιση κ.α.), ενώ για τους ραδιοφωνικούς σε τεχνικά θέματα ή στη μη αποστολή ζητηθέντων από το Ε.Σ.Ρ. στοιχείων (σελ. 41-42).

Το σύνολο των επιβληθέντων προστίμων για το έτος 2009 ανήλθε 2.617.000 ευρώ, εκ των οποίων τα 2.444.000 επιβλήθηκαν σε τηλεοπτικούς σταθμούς και 177.000 ευρώ σε ραδιοφωνικούς σταθμούς (σελ. 44). Ενδεικτικές αποφάσεις επιβολής σημαντικών προστίμων, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην Έκθεση ήταν οι εξής:

α) Η υπ' αριθ. 431/26.8.2009, που αφορούσε στις από 24 και 26.3.2009 μεταδόσεις της εκπομπής «Μπορώ» του τηλεοπτικού σταθμού STAR, στον οποίον επιβλήθηκε πρόστιμο 80.000 ευρώ με το αιτιολογικό ότι «ασχολήθηκε παρανόμως με την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή δημοσιογράφου» (σελ. 45).

β) Η υπ' αριθ. 105/10.3.2009, που αφορούσε στις μεταδοθείσες εκπομπές την 13.11.2008, 25.12.2008, 14.1.2009, 15.1.2009, της εκπομπής «Η ΣΤΙΓΜΗ ΤΗΣ ΑΛΗΘΕΙΑΣ» του τηλεοπτικού σταθμού ANTENNA, στον οποίον επιβλήθηκε πρόστιμο αξίας 73.000 ευρώ με το αιτιολογικό ότι «με το παιχνίδι αυτό εξωθούνται πρόσωπα σε αποκάλυψη μύχιων και ανομολόγητων σκέψεων ή πράξεων... και δεν έχει την από το Σύνταγμα και τον νόμο αξιούμενη ποιότητα που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, ούτε εξασφαλίζει τον επιβαλλόμενο σεβασμό της αξίας του ανθρώπου σε συνάρτηση με την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας» (σελ. 45-46).

γ) Η υπ' αριθ. 553/1.12.2009, που αφορούσε στη μεταδοθείσα την 12.9.2009 εκπομπή «MEGA ΣΑΒΒΑΤΟΚΥΡΙΑΚΟ» του τηλεοπτικού σταθμού MEGA CHANNEL, στον οποίον επιβλήθηκε πρόστιμο 50.000 ευρώ λόγω «ελλείψεως της από το νόμο αξιοπρεπούς συμπεριφοράς σε πρόσωπα που αναφέρονται σε εκπομπές» και συγκεκριμένα σε προσβλητικό σχόλιο για τον τέως Πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Σημίτη (σελ. 46).

Έκδοση κοινωνικών μηνυμάτων

Το έτος 2009 η Ειδική Επιτροπή Κοινωνικών Μηνυμάτων του Ε.Σ.Ρ., εξέδωσε 337 εγκριτικές αποφάσεις, αναφορικά με τη δωρεάν μετάδοση μηνυμάτων κοινωνικού, οικολογικού και πολιτιστικού περιεχομένου, προς πληροφόρηση του κοινωνικού συνόλου (σελ. 58).

Στη δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του ΕΣΡ, παρατηρούμε μια αυξητική τάση των δραστηριοτήτων της, διευρύνοντας ταυτόχρονα το πεδίο των παρεμβάσεών της σε ζητήματα γλώσσας και ποιότητας εκπομπών, σε ζητήματα κοινωνικής ευθύνης ως προς τον τρόπο μετάδοσης των ειδήσεων, πέραν αυτών που είδαμε στην προηγούμενη. Πέραν των συστάσεων και των οδηγιών, η Αρχή προχώρησε σε

γνωμοδοτήσεις σε ζητήματα εκλογών, και κυρίως σε μεγάλο αριθμό κυρώσεων και προστίμων για λόγους που σχετίζονται με τον μη σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας σε τηλεοπτικές εκπομπές, ενώ συνέβαλε στην ενημέρωση των πολιτών μέσα από τη δημοσιοποίηση μηνυμάτων κοινωνικού χαρακτήρα.

3.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Ε.Σ.Ρ. (2015)

Το 2015 ήταν καθοριστικό έτος για το Ε.Σ.Ρ., διότι, όπως αναφέρεται και στην εισαγωγή της Έκθεσης, ήταν η πρώτη φορά που η Αρχή δεν μπόρεσε να ασκήσει τα καθήκοντά της λόγω της ελλιπούς σύνθεσής της - υπήρξε αδυναμία επί πολλά έτη ορισμού των μελών της Αρχής από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, λόγω μη απαιτούμενης πλειοψηφίας – καθώς και της αμφισβήτησης των αρμοδιοτήτων της (σελ. 4).

Οι κυριότερες δραστηριότητές της ήταν οι εξής:

Άδειες, προτάσεις και έλεγχοι

Ανοίχθηκαν 72 νέοι υπηρεσιακοί φάκελοι υποθέσεων σχετικά με χορήγηση αδειών δικτύωσης, έλεγχο ποιότητας προγράμματος, χορήγησης ή ανάκλησης βεβαίωσης νόμιμης λειτουργίας κ.α. (σελ.20). Κατατέθηκε πρόταση για θέσπιση νέου Κώδικα Ψυχαγωγικών και Επιμορφωτικών Εκπομπών (σελ. 44) και έγινε πρόσκληση προς ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς για γνωστοποίηση στοιχείων συνδεδεμένων επιχειρήσεων. Διενεργήθηκαν έλεγχοι σε 183 ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές και σε 1000 κεντρικά δελτία ειδήσεων για τον δειγματοληπτικό έλεγχο της πολιτικής πολυφωνίας.

Έκδοση υποδείξεων, συστάσεων (μη κυρωτικών) και οδηγιών

Η Αρχή προέβη στις ακόλουθες υποδείξεις: α) την 1/7.4.2015 αναφορικά με την «προστασία ανηλίκων από τη μετάδοση διαφημίσεων τυχερών παιγνίων» β) την 2/3.7.2015 αναφορικά με τις «ραδιοτηλεοπτικές μεταδόσεις την προηγούμενη και την ημέρα διεξαγωγής του δημοψηφίσματος της 5^{ης} Ιουλίου 2015» (σελ. 57-58). Στη συνέχεια, προέβη στις ακόλουθες μη κυρωτικές συστάσεις : α) 1/26.5.2015 αναφορικά «με τη μετάδοση προγραμμάτων σε επανάληψη» β) 2/26.5.2015 αναφορικά με την «τήρηση ωρών μετάδοσης των προγραμματισμένων εκπομπών» (σελ. 58-59). Επίσης, προέβη στις ακόλουθες οδηγίες: α) την 1/13.1.015 αναφορικά με την ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των βουλευτικών εκλογών της 25^{ης} Ιανουαρίου 2015 και β) την 2/3.9.2015 αναφορικά με την

«Ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των βουλευτικών εκλογών της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015» (σελ. 59-60).

Έκδοση γνωμοδοτήσεων

Τις από 9.1.2015 και 1.9.2015 Γνωμοδοτήσεις της Ολομέλειας για τους όρους και τις προϋποθέσεις προβολής των πολιτικών κομμάτων και τον συνασπισμό κομμάτων που εκπροσωπούνται στην Ελληνική Βουλή και τον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τους δημόσιους και ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς κατά την προεκλογική περίοδο των εκλογών της 25^{ης} Ιανουαρίου 2015 και 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015, αντίστοιχα.(σελ. 60-61).

Έκδοση αποφάσεων

Εξέδωσε 332 αποφάσεις, εκ των οποίων 209 για τηλεοπτικούς σταθμούς και 123 για ραδιοφωνικούς σταθμούς, με αντικείμενο την παράβαση της τήρησης κανόνων πολιτικής πολυφωνίας, τη μη υποβολή ζητηθέντων στοιχείων, την παραπλάνηση του κοινού, την προβολή τυχερού παιγνίου σε ζώνη ανηλίκων, την υπέρβαση διαφημιστικού χρόνου, την συγκεκριμενισμένη διαφήμιση, τις σκηνές βίας κ.α. (σελ. 64-65). Από τις ανωτέρω 332 αποφάσεις ήταν κυρωτικές οι 206 και συγκεκριμένα 149 για τηλεοπτικούς σταθμούς και 57 για ραδιοφωνικούς σταθμούς (σελ. 70-71). Το συνολικό ποσό των επιβληθέντων προστίμων ανέρχεται στα 2.464.000 ευρώ από τα οποία τα 2.340.000 ευρώ επιβλήθηκαν σε τηλεοπτικούς σταθμούς και 14.000 ευρώ σε ραδιοφωνικούς σταθμούς (σελ. 73).

Ενδεικτικές αποφάσεις για κρίσιμα ζητήματα:

α) Η υπ' αριθ. 297/17.9.2015 που αφορούσε την μετάδοση της 1.3.2015 ξένης σειράς ΦΟΝΙΚΟ ΟΠΛΟ του ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού STAR CHANNEL, αναφορικά με ζητήματα προστασίας ανηλίκων, μετάδοσης βίαιων και επιθετικών σκηνών και αναντιστοιχίας σήμανσης και στον οποίον επιβλήθηκε πρόστιμο 15.000 ευρώ (σελ. 90-91)

β) Η υπ' αριθ. 343/19.10.2015 απόφασή του, που αφορούσε στη μετάδοση της εκπομπής ΠΡΩΙΝΟ-ANT-1 την 1.7.2015, του ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού ANTENNA, αναφορικά με το γεγονός ότι ο παρουσιαστής της εκπομπής «ανέχθηκε επί μακρόν την ανταλλαγή υβριστικών εκφράσεων μεταξύ μιας βουλευτού και ενός δημοσιογράφου» και ως εκ τούτου δεν εξασφαλίστηκε η συνταγματική επιταγή της ποιοτικής στάθμης του προγράμματος, με αποτέλεσμα να επιβληθεί πρόστιμο 15.000 ευρώ (σελ. 92-95).

γ) Η υπ' αριθ. 260/22.7.2015 απόφασή του, που αφορούσε στη μετάδοση της ραδιοφωνικής εκπομπής την 6.3.2015 από τον ιδιωτικό ραδιοφωνικό σταθμό REAL FM του Ν. Αττικής, αναφορικά με τη μη ποιοτική χρήση της γλώσσας εκ μέρους του δημοσιογράφου που χρησιμοποιούσε υβριστικές και ακαλαίσθητες φράσεις, την προστασία των ανηλίκων ακροατών και τη μη ποιοτική στάθμη του μεταδιδόμενου προγράμματος, επιβάλλοντας πρόστιμο 5.000 ευρώ (σελ. 132-133).

Έκδοση κοινωνικών μηνυμάτων

Το έτος 2015 η Ειδική Επιτροπή Κοινωνικών Μηνυμάτων του Ε.Σ.Ρ., εξέδωσε 462 εγκριτικές αποφάσεις, αναφορικά με τη δωρεάν μετάδοση μηνυμάτων κοινωνικού, οικολογικού και πολιτιστικού περιεχομένου προς πληροφόρηση του κοινωνικού συνόλου, από ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς.

Η τρίτη Έκθεση που παρουσιάσαμε παραπάνω δεν σηματοδοτεί μια αποδοτική χρονιά ως προς το έργο της Αρχής, εξαιτίας των οργανωτικών προβλημάτων της. Παρόλα αυτά, η Αρχή υλοποίησε σημαντικό έργο, όπως το κρίσιμο θέμα του ελέγχου της ποιότητας ορισμένων εκπομπών, η κατάθεση νέου Κώδικα Ψυχαγωγικών και Επιμορφωτικών εκπομπών για την προστασία της αξιοπρέπειας των πολιτών και η έκδοση ικανού αριθμού υποδείξεων, συστάσεων και γνωμοδοτήσεων.

Συμπεράσματα

Με βάση τις τρεις Εκθέσεις που εξετάσαμε, το Ε.Σ.Ρ. έκανε σημαντικές παρεμβάσεις με αυξητικούς ρυθμούς από την ίδρυσή του μέχρι σήμερα, προστατεύοντας καίρια θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, και κυρίως την ελευθερία στην πληροφόρηση και την ενημέρωση, αλλά και το δικαίωμα στην αξιοπρέπεια. Από την άλλη, η οργανωτική του συγκρότηση και δομή παρουσίασε σημαντικά προβλήματα που είχαν επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της δράσης του. Οι διάφορες παρεμβάσεις του, αποσκοπούσαν στην έννομη λειτουργία του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου και στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το πέτυχε με επάρκεια και με ικανοποιητικά αποτελέσματα, διότι ο αριθμός των παρεμβάσεών του δεν αποτελεί ούτε ασφαλές ούτε το μοναδικό κριτήριο. Με δεδομένα τα προβλήματα στον χώρο της αρμοδιότητάς του, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του, ο οποίος μπορεί, πέραν των ελέγχων και των προστίμων ή άλλων δράσεων, να εστιάσει στο γεγονός ότι τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα παίζουν έναν ιδιαίτερα εκπαιδευτικό και παιδαγωγικό ρόλο στην ελληνική κοινωνία και ως τέτοιος θα πρέπει να αξιολογηθεί.

Κεφάλαιο τέταρτο

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.)

Η ανάγκη για τη θέσπιση της Αρχής αυτής προέκυψε από τις εξελίξεις στον χώρο των νέων τεχνολογιών και τους κινδύνους που αυτοί εγκυμονούσαν για τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Για τον λόγο αυτό, ο Έλληνας νομοθέτης ανταποκρίθηκε στο αίτημα των καιρών ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 97/66ΕΚ «περί επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και προστασίας της ιδιωτικής ζωής στον τηλεπικοινωνιακό τομέα» (Αρκουλή, 2010: 1). Η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η γενίκευση των υπολογιστικών συστημάτων και η απελευθέρωση της αγοράς των υπηρεσιών στον χώρο των επικοινωνιών, εξυπηρέτησαν μεν τις ανθρώπινες δραστηριότητες και συνέβαλαν στην αναβάθμιση των κοινωνικών σχέσεων, αύξησαν όμως τους κινδύνους παραβίασης του απορρήτου της επικοινωνίας και γενικότερα της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

4.1. Η ταυτότητα και η αποστολή της Α.Δ.Α.Ε.

Η Α.Δ.Α.Ε. δημιουργήθηκε από την Πολιτεία, προκειμένου να συμβάλει στην αποτελεσματική προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ανταπόκρισης και επικοινωνίας, που αποτελεί θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα κατοχυρωμένο με το άρθρο 19 του Συντάγματος, το οποίο έχει ως αποδέκτες όλους τους φορείς δημόσιας εξουσίας αλλά ισχύει και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (Τσίρης, 2002: 87-92).

Η Α.Δ.Α.Ε. συστάθηκε με το άρθρο 1 του νόμου 3115/2003, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του προαναφερθέντος άρθρου του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε με απόφαση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής (Μάρτιος 2001), που όριζε «*Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής που διασφαλίζει το απόρρητο της παραγράφου 1*», δηλαδή «*Το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο*». Σύμφωνα δε με το άρθρο 1 του ιδρυτικού νόμου της Αρχής «στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου».

Με τη σύσταση της Α.Δ.Α.Ε., «διαμορφώθηκε ένα θεσμικό κεκτημένο, ένα πλαίσιο προστασίας του απορρήτου, το οποίο ξεπερνά τα στενά όρια ενός κοινού ελεγκτικού μηχανισμού και αναγορεύεται, κατά ρητή συνταγματική επιταγή, σε

θεσμό της δημοκρατίας» (Πρόλογος στην Έκθεση του 2009). Η Α.Δ.Α.Ε. απολαμβάνει διοικητικής αυτοτέλειας και διέπεται όσον αφορά τη δράση της από τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.

Σε ότι αφορά στη στελέχωση της Αρχής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 του Ν. 3115/2003, η Ολομέλεια της Α.Δ.Α.Ε. συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τον αναπληρωτή Αντιπρόεδρο και πέντε μέλη με ισάριθμους αναπληρωτές τους. Η Ολομέλεια επιλέγεται από τη Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 101Α, παρ. 2 του Συντάγματος και τη διαδικασία που προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής, και διορίζεται με απόφαση του οικείου Υπουργού, εν προκειμένω του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου ως μέλη της Αρχής επιλέγονται πρόσωπα τα οποία «πρέπει να τυγχάνουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής και να διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα στο νομικό τομέα ή στον τεχνικό τομέα των επικοινωνιών»

Τα μέλη της Α.Δ.Α.Ε. υπέχουν πειθαρχική ευθύνη για κάθε παράβαση των υποχρεώσεών τους, όπως αυτές απορρέουν από τον νόμο, και οι λεπτομέρειες σχετικά με αυτήν καθώς και την πειθαρχική διαδικασία ρυθμίζονται με τον Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας της Αρχής.¹⁰

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο της Α.Δ.Α.Ε., οι κυριότερες αρμοδιότητές της για την εκπλήρωση της αποστολής της είναι οι εξής:¹¹

1. Η διενέργεια τακτικών και έκτακτων ελέγχων σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία, κ.α., δημοσίων υπηρεσιών ή/και ιδιωτικών επιχειρήσεων που ασχολούνται με ταχυδρομικές, τηλεπικοινωνιακές ή άλλες υπηρεσίες σχετικές με την ανταπόκριση και την επικοινωνία.
2. Ο έλεγχος από πλευράς νομιμότητας σε ό,τι αφορά στους όρους και στις διαδικασίες που ακολουθούνται κατά την εφαρμογή των διατάξεων για άρση του απορρήτου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην κείμενη νομοθεσία.
3. Η διενέργεια ακροάσεων παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών για πιθανές παραβάσεις της κείμενης νομοθεσίας για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών.

¹⁰ Άρθρο 5 του Ν. 3115/2003.

¹¹ Άρθρο 6 του Ν. 3115/2003.

4. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, σε περίπτωση που διαπιστώνεται παραβίαση της κείμενης νομοθεσίας περί απορρήτου των επικοινωνιών.
5. Η έκδοση γνωμοδοτήσεων, συστάσεων και υποδείξεων για τη λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών καθώς και για τη διαδικασία άρσης αυτού.
6. Η έκδοση κανονιστικών και άλλων πράξεων, με τις οποίες ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις αρμοδιότητές της και με την εν γένει διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών.
7. Η εξέταση καταγγελιών για παραβίαση του απορρήτου τηλεφωνικών και διαδικτυακών επικοινωνιών ή επικοινωνιών μέσω ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Διενέργεια ελέγχων και επιβολή κυρώσεων

Τα μέλη και το προσωπικό της Α.Δ.Α.Ε., πλην του βοηθητικού προσωπικού, κατά τη διενέργεια των ελέγχων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, διαθέτουν τις εξουσίες και τα δικαιώματα που προβλέπονται στον Ν. 703/1977, όπως αντικαταστάθηκε με τον Ν. 3959/2011, όπως ισχύει. Επίσης, έχουν δικαίωμα να ελέγχουν τα προβλεπόμενα από το ΠΔ 186/1992 (Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων) βιβλία και στοιχεία επιχειρήσεων και οργανισμών καθώς και πάσης φύσεως αρχεία, βιβλία, στοιχεία και λοιπά έγγραφα, να διενεργούν έρευνα σε γραφεία και άλλες εγκαταστάσεις τους και, τέλος, να λαμβάνουν ένορκες και ανωμοτί, κατά την κρίση τους, καταθέσεις, με την επιφύλαξη του άρθρου 212 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (Εκθεση 2016, σελ. 25).

Εάν η Αρχή μετά τη διενέργεια τακτικών ή/και έκτακτων ελέγχων διαπιστώσει παραβιάσεις της κείμενης νομοθεσίας περί απορρήτου των επικοινωνιών και αφού τηρήσει την προβλεπόμενη διαδικασία (κλήση σε ακρόαση, υποβολή απόψεων των παρόχων, κ.α.) επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις. Οι αποφάσεις της Αρχής είναι εκτελεστές και δύνανται να προσβληθούν στα Διοικητικά Δικαστήρια (Εκθεση 2016, σελ. 25).

4.2. Το έργο της Α.Δ.Α.Ε. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις της προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο

4.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2004)

Στην πρώτη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. φαίνονται οι προσπάθειες της Αρχής να ασχοληθεί με ζητήματα οργανωτικά, λειτουργικά και θεσμικά, για να ανταποκριθεί στην

αποστολή της και να εκπληρώσει τον θεσμικό της ρόλο. Προκήρυξε την πλήρωση των προβλεπόμενων από τον ιδρυτικό νόμο θέσεων τακτικού και ειδικού επιστημονικού προσωπικού, χωρίς όμως να υπάρχει επαρκής κάλυψη αυτού μέχρι το τέλος του 2004 (σελ.18). Για το λόγο αυτό συγκρότησε Ομάδες εργασίας από μέλη της και από επιστήμονες, εκτός Α.Δ.Α.Ε. ειδικούς στο αντικείμενό της (σελ. 19), με σκοπό τη συγκέντρωση και μελέτη του διεθνούς θεσμικού πλαισίου, που διέπει το απόρρητο των επικοινωνιών και την εκπόνηση προτάσεων εναρμόνισης του ελληνικού θεσμικού πλαισίου με το διεθνές (σελ. 33). Η Αρχή, αφού επέλυσε το κτιριακό της πρόβλημα και εγκαταστάθηκε στη σημερινή της έδρα, εξοπλίστηκε με υψηλών προδιαγραφών σύστημα Η/Υ και τηλεπικοινωνιακών εγκαταστάσεων (σελ. 20).

Οι κυριότερες δράσεις της πρώτης διοίκησης της Α.Δ.Α.Ε., όπως καταγράφονται στην Έκθεση αυτή είναι οι εξής:

Στο πλαίσιο των κανονιστικών αρμοδιοτήτων της, η Αρχή ενέκρινε τους παρακάτω κανονισμούς για τη διασφάλιση του απορρήτου:

1. Κανονισμός για τη Διασφάλιση Απορρήτου κατά την Παροχή Κινητών Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 629α/2004¹²).
2. Κανονισμός για τη Διασφάλιση Απορρήτου κατά την Παροχή Σταθερών Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 630α/2004¹³).
3. Κανονισμός για τη Διασφάλιση Απορρήτου κατά την Παροχή Ασυρμάτων Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 631α/2004¹⁴).

Στις διατάξεις των παραπάνω κανονισμών υπάγονται αντίστοιχα οι τηλεπικοινωνιακοί οργανισμοί παροχής Κινητών Τηλεπικοινωνιών Υπηρεσιών, Σταθερών Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών, Ασυρμάτων Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών, και σκοπό έχουν τη θέσπιση των υποχρεώσεων αυτών για τη διασφάλιση του απορρήτου στις υπηρεσίες που παρέχουν, στο πλαίσιο του Ν.2225/1994 περί «προστασίας της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις» και του Ν. 3115/2003 περί «Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών» (σελ.23-27).

4. Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου στις Διαδικτυακές Επικοινωνίες και τις συναφείς Υπηρεσίες και Εφαρμογές (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 632α/2004¹⁵).

¹² Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'87/26.01.2005

¹³ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'87/26.01.2005

¹⁴ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'87/26.01.2005

Στις διατάξεις του κανονισμού, υπάγονται οι Τηλεπικοινωνιακοί Φορείς Διαδικτύου και οι Δημόσιοι Οργανισμοί που αποτελούν παρόχους πρόσβασης στο Διαδίκτυο και διαδικτυακών υπηρεσιών. Με τον κανονισμό καθορίζεται ως πρωταρχικό στοιχείο για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών στο Διαδίκτυο, η ύπαρξη στους παρόχους Πολιτικής Ασφάλειας και αναλύονται οι υποχρεώσεις των παρόχων για την εξασφάλισή της.

5. Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου Διαδικτυακών Υποδομών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 633α/2004¹⁶).

Στις διατάξεις του κανονισμού, υπάγονται οι Τηλεπικοινωνιακοί Πάροχοι Διαδικτύου και οι Δημόσιοι Οργανισμοί που αποτελούν παρόχους σταθερής και κινητής πρόσβασης στο Διαδίκτυο και παρόχους διαδικτυακών υπηρεσιών, υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και υπηρεσιών εφαρμογών. Ο κανονισμός αναφέρει μια σειρά από πολιτικές και διαδικασίες ασφάλειας (όπως πολιτική διαχείρισης και εγκατάστασης τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού, τη διαδικασία χειρισμού περιστατικών ασφαλείας για την ενημέρωση των αρμοδίων και των χρηστών κ.α.) καθώς και τη διαδικασία ελέγχου και εποπτείας που ασκείται από την Α.Δ.Α.Ε..

6. Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου Εφαρμογών και Χρήστη Διαδικτύου (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 634α/2004¹⁷).

Στις διατάξεις του κανονισμού, υπάγονται οι Τηλεπικοινωνιακοί Φορείς Διαδικτύου και οι Δημόσιοι Οργανισμοί που αποτελούν παρόχους σταθερής και κινητής πρόσβασης στο Διαδίκτυο και παρόχους διαδικτυακών υπηρεσιών, υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και υπηρεσιών εφαρμογών. Ο κανονισμός αναφέρει επιμέρους πολιτικές που σχετίζονται με τη διασφάλιση του απορρήτου εφαρμογών και χρηστών διαδικτύου όπως η πολιτική ασφαλείας χρήστη διαδικτύου που ορίζει κανόνες και απαιτήσεις για τη χρήση του διαδικτύου, η πολιτική ορθής (δεοντολογικής συμπεριφοράς) παρόχων και χρηστών, πολιτική χρήσης κωδικών ασφαλείας (passwords) και την προστασία αυτών, την πολιτική προστασίας και αποτροπής ιών (Anti-virus Policy) που καθορίζει τις διαδικασίες αποτροπής, ανίχνευσης και αντιμετώπισης ιών στο σύνολο του δικτύου του παρόχου διαδικτύου και των χρηστών του από ιούς κ.α.

¹⁵ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'88/26.01.2005

¹⁶ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'88/26.01.2005

¹⁷ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'88/26.01.2005

7. Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου κατά τη χρήση Αυτόματων Ταμειολογιστικών Μηχανών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 969/Φ.12/2005¹⁸).

Σκοπός του κανονισμού είναι ο καθορισμός ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών, κατά τη χρήση από το κοινό αυτόματων ταμειολογιστικών μηχανών, με τη θέσπιση υποχρεώσεων για κάθε πιστωτικό ίδρυμα ή άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που παρέχει στο κοινό υπηρεσίες διενέργειας συναλλαγών μέσω των ανωτέρω. Στο κείμενο του κανονισμού περιγράφεται η διαδικασία ελέγχου και η άσκηση εποπτείας από την Αρχή (σελ. 31).

8. Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών (Απόφαση Α.Δ.Α.Ε. 1001/Φ.21/2005¹⁹).

Σκοπός του κανονισμού είναι η θέσπιση υποχρεώσεων των Ταχυδρομικών Επιχειρήσεων, του προσωπικού της και των τρίτων, που συνεργάζονται με αυτές, σχετικά με το απόρρητο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 22 του Ν.2668/1998 και με τους όρους ασφαλείας των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Για την επίτευξη αυτού κάθε Ταχυδρομική Επιχείρηση οφείλει να εκπονεί Πολιτική Διασφάλισης του Απορρήτου των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών, που θα υποβάλλει στην Α.Δ.Α.Ε. και η οποία θα διασφαλίζει το απόρρητο των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εχεμύθεια του προσωπικού της και των τρίτων που συνδέονται με αυτήν. Η Α.Δ.Α.Ε. είναι αρμόδια να προβαίνει σε ελέγχους ορθής εφαρμογής της Πολιτικής Διασφάλισης του Απορρήτου των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών, η διαδικασία του οποίου περιγράφεται στον κανονισμό και να ασκεί εποπτεία επ' αυτής.

Παράδοση στην Α.Δ.Α.Ε. διατάξεων άρσης απορρήτου

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν.2225/1994, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 12 του Ν.3115/2003, όλο το κείμενο των διατάξεων που επιβάλλουν την άρση του απορρήτου παραδίδεται στην Α.Δ.Α.Ε.. Κατά το έτος 2004 η Αρχή παρέλαβε:

Από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών 76 βουλεύματα για κακουργηματικές πράξεις (κλοπές, ανθρωποκτονίες κ.α.) εμπρηστικούς μηχανισμούς, διακίνησης ναρκωτικών κ.α., και από τον Εισαγγελέα Εφετών 461 βουλεύματα για θέματα εθνικής ασφάλειας και κακουργηματικές πράξεις. Τα ανωτέρω κοινοποίησε στον Υπουργό Δικαιοσύνης και παράλληλα ενημέρωσε τους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή (σελ. 32-33).

¹⁸ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'298/08.03.2005

¹⁹ Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Β'384/24.03.2005

Πρωτοβουλίες για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών.

Η Α.Δ.Α.Ε. έχοντας στόχο την ενημέρωση του κοινού, αναφορικά με τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών, εμπλούτισε με σχετικά στοιχεία την ιστοσελίδα της, διοργάνωσε καμπάνια ενημέρωσης των πολιτών και των επιχειρήσεων και συνέταξε ενημερωτικό φυλλάδιο με θέμα «Το Απόρρητο στις Επικοινωνίες», το οποίο διανεμήθηκε δωρεάν μέσω των ΕΛΤΑ και του ΟΤΕ και είχε ως στόχο την ενημέρωση των χρηστών για το απόρρητο στις επικοινωνίες (σελ. 35).

Σύνταξη Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος για την άρση του απορρήτου.

Η Α.Δ.Α.Ε. κατ' εφαρμογή των οριζόμενων στο άρθρο 9 του ιδρυτικού νόμου της, συνέταξε το σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος, με το οποίο ρυθμίζονται οι διαδικασίες καθώς και οι τεχνικές και οργανωτικές εγγυήσεις για την άρση του απορρήτου των επικοινωνιών. Το σχέδιο διαβιβάστηκε για τυχόν συμπληρώσεις στα αρμόδια Υπουργεία, προκειμένου να διαμορφωθεί το τελικό κείμενο²⁰ (σελ. 33-34).

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία που αφορούν στη δράση της Α.Δ.Α.Ε., όπως αυτή καταγράφεται στην Έκθεση του 2004, η Αρχή ασχολήθηκε καταρχάς με τη θεσμική οργάνωσή της, ενώ ενέκρινε τους απαραίτητους κανονισμούς για τη διασφάλιση του απορρήτου των τηλεπικοινωνιών και των διαδικτυακών επικοινωνιών, καθώς και για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και της επικοινωνίας, συμβάλλοντας έτσι στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Με βάση την αρμοδιότητά της να προβαίνει σε ελέγχους ορθής εφαρμογής της Πολιτικής Διασφάλισης του Απορρήτου, η Αρχή παρέλαβε από τις εισαγγελικές Αρχές συνολικά 537 βουλευματα για θέματα εθνικής ασφάλειας και κακουργηματικών πράξεων, τα οποία κοινοποίησε στον Υπουργό Δικαιοσύνης. Τέλος, η Α.Δ.Α.Ε. έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη δημοσιότητα των δράσεών της με ενημέρωση του κοινού για το αντικείμενο της.

4.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2009)

Οι κυριότερες δραστηριότητες της Αρχής με βάση την Έκθεση του 2009 ήταν οι εξής:

Διενέργεια έκτακτων και τακτικών ελέγχων

²⁰ Βλ. Π.Δ.47/2005 (ΦΕΚ Β'64/10.03.2005).

Οι έλεγχοι αυτοί αφορούν σε εγκαταστάσεις παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΟΤΕ Α.Ε., Wind Ελλάς Τηλεπικοινωνίες ΑΕΒΕ, Vodafone-Πάναφον ΑΕΕΤ, Cosmote Κινητές Τηλεπικοινωνίες ΑΕ κ.α). Έγιναν 33 έκτακτοι έλεγχοι και 13 τακτικοί έναντι 17 έκτακτων και 6 τακτικών ελέγχων κατά τη διάρκεια του έτους 2008, προκειμένου να εξετασθούν περιστατικά ασφάλειας ή να διαπιστωθεί εάν εφαρμόζεται η πολιτική ασφάλειας του απορρήτου των επικοινωνιών τους καθώς και των διαδικασιών που απορρέουν από αυτήν, σε συγκεκριμένα συστήματα (σελ. 27-29).

Εξέταση καταγγελιών – ερωτημάτων

Με βάση το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οι ενδιαφερόμενοι μπορεί να υποβάλουν στην Αρχή καταγγελίες ή ερωτήματα σχετικά με το απόρρητο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών κ.α. Η Αρχή, μέσω της εξέτασης αυτών, αποσκοπεί στην εξακρίβωση πιθανής παράβασης της κείμενης νομοθεσίας προκειμένου να προτείνει λύσεις ή να επιβάλει κυρώσεις.

Το 2009 υποβλήθηκαν 162 καταγγελίες, έναντι 163 του έτους 2008 με το εξής περιεχόμενο: 87 για παραβίαση του απορρήτου των τηλεφωνικών επικοινωνιών, 6 για παραβίαση του απορρήτου της διαδικτυακής επικοινωνίας, 7 για παραβίαση του απορρήτου της επικοινωνίας μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, 5 για παραβίαση του απορρήτου σε ΑΤΜ, 5 με ασαφή και ελλιπή στοιχεία, 15 για θέματα ταχυδρομικών επιχειρήσεων, 7 για κακόβουλες ή ενοχλητικές κλήσεις και 30 για θέματα εκτός αρμοδιότητας της Αρχής (σελ. 30). Η Αρχή διερεύνησε όλα τα καταγγελλόμενα περιστατικά που ενέπιπταν στην αρμοδιότητά της, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις διενήργησε και επιτόπιους ελέγχους και ενημέρωσε σχετικά τους καταγγέλλοντες.

Ειδικότερα, για τις 87 υποβληθείσες καταγγελίες για πιθανή παραβίαση του απορρήτου των τηλεφωνικών επικοινωνιών, συλλέχθηκαν και εξετάστηκαν στοιχεία και σε 9 από αυτές τις περιπτώσεις διενεργήθηκε επιτόπιος έλεγχος. Για τις 85 από αυτές δεν διαπιστώθηκε παραβίαση του απορρήτου, και, αφού συντάχθηκαν σχετικές Εκθέσεις έρευνας, ενημερώθηκε σχετικά ο καταγγέλλων. Για 2 περιπτώσεις διαπιστώθηκε παράβαση του απορρήτου των τηλεφωνικών επικοινωνιών του καταγγέλλοντος και αποφασίσθηκε κλήση σε ακρόαση του εμπλεκόμενου παρόχου (σελ. 31).

Για τις 6 καταγγελίες για παραβίαση του απορρήτου της επικοινωνίας μέσω διαδικτύου συλλέχθηκαν και εξετάστηκαν στοιχεία. Για τις 3 από αυτές δεν διαπιστώθηκε παραβίαση, τέθηκαν στο αρχείο και ενημερώθηκε σχετικά ο

καταγγέλλων. Για τις υπόλοιπες 3 έγινε και επιτόπιος έλεγχος, για τις 2 εκ των οποίων δεν διαπιστώθηκε παραβίαση απορρήτου και για τη 1 διαπιστώθηκε ότι ο πάροχος όφειλε να λάβει συμπληρωματικά μέτρα για να αποφευχθεί πιθανή παραβίαση. Με απόφαση της Ολομέλειας της Α.Δ.Α.Ε. κατά την Συνεδρία της 20.05.2009 έγινε σύσταση στον πάροχο για τη λήψη των εν λόγω συμπληρωματικών μέτρων ασφάλειας (σελ. 31-32).

Για τις 7 καταγγελίες για παραβίαση απορρήτου κατά τη χρήση υπηρεσιών ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail) διαπιστώθηκε ότι 4 αφορούσαν παρόχους εξωτερικού, και, λόγω μη διατήρησης εξοπλισμού στην Ελλάδα για τους χρήστες των υπηρεσιών αυτών, υπήρξε αδυναμία ελέγχου των καταγγελιών εκ μέρους της Α.Δ.Α.Ε. για την οποία ενημερώθηκαν σχετικά οι καταγγέλλοντες. Για τις υπόλοιπες 3 περιπτώσεις, και αφού διενεργήθηκε ο απαιτούμενος από την Α.Δ.Α.Ε. έλεγχος, δεν διαπιστώθηκε παραβίαση απορρήτου.

Για τις 5 καταγγελίες για παραβίαση απορρήτου κατά τη χρήση αυτόματων ταμειολογιστικών μηχανών (ΑΤΜ), δεν διαπιστώθηκε παραβίαση του απορρήτου και ενημερώθηκαν σχετικά οι καταγγέλλοντες.

Λοιπές καταγγελίες των οποίων τα θέματα δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα της Α.Δ.Α.Ε., αυτή τις παρέπεμψε προς εξέταση στις αρμόδιες Αρχές.

Εξέταση πολιτικών ασφάλειας παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών

Το έτος 2009 κατατέθηκαν προς έγκριση στην Αρχή 26 πολιτικές ασφάλειας από παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, κατ' εφαρμογή των κανονισμών της Α.Δ.Α.Ε., που δημοσιεύθηκαν στα ΦΕΚ Β'87/26.01.2005 και ΦΕΚ Β'88/26.01.2005, εκ των οποίων εγκρίθηκαν 14, δεν εγκρίθηκαν 5, τελούσαν υπό επεξεργασία 4 και εξαιρέθηκαν 3 από την υποχρέωση υποβολής πολιτικής ασφάλειας, με το αιτιολογικό ότι υποχρεούνται στην υποβολή πολιτικής ασφάλειας με βάση τη νομοθεσία στην περίπτωση που μεταβληθούν οι συνθήκες δραστηριοποίησής τους. Επιπλέον ολοκληρώθηκε η επεξεργασία 15 πολιτικών ασφαλείας που κατατέθηκαν το έτος 2008 (σελ. 33-34). Ο συνολικός αριθμός πάντως των πολιτικών ασφαλείας, ήτοι 41 συμπεριλαμβανομένων και αυτών του έτους 2008, που εξετάστηκαν το έτος 2009, ήταν μικρότερος από αυτόν του έτους 2008 που ανήλθε στις 109, και αυτό γιατί το μεγαλύτερο ποσοστό παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών είχε ήδη αποστείλει πολιτικές ασφάλειας για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (σελ. 35).

Διασφάλιση του απορρήτου των αυτόματων ταμειολογιστικών μηχανών (ATM)

Το έτος 2009 αξιολογήθηκαν 35 πιστωτικά ιδρύματα έναντι 32 του έτους 2008 για τη διασφάλιση του απορρήτου των αυτόματων ταμειολογιστικών μηχανών (ATM). Επίσης, 25 έλεγχοι για αντίστοιχο αριθμό ετήσιων εκθέσεων οδήγησαν σε πλήρη αποδοχή τους, έναντι 20 του έτους 2008, ενώ για τις λοιπές 10 περιπτώσεις, έναντι 12 του έτους 2008, έγιναν παρατηρήσεις στα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία και απέστειλαν διορθωτικές Εκθέσεις που ανταποκρίνονταν σε αυτές (σελ. 36).

Αξιολόγηση Ετήσιων Εκθέσεων περιστατικών ασφάλειας παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών

Το έτος 2009 αξιολογήθηκαν από την Α.Δ.Α.Ε. 70 ετήσιες Εκθέσεις περιστατικών ασφάλειας που κατατέθηκαν στην Αρχή το έτος 2008 από ισάριθμους παρόχους ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στο πλαίσιο της υποχρέωσής τους για την αποστολή σχετικής Έκθεσης. Οι Εκθέσεις αυτές υποβλήθηκαν είτε αυτοβούλως είτε κατόπιν του υπ' αριθ. 1591/2009 εγγράφου της Αρχής. Από την επεξεργασία των ανωτέρω 70 εκθέσεων διαπιστώθηκαν τα εξής:

- 61 εταιρείες δήλωσαν ότι δεν είχε υποπέσει στην αντίληψή τους κάποιο περιστατικό ασφάλειας σχετικά με το απόρρητο των επικοινωνιών.
- 9 εταιρείες αναφέρουν στην έκθεσή τους περιστατικά ασφάλειας (σελ. 38).

Κακόβουλες ή ενοχλητικές κλήσεις

Με την υπ' αριθ. 224/4.11.2009²¹ Πράξη της Α.Δ.Α.Ε. ορίζονται τα εξής: «Ειδικώς στις περιπτώσεις κακόβουλων κλήσεων, εφόσον διενεργείται, ύστερα από σχετική έγκληση, τακτική ανάκριση ή προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση, ο αρμόδιος κατά περίπτωση τακτικός ανακριτής ή εισαγγελέας μπορεί να ζητήσει με ειδική παραγγελία προς τους παρόχους σταθερής ή κινητής τηλεφωνίας, και εκείνοι υποχρεούνται να παρέχουν, για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τον ένα μήνα, την παροχή στοιχείων ταυτότητας του κακόβουλα καλούντος συνδρομητή ή χρήστη, εφόσον, σύμφωνα με την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας, κρίνει, ότι, βάσει των στοιχείων που μέχρι τη στιγμή εκείνη διαθέτει, είναι δυνατόν να υποτεθεί ευλόγως ότι μόνο με αυτό το μέσον θα καταστεί δυνατή η βεβαίωση του εγκλήματος και η αποκάλυψη του δράστη». Και παρακάτω στην παρ. 6 του ίδιου άρθρου ορίζεται «μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε έτους, όλοι οι υπόχρεοι πάροχοι υποβάλλουν στην Α.Δ.Α.Ε. ετήσια Έκθεση για το προηγούμενο έτος με στοιχεία που αφορούν τη

²¹ ΦΕΚ 2359/Β'/20.11.2009

διεκπεραίωση αιτήσεων για τον εντοπισμό κακόβουλων ή ενοχλητικών κλήσεων και τη διασφάλιση του απορρήτου της συγκεκριμένης διαδικασίας».

Το έτος 2009 οι πάροχοι κινητής και σταθερή τηλεφωνία υπέβαλαν στοιχεία για το προηγούμενο έτος από τα οποία προέκυψε ότι το έτος 2008 ο αριθμός των αιτήσεων για τον εντοπισμό κακόβουλων ή ενοχλητικών κλήσεων ανήλθε στις 5.938 έναντι 4.295 του έτους 2007 (σελ. 39).

Επεξεργασία κλήσεων έκτακτης ανάγκης

Με την πράξη 216/2008 της Α.Δ.Α.Ε.²² καθορίστηκαν οι διαδικασίες και λοιπές λεπτομέρειες για την επεξεργασία των δεδομένων θέσεις και την εξουδετέρωση της δυνατότητας μη αναγραφής της καλούσας γραμμής από τους φορείς παροχής δημοσίου δικτύου ή ηλεκτρονικών επικοινωνιών με σκοπό την παροχή πληροφοριών στους αρμόδιους φορείς για την απάντηση στις κλήσεις προς τους αριθμούς έκτακτης ανάγκης και για τον εντοπισμό της θέσης του καλούντος και μόνο για τον συγκεκριμένο σκοπό.

Με βάση τις ετήσιες Εκθέσεις επεξεργασίας κλήσεων έκτακτης ανάγκης που έλαβε η Α.Δ.Α.Ε. για το έτος 2008 δεν διαπιστώθηκαν περιστατικά κινδύνου της ασφάλειας του απορρήτου των επικοινωνιών (σελ. 40).

Κοινοποίηση διατάξεων άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών

Η Α.Δ.Α.Ε. το έτος 2009 παρέλαβε 1061 εισαγγελικές διατάξεις του Εισαγγελέα Εφετών σχετικά με περιπτώσεις άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών για λόγους εθνικής ασφάλειας, έναντι 302 του έτους 2008, καθώς και 970 βουλευμάτα δικαστικών συμβουλίων για τη διακρίβωση εγκλημάτων που αναφέρονται στις αξιόποινες πράξεις της ανθρωποκτονίας, της κλοπής, του εμπρησμού κ.α., έναντι 578 του έτους 2008 (σελ. 42).

Ακρόασεις παρόχων ηλεκτρονικών επικοινωνιών

Η Α.Δ.Α.Ε. το έτος 2009 έλαβε 65 αποφάσεις για κλήσεις σε ακρόαση παρόχων ηλεκτρονικών επικοινωνιών έναντι 31 του έτους 2008 λόγω παράβασης της κείμενης νομοθεσίας σχετικά με τις πολιτικές ασφάλειας για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών ή κατόπιν ελέγχου με αντικείμενο την ενδεχόμενη παραβίαση της νομοθεσίας σχετικά με το απόρρητο των επικοινωνιών κ.α. (σελ. 43).

Επιβολή Διοικητικών Κυρώσεων - Συστάσεις

²² ΦΕΚ 1898/Β'/17.09.2008

Η Α.Δ.Α.Ε. στο πλαίσιο της κυρωτικής αρμοδιότητάς της, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 11 του ιδρυτικού της νόμου σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του Ν.3674/2008 και λαμβανομένης υπόψη της υφιστάμενης νομοθεσίας, σχετικά με τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών, επέβαλε, με σχετικές πράξεις σε παρόχους τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και κατόπιν κλήσης των ενδιαφερομένων για παροχή εξηγήσεων, πρόστιμα συνολικού ύψους 200.000,00 ευρώ έναντι 155.000,00 του έτους 2008 (σελ. 44-46).

Η Α.Δ.Α.Ε. με βάση το άρθρο 19 του Συντάγματος, την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν.3115/2005 και την περ. ι της παρ. 1 του άρθρου 6 του Π.Δ. 47/2005, ενέκρινε με την απόφαση 52/2009 τη «Σύσταση για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών κατά τη λειτουργία του συστήματος άρσης του απορρήτου σε πραγματικό χρόνο» και με την απόφαση 53/2009 τη «Σύσταση για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών από τις αρμόδιες αρχές κατά τη λειτουργία του συστήματος άρσης του απορρήτου σε πραγματικό χρόνο» (σελ. 46).

Από την αναλυτική παρουσίαση της δραστηριότητας της Α.Δ.Α.Ε. κατά το έτος 2009 προκύπτει σημαντική αύξηση των παρεμβάσεων της σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Συγκεκριμένα, έγιναν 33 έκτακτοι έλεγχοι και 13 τακτικοί έναντι 17 έκτακτων και 6 τακτικών ελέγχων κατά τη διάρκεια του έτους 2008, υποβλήθηκαν 162 καταγγελίες, έναντι 163 του έτους 2008, κατατέθηκαν προς έγκριση στην Αρχή 26 πολιτικές ασφάλειας, αξιολογήθηκαν 35 πιστωτικά ιδρύματα έναντι 32 του έτους 2008 και 70 ετήσιες Εκθέσεις περιστατικών ασφάλειας. Επίσης, ο αριθμός των αιτήσεων για τον εντοπισμό κακόβουλων ή ενοχλητικών κλήσεων ανήλθε στις 5.938 έναντι 4.295 του έτους 2007, ενώ η Α.Δ.Α.Ε. παρέλαβε 1061 εισαγγελικές διατάξεις του Εισαγγελέα Εφετών έναντι 302 του έτους 2008, καθώς και 970 βουλευματα δικαστικών συμβουλίων έναντι 578 του έτους 2008 και 65 αποφάσεις για κλήσεις σε ακρόαση παρόχων ηλεκτρονικών επικοινωνιών έναντι 31 τους έτους 2008 λόγω παραβίασης της κείμενης νομοθεσίας.

4.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση της Α.Δ.Α.Ε. (2016)

Το 2016 ήταν μια δύσκολη χρονιά για τη δράση της Α.Δ.Α.Ε.. Μετά από αρκετό διάστημα δυσλειτουργιών στη σύνθεση της Ολομέλειάς της, εξαιτίας της μη συγκρότησής της από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, λόγω μη επίτευξης

συμφωνίας, τελικώς η νέα Ολομέλεια ανέλαβε καθήκοντα τον Μάρτιο του 2016. Η νέα Ολομέλεια, εκτός από την αντιμετώπιση των τρεχόντων θεμάτων, είχε να αντιμετωπίσει και συσσωρευμένες εκκρεμείς υποθέσεις (σελ. 4). Ειδικότερα, το 2016 η δράση της Αρχής επικεντρώθηκε στα εξής:

Διενέργεια τακτικών - έκτακτων ελέγχων

Οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιήθηκαν σε εγκαταστάσεις 7 παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, έναντι 10 του έτους 2015 καθώς και σε 7 παρόχους ταχυδρομικών έναντι 5 του έτους 2015 (σελ. 30-31). Στο πλαίσιο της αρμοδιοτήτων της για τη διενέργεια εκτάκτων ελέγχων σε παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, το έτος 2016 διαχειρίστηκε μία υπόθεση διερεύνησης του επιπέδου ασφάλειας διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών μιας νέας υπηρεσίας της εταιρείας ΟΤΕ Α.Ε. η οποία θα ολοκληρωθεί εντός του έτους 2017 (σελ. 32). Αναφορικά με τη διενέργεια εκτάκτων ελέγχων στους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών η Αρχή διενήργησε έναν έκτακτο έλεγχο μετά από καταγγελία, έναντι 10 που διενήργησε το έτος 2015 (σελ. 32-33).

Εξέταση καταγγελιών – ερωτημάτων

Το έτος 2016 υποβλήθηκαν στην Α.Δ.Α.Ε. 63 καταγγελίες, έναντι 79 του έτους 2015, από τις οποίες οι 56 αφορούσαν υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και οι 7 αφορούσαν ταχυδρομικές υπηρεσίες. Επίσης, υποβλήθηκαν στην Αρχή 25 ερωτήματα από πολίτες και 14 από φορείς, τα οποία σχετιζόνταν με υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Σημειώνεται ότι ήδη βρίσκονταν σε επεξεργασία στην Αρχή και άλλες 45 καταγγελίες από προηγούμενα έτη καθώς και 1 ερώτημα εκκρεμές από το έτος 2015. Από το σύνολο των 108 προαναφερόμενων καταγγελιών, για τις 79 ολοκληρώθηκε η επεξεργασία εντός του 2016. Επίσης, στο τέλος του έτους, 22 καταγγελίες βρίσκονταν σε επεξεργασία, η οποία αναμένεται να ολοκληρωθεί εντός του 2017 (σελ. 34-37).

Εξέταση πολιτικών ασφάλειας παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών

Το έτος 2016 κατατέθηκαν στην Αρχή συνολικά 16 πολιτικές ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένων και των αναθεωρημένων πολιτικών ασφάλειας, σύμφωνα με τον Κανονισμό για τη διασφάλιση του απορρήτου των ηλεκτρονικών επικοινωνιών εκ των οποίων οι 7 εγκρίθηκαν, οι 4 δεν εγκρίθηκαν και αναμένεται για τις 3 η υποβολή αναθεωρημένης πολιτικής ασφάλειας και για την τέταρτη η κλήση του παρόχου σε ακρόαση, και 5 τελούν υπό επεξεργασία. Επιπλέον, ολοκληρώθηκε η

επεξεργασία 11 πολιτικών ασφάλειας που είχαν κατατεθεί το έτος 2015, από τις οποίες 8 εγκρίθηκαν και 3 δεν εγκρίθηκαν (σελ. 38). Επισημαίνεται, πάντως, ότι ήδη οι μεγάλες εταιρείες παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών είχαν καταθέσει πολιτικές ασφάλειας με βάση τον Κανονισμό για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (απόφαση 165/2011 της Α.Δ.Α.Ε.)²³, οι οποίες εγκρίθηκαν από την Ολομέλεια της Αρχής (σελ. 41).

Εξέταση του Μητρώου Παρόχων Δικτύων και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) για την υποβολή πολιτικής ασφάλειας

Το έτος 2016 συνεχίστηκε η εξέταση του Μητρώου Παρόχων Δικτύων και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), με σκοπό την ανανέωση του καταλόγου των παρόχων που είχαν υποχρέωση υποβολής πολιτικής ασφάλειας στην Αρχή. Ο αριθμός των παρόχων αυτών ήταν 161, εκ των οποίων 93 είχαν υποβάλει προς έγκριση στην Αρχή πολιτική ασφάλειας, ενώ οι 68 δεν είχαν υποβάλει. Από τους 93 έχει εγκριθεί η πολιτική ασφάλειας για τους 84 έναντι 78 του έτους 2015, ενώ είναι σε εκκρεμότητα οι υπόλοιπες. Από αυτούς που δεν υπέβαλαν οι 24 τελούν σε διαδικασία κλήσης σε ακρόαση για τη μη υποβολή της πολιτικής ασφάλειάς τους, για τους 24 αναμένεται η υποβολή και για τους 20 ερευνάται η υποχρέωση υποβολής τους. Επισημαίνεται πάντως ότι ήδη οι μεγάλες εταιρείες παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών είχαν καταθέσει σε προηγούμενα έτη και με βάση τον Κανονισμό για τη διασφάλιση του απορρήτου των Επικοινωνιών (απόφαση 165/2011 της Α.Δ.Α.Ε.) πολιτικές ασφάλειες οι οποίες είχαν εγκριθεί από την Αρχή (σελ. 40-41).

Εξέταση νέων πολιτικών διασφάλισης απορρήτου των παρόχων ταχυδρομικών υπηρεσιών και ενημέρωση λοιπών παρόχων για την υποχρέωση για την υποβολή τους

Η Α.Δ.Α.Ε. το έτος 2016 προέβη σε εξέταση 24 νέων πολιτικών διασφάλισης απορρήτου ταχυδρομικών υπηρεσιών, από τις οποίες εγκρίθηκαν οι 16. Επίσης, η Αρχή αντλώντας στοιχεία από το μητρώο της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) απέστειλε επιστολές σε παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι οποίοι δεν υπέβαλαν πολιτική διασφάλισης απορρήτου, όπως όφειλαν, προκειμένου να τους ενημερώσει εκ νέου για την υποχρέωσή τους αυτή (σελ. 42).

²³ Δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Β'2715/17.11.2015 και αντικατέστησε τους Κανονισμούς που ορίζονται στα ΦΕΚ Β'87/2005 και Β'88/2005

Μελέτη και έγκριση ενός τριετούς σχεδίου δράσης και ενέργειες τροποποίησης του ιδρυτικού νόμου

Η Α.Δ.Α.Ε. προκειμένου να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της προέβη σε μελέτη και έγκριση ενός τριετούς σχεδίου δράσης (2017-2019) Επιπλέον, συνέστησε ομάδες με αντικείμενο την τροποποίηση του ιδρυτικού της Νόμου (3115/2003) καθώς και την αναθεώρηση του Οργανογράμματος (Π.Δ. 40/2005) για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της (σελ. 4).

Ενημέρωση Τύπου και κοινού για το έργο της Αρχής

Το έτος 2016 ενισχύθηκε η εξωστρέφεια της Αρχής για το έργο και τους στρατηγικούς της στόχους και υπήρξε συνεχής ενημέρωση του Τύπου για σημαντικά θέματα των δραστηριοτήτων της (σελ. 5).

Με βάση τα πεπραγμένα της Α.Δ.Α.Ε. που περιέχονται στην Έκθεση του 2016, αν και ήταν μια δύσκολη χρονιά γι' αυτήν για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, εντούτοις, πραγματοποίησε μια σημαντική σειρά δράσεων στους τομείς της αρμοδιότητάς της. Η Αρχή πραγματοποίησε ελέγχους σε εγκαταστάσεις 7 παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, έναντι 10 το 2015 καθώς και σε 7 παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών έναντι 5 το 2015. Επίσης, υποβλήθηκαν στην Α.Δ.Α.Ε. 63 καταγγελίες, έναντι 79 το 2015, η επεξεργασία των οποίων ολοκληρώθηκε στην πλειονότητά τους εντός του 2016, κατατέθηκαν στην Αρχή συνολικά 16 πολιτικές ασφάλειας, ενώ το 2016 συνεχίστηκε η εξέταση του Μητρώου Παρόχων και, τέλος, η Α.Δ.Α.Ε. προέβη σε εξέταση 24 νέων πολιτικών διασφάλισης απορρήτου ταχυδρομικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με την Έκθεση, ενισχύθηκε η εξωστρέφεια της Αρχής και υπήρξε συνεχής ενημέρωση του Τύπου για τη δράση της.

Συμπεράσματα

Η Α.Δ.Α.Ε. δημιουργήθηκε για να προστατεύσει με πρόσθετες, συνταγματικές εγγυήσεις το ατομικό δικαίωμα του απορρήτου των επικοινωνιών, το οποίο κατοχυρώνεται στα συντάγματα όλων των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατικών χωρών, και αφορά όχι μόνο τους φορείς δημόσιας εξουσίας, αλλά και τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Τα δικαιώματα του απορρήτου των επικοινωνιών εγγράφονται στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων και εγγυώνται την πνευματική ελευθερία του ατόμου, και, ως τέτοια, είναι συνυφασμένα με το απαραβίαστο της ιδιωτικής σφαίρας (Τσίρης, 2002: 85-86). Από τη σκοπιά αυτή, η σύσταση της Α.Δ.Α.Ε. και η

συνταγματική κατοχύρωσή της αποτελούν αναγκαίες θεσμικές καινοτομίες για την εγγύηση των ατομικών ελευθεριών των πολιτών.

Από την άλλη μεριά, οι τεχνολογικές εξελίξεις, η πολυπλοκότητα και το πλήθος των τεχνικών μέσων επικοινωνίας, που ανέκυψαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες, αύξησαν τους κινδύνους για παραβιάσεις του απορρήτου των επικοινωνιών και δημιούργησαν την ανάγκη για αυξημένη προστασία του απορρήτου της επικοινωνίας και γενικότερα της ιδιωτικής ζωής. Η θέσπιση της Α.Δ.Α.Ε. ήταν συνεπώς μια αναγκαιότητα της εποχής, στην οποία η Ελληνική Πολιτεία ανταποκρίθηκε ενισχύοντας τις θεσμικές εγγυήσεις μέσα από την κατοχύρωση της Ανεξάρτητης Αρχής της Α.Δ.Α.Ε. στο Σύνταγμα της χώρας.

Η Α.Δ.Α.Ε., ως μια νέα Αρχή, με δύσκολα και πολύπλοκα ζητήματα στον τομέα ευθύνης της, για να ανταποκριθεί στον ρόλο και στην αποστολή της, ήταν αναγκαίο να οργανωθεί και να συγκροτηθεί σε επίπεδο νομοθετικό, τεχνικό, και οργανωτικό. Σύμφωνα με τον Πρόεδρό της, ως μια από τις πιο πρόσφατα καθιερωμένες Αρχές με επιταγή του Συντάγματος, ήταν επόμενο να αντιμετωπίζει και τις περισσότερες δυσκολίες (Εισαγωγή στην Έκθεση του 2008). Στο μεταξύ, όμως, οι προσπάθειες που έγιναν από τη Διοίκησή της βελτίωσαν σημαντικά την ικανότητά της να προσφέρει τις υπηρεσίες για τις οποίες δημιουργήθηκε, διενήργησε μεγάλο αριθμό ελέγχων στους αντίστοιχους φορείς, και διεύρυνε το πεδίο των αρμοδιοτήτων της, όπως φαίνεται και από τις Εκθέσεις που εξετάσαμε. Αν και παρουσίασε σημαντικές δυσλειτουργίες και υπήρξαν πολλές συσσωρευμένες εκκρεμείς υποθέσεις, αλλά και σημαντικό έλλειμμα στην ενημέρωση των πολιτών, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, η νέα Διοίκηση της Αρχής, έχοντας επίγνωση των δυσχερειών και των προβλημάτων, φαίνεται από τους σχεδιασμούς της (Έκθεση 2016, σελ. 5) ότι θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της δράσης της.

Κεφάλαιο πέμπτο

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)

5.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Α.Σ.Ε.Π.

Το Α.Σ.Ε.Π. ιδρύθηκε με τον Νόμο 2190/1994 και συμπεριλήφθηκε στις Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν από το Σύνταγμα (άρθρο 103, παρ. 7) με την αναθεώρηση του 2001. Ο σκοπός ίδρυσής του ήταν η αξιοκρατική και αντικειμενική επιλογή των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων που ισχύουν για όλους χωρίς εξαιρέσεις ή διακρίσεις, καθώς και ο έλεγχος της νομιμότητας και των διαδικασιών των προσλήψεων. Ωστόσο, το Α.Σ.Ε.Π. δεν ελέγχει τις προσλήψεις στο δημόσιο μόνο από άποψη νομιμότητας, αλλά και κατ' ουσία, «διότι φρονεί ότι η συνταγματική καθιέρωσή του ως ελεγκτικής αρχής των προσλήψεων επιβάλλει σ' αυτό το καθήκον να ενεργεί έτσι, επειδή πιστεύει ότι ο ρόλος του δεν είναι μόνο τυπικός, αλλά και ουσιαστικός» (Λυμπερόπουλος, 2015: 801). Η αποστολή επομένως του Α.Σ.Ε.Π. εγγράφεται σε έναν ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα όχι μόνο για τη χρηστή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης που σχετίζεται με το δημοκρατικό κράτος δικαίου, αλλά και για τη ζωή και τα δικαιώματα των πολιτών, ένα εκ των πλέον θεμελιωδών είναι η εργασία.

Ας σημειωθεί ότι η εργασία αποτελεί ατομικό δικαίωμα προστατευμένο από το άρθρο 22 του Συντάγματος. Ακριβώς την προστασία άσκησης του δικαιώματος αυτού στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα είχε ως σκοπό ο ιδρυτικός νόμος του Α.Σ.Ε.Π. 2190/1994, δηλαδή να ασκείται υπό συνθήκες απόλυτης νομιμότητας. Το δικαίωμα για εργασία στους εν λόγω τομείς με βάση τη δημοκρατική αρχή της ισότητας και την αρχή των ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες υπαγορεύει την ουδετερότητα και την ανεξαρτησία της δημόσιας διοίκησης. Θεσμικός εγγυητής της τήρησης των αρχών αυτών αποτελεί το Α.Σ.Ε.Π.

Σύμφωνα με τον Μιχαήλ Παπαδάκι, πρώτο πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., «η ανωτέρω νομοθετική παρέμβαση αποτέλεσε τολμηρή, αλλά αναγκαία από μακρού, τομή στη δημόσια ζωή της χώρας, η οποία και την τιμή του πολιτικού κόσμου προστάτευσε, αλλά κυρίως αποτέλεσε αφετηρία για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή, στελεχούμενη με ποιοτικώς κατάλληλο προσωπικό να

καταστεί ικανή να συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας του Κράτους και γενικότερα στην ανάπτυξη της χώρας» (Παπαδάκης, 2002: 173).

Το 2001, ο νομοθέτης έθεσε λοιπόν υπό τον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π. τις προσλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων σε όλο τον δημόσιο τομέα, κατοχυρώνοντας συνταγματικά τη λειτουργία του, ενώ στη συνέχεια, «με σειρά νομοθετημάτων και κανονιστικών πράξεων, διεύρυνε τις αρμοδιότητές του, με σκοπό την εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα» (Μαυρομούστακου, 2016: 8). Η ανάθεση των προσλήψεων και του ελέγχου της νομιμότητάς τους σε μια ανεξάρτητη Αρχή αποσκοπούσε στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, και, κυρίως, στην απεμπλοκή από την κομματική συναλλαγή και στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση και το κράτος. Συνεπώς, το Α.Σ.Ε.Π. συστάθηκε με κύριο σκοπό τη διενέργεια των προσλήψεων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα με βάση τη δημοκρατική νομιμότητα και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Για την εκπλήρωση των στόχων του, το Α.Σ.Ε.Π. διοργανώνει ανοιχτούς διαγωνισμούς με πανελλήνια προκήρυξη η οποία περιλαμβάνει τους όρους συμμετοχής των υποψηφίων, όπως τα προσόντα και τη διαδικασία επιλογής, για την οποία οι υποψήφιοι δικαιούνται να ενημερώνονται εγκαίρως και με διαφάνεια. Η αξιολόγηση των υποψηφίων γίνεται με βάση επαγγελματικά κριτήρια, δηλαδή με βάση τις γνώσεις, την κατάρτιση, την τεχνογνωσία και τη διοικητική ικανότητα του υποψηφίου, που αποτελούν βασικές αρχές και χαρακτηριστικά της ιδεοτυπικής διοίκησης, όπως την περιέγραψε ο Max Weber (Σπανού, 2000: 147). Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας του Α.Σ.Ε.Π. λειτουργεί ειδικό σώμα Επιθεωρητών που διενεργεί ελέγχους στα δικαιολογητικά που υποβάλλονται από τους υποψηφίους, και οι Εκθέσεις τους υποβάλλονται στον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., και στους αρμόδιους υπουργούς της κυβέρνησης.

Με βάση τους σκοπούς της σύστασής του, η λειτουργία του Α.Σ.Ε.Π. όφειλε στο εξής να στηρίζεται στις παρακάτω αρχές: α) της *διαφάνειας*, β) της *αντικειμενικότητας*, γ) της *αξιοκρατίας* και δ) της *δημοσιότητας*. Η τελευταία από τις αρχές αυτές προστέθηκε το 2003 (Εκθεση του 2003, σελ. 11), πράγμα που δείχνει καταρχάς ότι ο θεσμός, και κυρίως η διοίκησή του, είχαν συνείδηση των αδυναμιών του νέου θεσμού και έλαβαν υπόψη την αναγκαιότητα της δημοσιότητας των πεπραγμένων του προσαρμόζοντας περαιτέρω τη δράση του και βελτιώνοντας τη λειτουργία του.

Όπως καταγράφονται στις ετήσιες Εκθέσεις της ίδιας της Αρχής, οι σημαντικότερες αρμοδιότητες του Α.Σ.Ε.Π. περιλαμβάνουν την επιλογή του τακτικού προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, τον έλεγχο της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού σε όλο τον δημόσιο τομέα, την εποπτεία της αξιολόγησής του, καθώς και τον έλεγχο τυχόν παράνομων προσλήψεων. Για την εκπλήρωση της αποστολής του, το Α.Σ.Ε.Π. έχει εξαρχής εξοπλιστεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Τα μέλη του είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το Α.Σ.Ε.Π. δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από την κυβέρνηση, τους υπουργούς ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, ενώ οι πράξεις του υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Διαθέτει κανονιστική και ελεγκτική αρμοδιότητα της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Διαθέτει επίσης διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με δικό του προϋπολογισμό και ιδιάζουσας μορφής περιορισμένη νομική προσωπικότητα.

Κατά την υπερ-εικοσαετή λειτουργία του το Α.Σ.Ε.Π. φαίνεται να πέτυχε να ανατρέψει παγιωμένες νοοτροπίες και πρακτικές, καταδεικνύοντας τη δυνατότητά του ως ανεξάρτητης αρχής να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό της ρόλο και να διασφαλίσει αμεροληψία και διαφάνεια στον κρίσιμο και ευαίσθητο τομέα της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, καταξιώθηκε δε ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στο Δημόσιο με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας και τη θωράκιση του κράτους δικαίου.

Το όργανο Διοίκησης του Α.Σ.Ε.Π., δηλαδή η Ολομέλεια του Συμβουλίου του, συγκροτείται από 28 μέλη (Πρόεδρο, 3 Αντιπροέδρους, 24 Συμβούλους), οι οποίοι επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Το Συμβούλιο του Α.Σ.Ε.Π. συγκροτείται από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας και ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, καθηγητές Α.Ε.Ι. ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα. Η Γραμματεία του Α.Σ.Ε.Π., η οποία αποτελείται από υψηλού επιπέδου υπαλλήλους, επικουρεί ενεργά τη Διοίκηση του Α.Σ.Ε.Π. προκειμένου να ανταποκριθεί στα καθήκοντά της. Επίσης, το έργο του Συμβουλίου υποστηρίζουν ενεργά και υπάλληλοι με την ιδιότητα του Ειδικευμένου Επιστημονικού Προσωπικού.

5.2. Το έργο του Α.Σ.Ε.Π. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο

5.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (1994)

Η πρώτη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. είναι αρκετά στοιχειώδης και δείχνει τις πρώτες προσπάθειες της Αρχής να συγκροτηθεί ως θεσμός, να οργανωθεί, να λάβει τις πρώτες αποφάσεις, να προβεί σε κάποιες δειλές δράσεις και να θέσει τους πρώτους στόχους της. Εξάλλου, η Έκθεση αυτή δεν αφορά ολόκληρο το έτος 1994, αλλά λιγότερο από 10 μήνες, εφόσον το Α.Σ.Ε.Π. ιδρύθηκε και άρχισε να λειτουργεί στις 3 Μαρτίου 1994. Όπως είναι φυσικό, αρχικά επιδιώχθηκε η γραμματειακή στελέχωσή της, η οποία έγινε κυρίως με μετατάξεις και αποσπάσεις δημοσίων υπαλλήλων, αλλά η επιλογή τους έγινε από ειδική Επιτροπή που τη στελέχωσε η ίδια η Αρχή. Ωστόσο, οι πρώτες δράσεις του Α.Σ.Ε.Π. αποτελούν το πρόπλασμα για τη μελλοντική εξέλιξη, η οποία προδιαγράφεται δυναμική, και δείχνουν τις διαθέσεις και τη θέληση της Διοίκησής του για ουσιαστικές παρεμβάσεις στο δύσκολο τοπίο της δημόσιας διοίκησης.

Οι κυριότερες δράσεις της πρώτης διοίκησης του Α.Σ.Ε.Π., όπως καταγράφονται στην Έκθεση αυτή είναι οι εξής:

1. Στις 16/6/1994 αποφασίστηκε «η έκδοση και μετάδοση από τα ραδιοηλεκτρονικά μέσα ανακοινώσεως σχετικώς με τις προϋποθέσεις πληρώσεως θέσεων για αντιμετώπιση εποχιακών αναγκών» (σελ.15).
2. Στις 8/12/1994, επί ερωτήματος του Υπουργείου Γεωργίας, το Α.Σ.Ε.Π. «γνωμοδότησε για τη δυνατότητα εφαρμογής συστήματος βαθμολογίας στους εποχιακούς δασοφυροσβέστες, η οποία αποτελεί προσόν για μελλοντική επαναπρόσληψή τους» (σελ. 16).
3. Στις 8 και 9 Απριλίου του 1995 έγινε ο πρώτος γραπτός διαγωνισμός για την πλήρωση 3.070 θέσεων του δημόσιου τομέα, «ο οποίος πραγματοποιήθηκε κατά το πρότυπο των Πανελληνίων Εξετάσεων για την εισαγωγή στα ΑΕΙ και με την τεχνική βοήθεια του Υπουργείου Παιδείας», το οποίο κατείχε τη σχετική τεχνογνωσία και εμπειρία. (σελ.15).
4. Ορίστηκαν Σύμβουλοι του Α.Σ.Ε.Π. ως επιθεωρητές για να διενεργήσουν έλεγχο σχετικά με προσλήψεις που έγιναν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Από τις 12 περιπτώσεις που εξετάστηκαν, περατώθηκαν οι 8, ενώ οι υπόλοιπες δεν

ολοκληρώθηκαν εξαιτίας της μεγάλης έκτασής τους. Από τις 8 εξετασθείσες περιπτώσεις, το ήμισυ εξ αυτών κρίθηκαν παράνομες και οι φάκελοί τους προωθήθηκαν στις εισαγγελικές αρχές για καταλογοισμό πειθαρχικών και ποινικών ευθυνών (σελ. 16-17).

5. Από τους ελέγχους 936 ανακοινώσεων για πλήρωση θέσεων προσωπικού σε φορείς του δημοσίου, οι 72 κρίθηκαν μη κανονικές ενώ επί 770 πινάκων επιλογής οι 110 κρίθηκαν μη κανονικοί.
6. Ελέγχθηκαν 248 ενστάσεις ενδιαφερομένων υποψηφίων που δεν προσλήφθηκαν από τις οποίες οι 73 κρίθηκαν βάσιμες, δηλαδή περίπου 30% στο σύνολό τους (σελ.17).
7. Στις προσλήψεις που έγιναν μέσω Α.Σ.Ε.Π. βάσει των άρθρων 21 και 18 του Ν.2190/1994 (16.122 και 1.248, αντίστοιχα) παρουσιάστηκαν φαινόμενα μη συμμορφώσεως, οφειλόμενα κατά τους συντάκτες της Έκθεσης «στη σκόπιμη απροθυμία» και στη «συνέχιση της κακής τακτικής του παρελθόντος» και στην «ανεπαρκή ενημέρωση των υπηρεσιών των ενδιαφερομένων φορέων». Επισημαίνεται πάραυτα ότι μέσα από τις παρεμβάσεις, τις ένδικες προσφυγές του Α.Σ.Ε.Π. και τις συστάσεις για επανόρθωση, υπήρξε μεγάλη συμμόρφωση των δημόσιων φορέων στις επιταγές του νόμου και (σελ. 19).
8. Επισημαίνεται η ανάγκη για ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων, αναγγέλλεται προς τούτο η «κατάρτιση προγράμματος πληροφορικής» και προτείνονται αλλαγές και ρυθμίσεις με σκοπό την «ταχύτερη, αποτελεσματικότερη και ολιγοδαπανότερη εφαρμογή του νέου θεσμού, με παράλληλη, πληρέστερη και πιστότερη εφαρμογή των αξιοκρατικών κριτηρίων» (σελ. 20).

Από τα παραπάνω μπορούμε να συνάγουμε ορισμένες διαπιστώσεις για τη λειτουργία του θεσμού, σε ότι αφορά την επίτευξη των στόχων για τους οποίους συστάθηκε. Καταρχάς, στο θέμα της δημοσιότητας, η Αρχή περιορίζεται στο να κάνει γνωστές στο κοινό τις προϋποθέσεις πλήρωσης θέσεων, χωρίς να δίνει πληροφορίες για τις ίδιες τις υπό πλήρωση θέσεις, πράγμα που αντικατοπτρίζει τις αδυναμίες ενός θεσμού που βρίσκεται ακόμα στο στάδιο της οργάνωσης. Κατά δεύτερο λόγο, φαίνεται ότι οι δημόσιοι φορείς, που βρίσκονται υπό τον εποπτικό της έλεγχο, αν και δείχνουν διάθεση συνεργασίας και συμμόρφωσης στη νομιμότητα, αντιδρούν και ακολουθούν τις παραδοσιακές πρακτικές της κακοδιοίκησης, πράγμα που δείχνει τις αντιστάσεις

της δημόσιας διοίκησης στο εγχείρημα διαμόρφωσης συνθηκών αξιοκρατίας και νομιμότητας στην επιλογή του προσωπικού του δημοσίου. Επίσης, είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η Αρχή υιοθετεί άμεσα την αρχή της αντικειμενικότητας, μέσα από τη διοργάνωση αμερόληπτου διαγωνισμού κατά το πρότυπο της εισαγωγής στα ΑΕΙ της χώρας.

Σε ότι αφορά την ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων, η Αρχή επισημαίνει, εμμέσως πλην σαφώς, ότι υπάρχει σημαντικό έλλειμμα στο θέμα αυτό, και αναγγέλλει την κατάρτιση προγράμματος πληροφορικής. Τέλος, σε ότι αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας, αναφέρεται α) ότι κατατέθηκαν 248 ενστάσεις επί των οποίων οι 73 κρίθηκαν βάσιμες, ένα ποσοστό δηλαδή αρκετά σημαντικό πάνω από το 30%, το οποίο δείχνει τη διάθεση της Αρχής να υπηρετήσει τη νομιμότητα και να προστατεύσει τα δικαιώματα των πολιτών και να μην ωραιοποιήσει το έργο της, β) το έργο της επιθεώρησης ήταν αρκετά αποτελεσματικό, όπως φαίνεται από το γεγονός ότι το ένα τρίτο των υποθέσεων που εξετάστηκαν κρίθηκαν παράνομες και παραπέμφθηκαν στις εισαγγελικές αρχές, ενώ ανάλογα ήταν και τα αποτελέσματα των κρίσεων των ανακοινώσεων φορέων του δημοσίου για πλήρωση θέσεων (περίπου το 10% κρίθηκαν μη κανονικές).

Συμπερασματικά, η εικόνα που παρουσιάζει η Αρχή για το έργο της στον πρώτο χρόνο λειτουργίας της δείχνει ότι η Διοίκηση της Αρχής έχει υψηλή συνείδηση της αποστολής της, διαθέτει την αποφασιστικότητα να εφαρμόσει τη νομιμότητα, να προωθήσει τους στόχους για τους οποίους συστάθηκε και, ταυτόχρονα, να δημοσιοποιεί ευθαρσώς τα προβλήματα και τις αδυναμίες που παρουσιάζει η λειτουργία της.

5.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (2004)

Η Έκθεση με την οποία θα ασχοληθούμε στη συνέχεια, είναι η Έκθεση του 2004. Κάναμε την επιλογή αυτή με το σκεπτικό ότι, εκτός του ότι είναι μια ενδιάμεση Έκθεση μεταξύ του έτους σύστασής του Α.Σ.Ε.Π. (1994) και της τελευταίας (2016), όπως προτείναμε παραπάνω στην ενότητα περί μεθοδολογίας, στην Έκθεση αυτή γίνεται μια ανασκόπηση της δράσης του κατά τη δεκαετία που παρήλθε από τη σύστασή του. Επομένως, μέσα από την εξέταση της Έκθεσης αυτής θα μπορέσουμε να διαπιστώσουμε τη λειτουργία της Αρχής, τα προβλήματα, τη δυναμική και την εξέλιξή της, τις πιθανές βελτιώσεις και εν γένει την αξιολόγηση της δράσης της, σε σχέση με τους βασικούς σκοπούς, όπως τους ορίσαμε με βάση το ερευνητικό μας

ερώτημα και τα επιμέρους θέματα που προσδιορίσαμε ως πεδία της έρευνάς μας και τα οποία αφορούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Αξίζει να σημειωθεί εξ αρχής ότι στην Έκθεση αυτή επισημαίνεται ότι το Α.Σ.Ε.Π. από τα πρώτα έτη της λειτουργίας του «βρέθηκε αντιμέτωπο με νοοτροπίες και πρακτικές που εκλάμβαναν τη διαδικασία επιλογής προσωπικού ως αντικείμενο συναλλαγής» και ότι η Αρχή «κατόρθωσε με το ήθος και την επιστημοσύνη των μελών του και την πιστή εφαρμογή του νόμου να καταξιωθεί στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας ως ελεγκτικός μηχανισμός ικανός να εκπληρώσει τους σκοπούς του» (σελ. 11). Πρόκειται για διαπιστώσεις για τις οποίες δύσκολα θα έφερνε κανείς αντίρρηση, αλλά δείχνουν κυρίως ότι τα μέλη της Αρχής έχουν συνείδηση της αποστολής και της σημασίας της για την ελληνική κοινωνία, πράγμα που φαίνεται από τα αποτελέσματα και τη δραστηριότητά της.

Ωστόσο, σε άλλο σημείο της Έκθεσης αναφέρεται ότι η Αρχή «αντιμετώπισε εκ μέρους της Διοίκησης ορισμένων μεγάλων φορέων ή ακόμα και πολιτικών παραγόντων μια εχθρική στάση που συχνά άγγιζε τα όρια της πολεμικής και μια γενικότερη δυσπιστία από μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας ως προς την αντικειμενικότητά της και την ικανότητα να εκπληρώσει τους σκοπούς της» (σελ. 56). Στο απόσπασμα της προηγούμενης παραγράφου γίνεται λόγος «για καταξίωση στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας, ενώ στο παρόν απόσπασμα γίνεται λόγος «για μια γενικότερη δυσπιστία από μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας», πράγμα που συνιστά αντίφαση.

Θα μπορούσαμε όμως να ερμηνεύσουμε την αντίφαση αυτή ως μια προσπάθεια της Διοίκησής της να αναγνωρίσει τις αντιστάσεις που υπάρχουν πάντα τόσο στην ελληνική διοίκηση όσο και στην ελληνική κοινωνία απέναντι στις μεταρρυθμίσεις και στην αλλαγή των αντιλήψεων και των νοοτροπιών, αφενός, και, αφετέρου, την αναγνώριση του έργου του Α.Σ.Ε.Π. από ένα μεγάλο τμήμα τους. Από αυτή τη σκοπιά, θεωρούμε ότι η έρευνά μας μπορεί να συμβάλει με ακριβοδίκαιο και ισόρροπο τρόπο στην αξιολόγηση του έργου του Α.Σ.Ε.Π., έχοντας συνείδηση του πόσο δύσκολη είναι μια αντικειμενική προσέγγιση στα ζητήματα της αξιολόγησης ενός θεσμού, πράγμα που φαίνεται και σε ορισμένα σημεία των Εκθέσεων του Α.Σ.Ε.Π..

Θα εξετάσουμε στη συνέχεια ορισμένα από τα σχετικά στοιχεία και τις δράσεις που πραγματοποιήθηκαν ή σχεδιάζονται και τα οποία καταγράφονται στην Έκθεση του 2004 και θα προβούμε στην ανάλυση και την αποτίμησή τους.

1. Αναπτύχθηκε επιχειρησιακό σχέδιο για την ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστήματος ηλεκτρονικών υπηρεσιών (με την προοπτική να εφαρμοστεί στο μέλλον σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής αιτήσεων και αιτημάτων από υποψηφίους και φορείς) και τη δημιουργία συστήματος διαχείρισης εγγράφων και ροής εργασιών.
2. Απλουστεύτηκε ο τρόπος απόδειξης της επαγγελματικής εμπειρίας, (...) με αποτέλεσμα αφενός να μη ταλαιπωρούνται οι υποψήφιοι και αφετέρου να επιταχύνεται η διαδικασία ελέγχου των πιστοποιητικών.
3. Οριοθετήθηκε χρονικά η ευχέρεια δήμων και κοινοτήτων να εκδίδουν προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων (...), έτσι ώστε αφενός να επιτυγχάνεται καλύτερος προγραμματισμός και αφετέρου να περιοριστεί ο αδικαιολόγητα μεγάλος αριθμός προκηρύξεων, που επιβαρύνει δραματικά το έργο του Α.Σ.Ε.Π.. (σελ.14).

Εδώ, η Έκθεση του 2004 αναφέρεται στην ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα της Αρχής. Για την υλοποίηση του στόχου αυτού, η Αρχή αναφέρεται στην ανάπτυξη επιχειρησιακού σχεδίου συστήματος ηλεκτρονικών υπηρεσιών, επιδεικνύοντας αξιοσημείωτη συνέπεια σε σχέση με την αναγγελία περί κατάρτισης προγράμματος πληροφορικής που έγινε στην πρώτη ετήσια Έκθεση του 1994.

Στη συνέχεια τίγονται ζητήματα που αφορούν την επικοινωνία, τη Διαφάνεια, τη δημοσιότητα και την αντικειμενικότητα. Υπογραμμίζεται ότι «το Α.Σ.Ε.Π. αναγνωρίζει πως η έγκαιρη και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών είναι κριτήριο διαφάνειας, δημοσιότητας και αντικειμενικότητας» (σελ. 17). Για να διαπιστωθεί αν και κατά πόσο αυτό ισχύει στην πράξη και μέσα από το ίδιο το έργο της Αρχής καταγράψαμε μια σειρά δράσεων που κρίνονται σημαντικές λόγω της συνάφειάς τους με τα υπό διερεύνηση θέματά μας.

1. Παρασχέθηκαν πληροφορίες σε 100.000 περίπου πολίτες που επισκέφθηκαν τα γραφεία του Α.Σ.Ε.Π..
2. Διακινήθηκαν περίπου 51.000 έγγραφα από και προς φορείς και πολίτες.
3. Παρασχέθηκαν μέσω της ιστοσελίδας χρήσιμα στοιχεία και πληροφορίες σε υποψηφίους σχετικά με προκηρύξεις, αποτελέσματα διαγωνισμών, εξέλιξη των προσλήψεων.

4. Εκδόθηκαν πάνω από 150 δελτία Τύπου και ανακοινώσεις σχετικά με διαγωνισμούς του Α.Σ.Ε.Π..
5. Η ιστοσελίδα του Α.Σ.Ε.Π. παρουσίασε αύξηση επισκεψιμότητας κατά 40% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, αγγίζοντας σε όλο το έτος 5.000.000 επισκέψεις.
6. Λειτουργήσε το γραφείο εξυπηρέτησης πολιτών η λειτουργία του οποίου επεκτάθηκε και στις πρωινές ώρες του Σαββάτου (9.00-14.00) για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Υπήρξαν επίσης 300.000 κλήσεις, ο αριθμός των διαζώσης επισκέψεων «άγγιξε εξαψήφιο νούμερο», και το τηλεφωνικό κέντρο δέχτηκε πάνω από 800.000 κλήσεις παρέχοντας πληροφορίες με ηχογραφημένα μηνύματα.
7. Αναγγέλλεται η δημιουργία δικτυακής πύλης που θα δώσει τη δυνατότητα αμφίδρομης επικοινωνίας με τους πολίτες και τους φορείς για όλα τα θέματα που τους ενδιαφέρουν και θα βελτιώσει την επικοινωνία με τους πολίτες και τους φορείς (σελ. 20).
8. Σημειώνεται ότι το Α.Σ.Ε.Π. επικοινωνεί «σε όλο και μεγαλύτερο βαθμό» με τους φορείς του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ αποστέλλει ηλεκτρονικά στο σύνολο της έντυπης ελληνικής δημοσιογραφίας όλα τα δελτία τύπου προς ενημέρωση του πολίτη. Τονίζεται, επιπλέον, ότι η διασύνδεση με το «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», η οποία θα καταστεί εφικτή μετά την κατασκευή της δικτυακής πύλης, αναμένεται να εγκαινιάσει νέα εποχή στην επικοινωνία του Α.Σ.Ε.Π. με φορείς και υπηρεσίες του δημοσίου.
9. Ο συνολικός αριθμός των ενστάσεων που εξετάστηκαν ήταν 5.381, οι αντιρρήσεις 145 και οι αιτήσεις θεραπείας 207, από τις οποίες έγινε δεκτό ένα ποσοστό 12,1%, 5,5% και 4,3% αντίστοιχα (σελ. 23). Επίσης, ελέγχθηκαν 3.812 προκηρύξεις / ανακοινώσεις και 9.120 πίνακες επιλογής προσωπικού άλλων φορέων.
10. Ο έλεγχος νομιμότητας πραγματοποιήθηκε από τα 5 τμήματα του Α.Σ.Ε.Π.. Έγιναν 834 έλεγχοι επί των πινάκων διοριστέων (σελ. 32), και 644 έλεγχοι επί των πινάκων διοριστέων σε αναπλήρωση όσων δεν αποδέχτηκαν τον διορισμό τους ή παραιτήθηκαν από αυτόν (σελ. 33), ενώ οι επιθεωρητές διεξήγαγαν 64 επιθεωρήσεις σε ισάριθμους φορείς. Επίσης, περατώθηκαν 64 επιθεωρήσεις σε ισάριθμους φορείς που αφορούσαν διάφορες παρανομίες και παρατυπίες, συνήθως παράνομες προσλήψεις ή συμβάσεις. Για τις 42 από αυτές χρειάστηκε η

σύνταξη πορισματικής Έκθεσης με 15 θετικά πορίσματα, τα οποία εστάλησαν στους αντίστοιχους πολιτικούς και διοικητικούς προϊσταμένους και τους αρμόδιους εισαγγελείς (σελ. 36). Τέλος, οι Σύμβουλοι ως μέλη μονομελών συνθέσεων πραγματοποίησαν έλεγχο νομιμότητας 3.812 προκηρύξεων και ανακοινώσεων που εκδόθηκαν από φορείς για την πλήρωση θέσεων τακτικού και εποχικού προσωπικού και 7.718 πινάκων επιλογής που συνέταξαν φορείς για την πλήρωση θέσεων εποχικού προσωπικού (σελ. 36).

Καταρχάς, με βάση τα στοιχεία που παρατίθενται στην Έκθεση του 2004, φαίνεται ότι έχει ενισχυθεί σημαντικά ο τομέας της επικοινωνίας, της πληροφόρησης των πολιτών και της δημοσιοποίησης του έργου του Α.Σ.Ε.Π., πράγμα που δείχνει τη μέριμνα της Αρχής για τη δημοσιότητα του έργου της και για την ίση προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι αριθμοί που αναφέρονται είναι προφανώς δύσκολο να αξιολογηθούν καθαυτοί και χωρίς κάποιο κριτήριο αξιολόγησης, και, για τον λόγο αυτό, η μόνη δυνατότητα που μας προσφέρεται εδώ είναι μια σύγκριση σε σχέση με τα προηγούμενα έτη η οποία θα μπορούσε να μας προσφέρει πιο ασφαλείς πληροφορίες. Ως προς αυτό, τουλάχιστον σε σύγκριση με το αρχικό στάδιο της λειτουργίας της Αρχής, η βελτίωση στον τομέα αυτό είναι τεράστια και αναμφισβήτητη. Ειδικά η ηλεκτρονική επικοινωνία και πληροφόρηση των πολιτών έχει φτάσει σε υψηλά επίπεδα και δείχνει τη σημασία που αποδίδουν οι ιθύνοντες της Αρχής στις νέες τεχνολογίες «με σκοπό τη βελτιστοποίηση των επιχειρησιακών μεθόδων από άποψη ταχύτητας και αξιοπιστίας (σελ. 64).

Θα μπορούσε κανείς να παρατηρήσει εδώ ότι δίνεται κάποια μεγαλύτερη έμφαση στην επικοινωνία του Α.Σ.Ε.Π. με τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, πράγμα που ενδεχομένως να ευνοεί τους ήδη υπηρετούντες δημόσιους υπαλλήλους. Αυτή η τάση μπορεί να εξηγηθεί βέβαια και ως ένα βαθμό να δικαιολογηθεί αν ληφθεί υπόψη ότι τα προβλήματα που είχε εξ αρχής και στα οποία αναφερθήκαμε στην ανάλυση της προηγούμενης Έκθεσης, εντοπίζονταν σε μεγάλο βαθμό στις σχέσεις του Α.Σ.Ε.Π. με τους φορείς του δημοσίου. Εξάλλου, η «προσοχή» αυτή πιθανόν να είναι και επιβεβλημένη, αν λάβουμε υπόψη μας ότι οι φορείς του δημοσίου επέδειξαν τις μεγαλύτερες αντιστάσεις στην προσπάθεια του Α.Σ.Ε.Π. να προωθήσει τη νομιμότητα στον τομέα των προσλήψεων του προσωπικού της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης.

Επίσης, από τον κατάλογο των ζητημάτων που παρατίθενται στην ιστοσελίδα, φαίνεται ότι ο πολίτης έχει πρόσβαση σε μια πληθώρα αντικειμένων που αφορούν τη λειτουργία και τη δράση του Α.Σ.Ε.Π., που τον πληροφορούν για οποιοδήποτε ζήτημα ενδιαφέρεται, από τις προκηρύξεις διαγωνισμών που ελέγχονται ή διεξάγονται από το Α.Σ.Ε.Π. και τα αποτελέσματα των διαγωνισμών ή την εξέλιξή τους, μέχρι υποδείγματα προκηρύξεων και εντύπων υποβολής αιτήσεων.

Σε ότι αφορά τα ζητήματα των ενστάσεων, των αιτήσεων θεραπείας, των προκηρύξεων / ανακοινώσεων και των πινάκων επιλογής, που αποτελούν ένα βαρόμετρο για τον βαθμό εμπιστοσύνης των πολιτών στον θεσμό, αλλά και για τις ικανότητές του να χειρίζεται τις υποθέσεις με αντικειμενικότητα, κυρίως, όμως για την ανταπόκριση της Αρχής στον έλεγχο της νομιμότητας η οποία αφορά και τη στάση της ίδιας απέναντι στις αμφισβητήσεις των πολιτών για τις αποφάσεις της, από τα δεδομένα που παρατίθενται στην Έκθεση μπορούμε να διαπιστώσουμε τα εξής: Ο αριθμός των ενστάσεων, των αιτήσεων θεραπείας, των προκηρύξεων / ανακοινώσεων και των πινάκων επιλογής είναι αρκετά μεγάλος, και παρόλα αυτά η Αρχή δείχνει να ανταποκρίνεται με ιδιαίτερη αποτελεσματικότητα, αλλά και με προσήλωση στη νομιμότητα, δεδομένου ότι, πέραν της εξέτασης όλων των αιτημάτων, έγινε δεκτός σημαντικός αριθμός από αυτές.

Πέραν τούτου, αξίζει να σημειωθεί ότι στην Έκθεση του 2004 η ίδια η Αρχή διαπιστώνει μεγάλη αύξηση σε σύγκριση με τα προηγούμενα χρόνια του αριθμού των προσφυγών, ο οποίος οφείλεται στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π., αλλά και στην τεράστια αύξηση του αριθμού των υποψηφίων: το σύνολο των αιτήσεων ακύρωσης για όλες τις διαδικασίες επιλογής προσωπικού ανέρχονταν μέχρι το 2001 σε 935, το 2003 έφτασαν τις 2243 και το 2004 τις 2854 (σελ. 43).

Ο αριθμός των ελέγχων νομιμότητας των προσλήψεων που πραγματοποιήθηκε από τα Τμήματα του Α.Σ.Ε.Π. που αφορά τους πίνακες διοριστέων, είναι επίσης ιδιαίτερα υψηλός, ενώ είναι αξιοσημείωτος ο αριθμός των επιθεωρήσεων που έγιναν για παρανομίες και παρατυπίες για προσλήψεις και συμβάσεις των φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα, αλλά και η ισχυρή τεκμηρίωσή των αντίστοιχων πορισμάτων, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι οι φορείς αυτοί, όπως προαναφέραμε, παρουσιάζουν συνήθως μεγάλη αντίσταση στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια και στην αλλαγή των νοοτροπιών που χαρακτηρίζουν τους εν λόγω φορείς. Αυτό καταφαίνεται από το μεγάλο ποσοστό των πορισμάτων (για τις 42 από τις περιπτώσεις που ελέγχθηκαν για παρανομίες και παρατυπίες, σε

σύνολο 64, συντάχθηκε πορισματική Έκθεση) που συντάχθηκαν, εκ των οποίων τα 15 υπήρξαν θετικά, δηλαδή σε ποσοστό περίπου 20%.

Ανασκόπηση της δεκαετίας 1994-2004

Στο τμήμα αυτό της Έκθεσης του 2004, τονίζεται ότι στο επίκεντρο των προσπαθειών του Α.Σ.Ε.Π. ήταν «η όσο το δυνατόν πληρέστερη πληροφόρηση των πολιτών» (σελ. 62). Αναφέρεται το Γραφείο Εξυπηρέτησης Πολιτών, το οποίο στη δεκαετία δέχτηκε πάνω από 800.000 επισκέψεις και 1.800.000 τηλεφωνικές κλήσεις. Η ιστοσελίδα, από το 1998 μέχρι το 2004, δέχτηκε πάνω από 11.000.000 επισκέψεις (σελ. 63). Πραγματοποιήθηκε έλεγχος νομιμότητας συνολικά για όλα τα είδη των διαγωνισμών φορέων σε πάνω από 35.000 προκηρύξεις/ανακοινώσεις και σε πάνω από 75.000 πίνακες επιλογής τακτικού και εποχικού προσωπικού. Εξετάστηκαν συνολικά, για όλα τα είδη διαγωνισμών Α.Σ.Ε.Π. και φορέων, σχεδόν 45.000 ενστάσεις υποψηφίων (κατά μέσο όρο 4.500 ετησίως), οι οποίες έγιναν δεκτές σε ποσοστό 11%. Τέλος, συντάχθηκαν πορίσματα για 246 επιθεωρήσεις, τα οποία ήταν θετικά για υπαίτιες παραβάσεις σε ποσοστό 62% (σελ. 66).

Από τα παραπάνω, επιβεβαιώνεται η αποτελεσματικότητα του Α.Σ.Ε.Π. σε ότι αφορά τη λειτουργία και την επίτευξη των στόχων του και φαίνεται η συνεχής προσπάθεια που καταβάλλεται για διαρκή βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Τα συμπεράσματα που θα μπορούσαν να εξαχθούν από τις δράσεις και την αποτελεσματικότητα του θεσμού καθ' όλη τη δεκαετία της λειτουργίας του δεν διαφέρουν ουσιαστικά από τα συμπεράσματά μας σχετικά με την Έκθεση του 2004. Με την παρουσίαση και ανάλυση της Έκθεσης του 2016 που θα ακολουθήσει θα μπορούσαμε να διαπιστώσουμε αν, μετά την παρέλευση μιας δωδεκαετίας, η λειτουργία του Α.Σ.Ε.Π. παραμένει στα ίδια επίπεδα προσήλωσης στους στόχους του, αποτελεσματικότητας και δυναμισμού.

5.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. (2016)

Στην Έκθεση αυτή παρουσιάζονται όχι μόνο οι δράσεις του θεσμού κατά το έτος 2016, αλλά και οι σημαντικότερες από αυτές που έλαβαν χώρα από την αρχή λειτουργίας της Αρχής. Θεωρούμε λοιπόν σκόπιμο και χρήσιμο για την καλύτερη και πιστότερη αποτίμηση του έργου του να καταγράψουμε κατ' έτος τις σημαντικότερες δράσεις του που έχουν συνάφεια με τα θέματα που απασχολούν την έρευνά μας, και στη συνέχεια να τις εξετάσουμε και να αναλύσουμε το περιεχόμενό τους.

1995: Πρώτος γραπτός διαγωνισμός.

1998: Πρώτος γραπτός διαγωνισμός εκπαιδευτικών

2002: Καθιέρωση συστήματος αξιολόγησης βάσει βαθμολογούμενων αντικειμενικών κριτηρίων (ν. 3051/2002, άρθρ. 8,9). Πρόβλεψη για συμπλήρωση της αξιολόγησης με ειδική γραπτή δοκιμασία (τεστ) αυξημένου συντελεστή βαρύτητας (άρθρ. 8, παρ. 3).

2005: Θέσπιση της συνέντευξης ως κριτήριο κατάταξης των υποψηφίων ύστερα από έγκριση του Α.Σ.Ε.Π.. (σελ. 12)

2009: Κατάργηση της συνέντευξης στις διαδικασίες με σειρά προτεραιότητας (με εξαίρεση τις περιπτώσεις πλήρωσης θέσεων που σχετίζονται με την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής) (σελ. 12)

2010: Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (Ε.Ι.Σ.Ε.Π.), αρμόδιο για την επιλογή προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, Ανάθεση στο Α.Σ.Ε.Π. της ευθύνης για τη διεξαγωγή της γραπτής εξέτασης ως κριτήριο επιλογής προϊσταμένων για τις οργανικές θέσεις όλων των επιπέδων (σελ. 13)

2011: Ανάθεση στο Α.Σ.Ε.Π. (ν. 4024/2011), μεταξύ άλλων, της εποπτείας της αξιολόγησης του προσωπικού των φορέων του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα (σελ. 13).

Τα παραπάνω στοιχεία δείχνουν ότι το Α.Σ.Ε.Π. διευρύνει διαρκώς το πεδίο των παρεμβάσεών του στον τομέα των προσλήψεων του προσωπικού του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με τις δύο τελευταίες αρμοδιότητες να βαρύνουν ιδιαίτερα στον έλεγχο της νομιμότητας και την προαγωγή της αξιοκρατίας τόσο στο δημόσιο εν γένει όσο και σε ειδικούς και νευραλγικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης. Τέτοιοι τομείς είναι οι οργανικές θέσεις του δημοσίου, τα δε πρόσωπα (οι προϊστάμενοι) που τα καταλαμβάνουν παίζουν σημαντικότατο ρόλο στη σύννομη λειτουργία του δημοσίου. Για το λόγο αυτό, η ανάθεση της διαδικασίας της επιλογής τους από το Α.Σ.Ε.Π. αποτελεί ισχυρή εγγύηση για την αξιοκρατική και με βάση τις αρχές του κράτους δικαίου που υπηρετεί το Α.Σ.Ε.Π. εκλογή τους. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται ακόμα περισσότερο από το γεγονός ότι ακόμα και η θέσπιση της συνέντευξης ως κριτηρίου επιλογής καταργήθηκε εφόσον δεν αποδείχθηκε λειτουργική, και διατηρήθηκε σε τομείς κρίσιμους, όπως αυτοί που έχουν σχέση με την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής. Το ίδιο ισχύει και για την ανάθεση της εποπτείας της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου στο Α.Σ.Ε.Π..

Αναφορικά με την Έκθεση του 2016, τα κυριότερα σημεία που επιλέξαμε να αναφέρουμε λόγω της συνάφειάς τους με τα θέματα που ερευνούμε είναι τα εξής:

1. Το δικαιοδοτικό έργο του Α.Σ.Ε.Π. κατά το έτος 2016 περιλαμβάνει την εξέταση 1520 ενστάσεων και αιτήσεων θεραπείας που αφορούσαν υποψήφιους για θέσεις τακτικού προσωπικού και 493 ενστάσεις και αιτήσεις θεραπείας για θέσεις έκτακτου προσωπικού. Εξετάστηκαν επίσης 2.949 ενστάσεις επί των πινάκων αναπληρωτών εκπαιδευτικών που συνέταξε το Υπουργείο Παιδείας, εκ των οποίων έγιναν δεκτές σε ποσοστό 49,4 %. Επίσης, το 2016, το Α.Σ.Ε.Π. κατέθεσε γραπτά υπομνήματα σε 206 υποθέσεις για αποφάσεις παρελθόντων ετών σχετικά με τις διαδικασίες προσλήψεων, ενώ εκδόθηκαν 272 αποφάσεις οι οποίες ήταν σε ποσοστό 61,76% απορριπτικές. Στις περιπτώσεις που οι προσφυγές ήταν θετικές, το Α.Σ.Ε.Π. προέβη στις απαραίτητες ενέργειες ώστε οι υποψήφιοι που δικαιώθηκαν να προσληφθούν στο δημόσιο (σελ. 7, 8).
2. Το Α.Σ.Ε.Π. διενήργησε 13 επιθεωρήσεις σε διάφορους φορείς του δημοσίου με εισαγγελική παραγγελία, από τις οποίες οι 9 παραπέμφθηκαν στις αρμόδιες δικαστικές και διοικητικές αρχές, για την αναζήτηση ποινικών ή πειθαρχικών ευθυνών (σελ. 67).
3. Με τον ν.4369/2016 συστάθηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο τηρείται και ελέγχεται από το Α.Σ.Ε.Π. και στο οποίο εντάσσονται υποψήφιοι για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης. Στα άρθρα 6,7, και 8 καθορίζονται οι διαδικασίες επιλογής τους, η οποία γίνεται με πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος από το οικείο Υπουργείο, και ορίζεται ότι αρμόδιο όργανο εξέτασης των ενστάσεων είναι το Α.Σ.Ε.Π. (σελ. 15).
4. Με τον ν. 4395/2016 οι πίνακες κατάταξης αναπληρωτών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης οι οποίοι καταρτίζονται από το Υπουργείο Παιδείας υποβάλλονται για έλεγχο νομιμότητας στο Α.Σ.Ε.Π.. Επίσης, για το σχολικό έτος 2016/2017, ο έλεγχος ενστάσεων επί των ανωτέρω πινάκων υπόκειται στην αρμοδιότητα του Α.Σ.Ε.Π. (σελ. 16).
5. Με τον ν. 4430/2016 (άρθρο 63), προβλέφθηκε η σύναψη ατομικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου για τις ανάγκες των υπηρεσιών του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο έλεγχος νομιμότητας των οποίων καθώς και ο κατ' ένσταση έλεγχος ανατέθηκαν στο Α.Σ.Ε.Π.

6. Επίσης, με το άρθρο 64 του ίδιου νόμου, το Α.Σ.Ε.Π. εποπτεύει την τήρηση των αρχών της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας και ελέγχει τη νομιμότητα των διαδικασιών επιλογής των ανέργων (σελ. 17).
7. Το Α.Σ.Ε.Π., όπως και όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 15 του ν. 4443/2016, στο πλαίσιο άσκησης της κύριας λειτουργίας τους μεριμνούν για την εφαρμογή και προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, όπως αναφέρει το άρθρο 1 του ίδιου νόμου (σελ. 18).
8. Πραγματοποιήθηκε με ευθύνη του Α.Σ.Ε.Π. μια σειρά διαγωνισμών για προσλήψεις φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως θέσεις Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας στην Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, του Λιμενικού Σώματος, Ειδικού Επιστημονικού προσωπικού για διάφορα Υπουργεία, κλπ. (σελ. 45-56).
9. Ολοκληρώθηκε το έργο e-Α.Σ.Ε.Π., το οποίο είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, που σκοπό του έχει την αναβάθμιση των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών του Α.Σ.Ε.Π. προς τους πολίτες, αλλά και την πιο αποτελεσματική στήριξη των υποστηριζόμενων από αυτό λειτουργιών του κράτους.
10. Η Έκθεση αυτή αναφέρεται επίσης στον κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο της δράσης του Α.Σ.Ε.Π. κατά το 2016, όπου κατά μεν τον πρώτο κατατέθηκαν 14 ερωτήματα Βουλευτών, κατά δε τον δεύτερο υπήρξαν ενδεικτικά 28 θετικές (10,29%) και 168 (61,76%) απορριπτικές αποφάσεις δικαστηρίων.

Με βάση τις παραπάνω πληροφορίες που μας δίνει η Έκθεση του 2016, φαίνεται ότι το Α.Σ.Ε.Π. συνεχίζει να προσφέρει το έργο και να υλοποιεί τους σκοπούς για τους οποίους συστάθηκε με τον ίδιο τρόπο και με βάση τις αρχές όπως και τα προηγούμενα χρόνια. Μάλιστα διεύρυνε περαιτέρω τα πεδία των αρμοδιοτήτων του, πράγμα που δείχνει την εμπιστοσύνη που απολαμβάνει από την ελληνική πολιτική τάξη και την ελληνική κοινωνία, και βελτίωσε τις υποδομές του για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Το δικαιοδοτικό έργο του Α.Σ.Ε.Π. συνεχίστηκε με τον ίδιο ρυθμό όπως και στα προηγούμενα έτη και διευρύνθηκε, όπως για παράδειγμα στον τομέα του ελέγχου των προσλήψεων εκπαιδευτικών. Ο αριθμός εξέτασης των ενστάσεων, των επιθεωρήσεων και της θεραπείας των αιτημάτων υπήρξε ανάλογος με αυτόν των προηγούμενων ετών. Έτσι, είναι σαφές ότι ο έλεγχος της νομιμότητας των

προσλήψεων στο δημόσιο γίνεται με όλο και περισσότερη διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία. Ειδική μνεία αξίζει η ουσιαστική συμμετοχή του Α.Σ.Ε.Π. στη θέσπιση και λειτουργία του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, χάρη στην οποία εκμηδενίζονται οι πολιτικές παρεμβάσεις στη στελέχωση των ανώτερων κλιμακίων της διοίκησης και αποφεύγονται τα φαινόμενα κομματισμού ή άλλων μορφών παράνομων παρεμβάσεων στο επίπεδο των προσλήψεων στο δημόσιο. Επίσης, ο έλεγχος της νομιμότητας από το Α.Σ.Ε.Π. στις διαδικασίες επιλογής των ανέργων εγγυάται την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας.

Σε ότι αφορά την ενημέρωση των πολιτών, τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια, η ολοκλήρωση του πληροφοριακού συστήματος, η οποία είχε τεθεί ως στόχος της Αρχής ήδη από την πρώτη Έκθεσή της, ενισχύει περαιτέρω τους παραπάνω σκοπούς λειτουργίας της. Με το πληροφοριακό σύστημα ενημερώνονται ικανοποιητικά οι πολίτες και εξυπηρετούνται χωρίς τα προβλήματα που δημιουργούνταν στο παρελθόν εξαιτίας της πληθώρας των αιτημάτων των πολιτών αλλά και των δράσεων της Αρχής. Η λειτουργία του συστήματος πληροφορικής και οι τεράστιες δυνατότητες που παρέχει στους πολίτες για πρόσβαση σε όλες στις υπηρεσίες του Α.Σ.Ε.Π. εξηγεί και το γεγονός ότι το Γραφείο εξυπηρέτησης πολιτών δέχθηκε την επίσκεψη μικρότερου αριθμού πολιτών συγκριτικά με τα προηγούμενα χρόνια. (7.000 επισκέψεις πολιτών σε σύγκριση με τις 100.000 περίπου που έγιναν το 2004).

Συμπεράσματα

Η έρευνα των τριών Εκθέσεων του Α.Σ.Ε.Π. και των δύο ανασκοπήσεων της δράσης του, όπως καταγράφηκε αντίστοιχα στις Εκθέσεις του 2004 και του 2016, δείχνουν μια εντυπωσιακή δραστηριότητα και μια διαρκή βελτίωση της Αρχής σε όλους τους τομείς της αρμοδιότητάς της. Κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να πετύχει τους σκοπούς για τους οποίους ιδρύθηκε, «εφαρμόζοντας τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της αμεροληψίας, τέμνοντας διαφορές, μεταξύ των υποψηφίων εφαρμόζοντας τον νόμο και εκτιμώντας συνειδησιακά τις αποδείξεις...» (Λυμπερόπουλος, 2012: 1227).

Με τα εργαλεία των αδιάβλητων διαγωνισμών, του καθορισμού αντικειμενικών κριτηρίων στην επιλογή του προσωπικού, του ελέγχου των ενστάσεων, των επιθεωρήσεων, προήγαγε τη δημοσιότητα και την ίση ενημέρωση

και πληροφόρηση των πολιτών, προστατεύοντας τα θεμελιώδη δικαιώματά τους στον υψηλότερο βαθμό.

Η επιτυχία της θέσπισης του Α.Σ.Ε.Π. σε Ανεξάρτητη Αρχή έγκειται στο γεγονός ότι με την διαφάνεια, την αμεροληψία, την αντικειμενικότητα, την ισότητα και την αξιοκρατία στη βάση εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, που διέπουν τη λειτουργία του, αποστασιοποιήθηκε από τις κομματικές και τις πολιτικές παρεμβάσεις και τα πελατειακά δίκτυα, συμβάλλοντας στην καθιέρωσή του στη συνείδηση των πολιτών, στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εν γένει και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στο κράτος που συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την αποδοτικότητα και τη δίκαιη λειτουργία μιας δημοκρατικής διοίκησης με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Εκτός όμως από τους πολίτες και την κοινή γνώμη, το έργο του Α.Σ.Ε.Π. αναγνωρίζεται και από τους ίδιους τους φορείς των οποίων το προσωπικό επιλέχθηκε μέσα από τις διαδικασίες του Α.Σ.Ε.Π. (βλ. www.asep.gr)

Στη βιβλιογραφία μπορεί κανείς να διαπιστώσει την ύπαρξη ιδιαίτερα θετικών κριτικών για το έργο της Αρχής, χάρη στην οποία θεωρείται ότι για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους επιβεβαιώθηκε η ανάγκη για την ύπαρξη μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής σχετικά με τις προσλήψεις στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Το Α.Σ.Ε.Π., με το έργο του «νομιμοποίησε όχι μόνο τη διοίκηση, αλλά και την κρατική εξουσία απέναντι στο κοινωνικό σύνολο και αποτέλεσε ένα νέο θεσμό μεταλλαγής όχι μόνο της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και ολόκληρης της δομής και της οργάνωσης του κράτους» (Μαυρομούστακου, 2016: 69).

Το αδύνατο σημείο στη λειτουργία του Α.Σ.Ε.Π. από τη σύστασή του ήταν και ως ένα βαθμό παραμένει το ζήτημα της ταχύτητας στη διεκπεραίωση των υποθέσεων. Για παράδειγμα, στην Έκθεση του 2016, σημειώνεται ότι «ο μέσος όρος που μεσολαβεί από την έκδοση μιας προκήρυξης έως την πρόσληψη ενός υποψηφίου που δικαιώθηκε από τα αρμόδια δικαστήρια ανέρχεται σε εννέα έτη» (σελ. 84). Η καθυστέρηση αυτή οφείλεται όμως κυρίως στα τμήματα των διαδικασιών στα οποία δεν εμπλέκεται το Α.Σ.Ε.Π.. Σύμφωνα με τον Γ. Βέη, πρώην Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., «εκεί που το Α.Σ.Ε.Π. πάσχει είναι η ταχύτητα.... (..). Αλλά το 50% των καθυστερήσεων οφείλεται στους φορείς που πρέπει να κάνουν τις προσλήψεις και στη γραφειοκρατία και στους μηχανισμούς τους οποίους θέλοντας και μη είμαστε κι εμείς υποχρεωμένοι να ακολουθούμε» (Βέης, 2008: 64).

Ωστόσο, είναι ίσως υπερβολή να πούμε ότι τα βασικά προβλήματα την επίλυση των οποίων ανέλαβε το Α.Σ.Ε.Π. έχουν λυθεί ή ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση απελευθερώθηκε οριστικά από τις ασθένειες που παραδοσιακά τη χαρακτήριζαν, όπως ο κομματισμός και το πελατειακό κράτος, η συναλλαγή, η παρανομία και η διαφθορά. Όπως δείχνουν για παράδειγμα οι Εκθέσεις μη κυβερνητικών οργανώσεων που ασχολούνται με τα θέματα αυτά, η διαφθορά στην Ελλάδα κατά τα τελευταία χρόνια επιδεινώθηκε (βλ. Έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας, 2017). Τα προβλήματα αυτά αποτελούν δομικές όψεις της πολιτικής κουλτούρας, των πολιτικών αξιών και των νοοτροπιών μιας κοινωνίας, που υπερβαίνουν τις δυνατότητες, αλλά και τις αρμοδιότητες ενός θεσμού. Υπ' αυτή την έννοια, το έργο που κατάφερε να προσφέρει το Α.Σ.Ε.Π. στην ελληνική κοινωνία, αλλά και στην ελληνική δημοκρατία, όσο σημαντικό και αν είναι, είναι ταυτόχρονα επισφαλές και γι' αυτό απαιτείται η εγρήγορση των πολιτών και του πολιτικού προσωπικού για την προστασία και την περαιτέρω ενδυνάμωσή του.

Κεφάλαιο έκτο

Ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τΠ.)

Η λειτουργία του Σ.τΠ. αποτελεί ένα μεγάλο βήμα της ελληνικής δημοκρατίας για την ενίσχυση της νομιμότητας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη από τις πολλαπλές παθογένειες που χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση. Αποτελεί έτσι έναν παράγοντα που συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της αξιοπιστίας του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος και του κράτους δικαίου (Μπεσίλα- Μακρίδη, 1998: 187).

Ο Σ.τΠ. αποτελεί την ελληνική θεσμική εκδοχή του ανεξάρτητου θεσμού του Ombudsman, που δημιουργήθηκε το 1810 στη Σουηδία, όπου οι αρμοδιότητές του ήταν η έρευνα και ο έλεγχος κάθε υπόθεσης εκτεινόμενος στη δράση του συνόλου της δημόσιας διοίκησης. Ο θεσμός αυτός λειτουργεί σήμερα σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες και στη συντριπτική πλειονότητα των δημοκρατικών χωρών σε παγκόσμια κλίμακα, με αντικείμενο την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη (Μακρυδημήτρης, Χρυσανθάκης, Κουλούρης, 1996: 105).

6.1. Η ταυτότητα και η αποστολή του Σ.τΠ.

Ο Σ.τΠ. αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία ιδρύθηκε με το Νόμο 2477/97 και ξεκίνησε τη λειτουργία της την 1η Οκτωβρίου 1998. Προβλέπεται η συνταγματική κατοχύρωσή του στο άρθρο 103 §9 του Συντάγματος. Το νομοθετικό πλαίσιο της λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03. Βασικές του αρμοδιότητες είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με ορισμένες εξαιρέσεις φορέων, όπως οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αθηνών, αλλά και προσώπων, όπως είναι τα μέλη της Κυβέρνησης, τα μέλη των στρατιωτικών υπηρεσιών, οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που αφορούν την εξωτερική πολιτική, κλπ.

Οι πολίτες προσφεύγουν ενώπιον του Σ.τΠ. με έγγραφη και ενυπόγραφη αναφορά, που κατατίθεται σε αυτό και αποτελεί εκδοχή του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεμελιώδους δικαιώματος της αναφοράς στις αρχές (άρθρο 10 παρ. 1). Κατ' εξαίρεση, ο Σ.τΠ. επιλαμβάνεται και αυτεπαγγέλτως υποθέσεων που έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης (άρθρο 4 παρ. 1, ν. 2177/1997).

Ο θεσμικός του ρόλος είναι κατά βάση διαμεσολαβητικός και ελεγκτικός με κύριο πεδίο της δημόσιες υπηρεσίες, αλλά για ζητήματα δικαιωμάτων του παιδιού και ισότητας ελέγχει και τους ιδιώτες. Η κύρια αρμοδιότητά του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και διοίκησης, με σκοπό να επιλυθεί το υπό εξέταση ζήτημα από τον ίδιο τον φορέα κατόπιν έγκαιρης αναφοράς του πολίτη. Η περαιτέρω διερεύνηση του θέματος ξεκινάει από τον Συνήγορο, εφόσον η προσπάθεια απέβη άκαρπη ή προβληματική.

Υπ' αυτή την έννοια, ο Σ.τΠ. αντιπροσωπεύει έναν θεσμό που αποσκοπεί στο να ελέγξει τη δημόσια διοίκηση με σκοπό τη βελτίωσή της και την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, αναποτελεσματικότητας, κατάχρησης εξουσίας, και, εν τέλει, παραβίασης των δικαιωμάτων του πολίτη, όπως αυτά απορρέουν από τη δημοκρατική έννομη τάξη, ενώ ιδιαίτερη σημασία δίνεται στη διαφάνεια για τη λειτουργία του θεσμού, πράγμα που τονίζεται σε όλες τις Εκθέσεις του Σ.τΠ. Επειδή ο έλεγχος που ασκεί καταλαμβάνει το σύνολο της δημόσιας διοίκησης και τις σχέσεις της με τους πολίτες, ο Σ.τΠ. έχει ως αρμοδιότητα να προστατεύσει το σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον αυτά δυνητικά μπορούν να παραβιαστούν από το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.

Συνεπώς, ο Σ.τΠ. παίζει σημαντικό ρόλο στις δικαιοκρατικές επιδόσεις του κράτους και στην ενδυνάμωση του κράτους δικαίου και, κατ' επέκταση, στις σχέσεις πολίτη – δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, «καθιερώνεται ένας διττός έλεγχος για τη βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και την αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης, της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της κακής ποιότητας των υπηρεσιών της» (Μπεσίλα – Μακρίδη, 2010: 215).

Προς τούτο, ο Σ.τΠ. απολαμβάνει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (άρθρο 1, παρ. 3 ν.2477/1997) και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή (άρθρο 1, παρ. 2 ν.2477/1997). Ο Σ.τΠ. επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, η αυξημένη πλειοψηφία της οποίας θεωρείται ότι παρέχει τα εχέγγυα για την ανεξαρτησία του. Ωστόσο, όπως τονίσαμε και στην περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π., ο κομματικός έλεγχος και η συναλλαγή δεν αποκλείονται (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2012: 139), αν και τα πρόσωπα που στελέχωσαν τον θεσμό μέχρι σήμερα θεωρήθηκαν πετυχημένες επιλογές.

Παρά το γεγονός ότι ο Σ.τΠ. θεωρείται μια από τις πιο πετυχημένες Ανεξάρτητες Αρχές στη χώρα μας, έχει ιδιαίτερα σημασία να εξετάσουμε την πρόοδο που επιτεύχθηκε σε ότι αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του

πολίτη, όπως αυτό φαίνεται στις ετήσιες Εκθέσεις του, αλλά και να εξετάσουμε τις απόψεις της ίδιας της Αρχής για το έργο της, καθώς και να εξάγουμε και τα δικά μας συμπεράσματα.

Αξίζει να αναφέρουμε ότι στις ετήσιες Εκθέσεις του Σ.τΠ. προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο περιγράφεται το έργο της Αρχής ανά κύκλο δραστηριότητας, ενώ στη συνέχεια δημοσιοποιείται μέσα από τη δημοσίευση ειδικής έκδοσης του Εθνικού Τυπογραφείου που διατίθεται στις δημόσιες υπηρεσίες, στους πολίτες και στα ΜΜΕ.

Η δράση του Σ.τΠ. διακρίνεται αρχικά σε τέσσερις κύκλους: α) Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, β) Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, γ) Κύκλος Ποιότητας Ζωής, και δ) Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Το 2003 προστέθηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού με τον ν. 3094/2003, την ευθύνη του οποίου ανέλαβε ένας εκ των βοηθών του Σ.τΠ., αποκαλούμενος *Συνήγορος του Παιδιού*, ενώ το 2006 προστέθηκε ο Κύκλος Ισότητας των Φύλων με τον ν. 3488/2006. Στην έρευνά μας θα ακολουθήσουμε την παραπάνω σειρά.

Από τις Εκθέσεις που έχουμε στη διάθεσή μας, θα εξετάσουμε την πρώτη Έκθεση του 1998, την τελευταία του 2016 και, όπως αναφέραμε στην ενότητα περί μεθοδολογίας, θα επιλέξουμε μια ενδιάμεση, αυτή του 2008, για να αξιολογήσουμε την εξέλιξη της δράσης του θεσμού.

6.2. Το έργο του Σ.τΠ. μέσα από τις ετήσιες Εκθέσεις του προς το Ελληνικό Κοινοβούλιο

6.2.1. Η πρώτη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (1998)

Καταρχάς πρέπει να σημειωθεί ότι, δεδομένου ότι η έναρξη λειτουργίας της Αρχής έγινε την 1η Οκτωβρίου 1998, η Έκθεση του έτους 1998 καλύπτει την περίοδο από 1η Οκτωβρίου έως και 31 Δεκεμβρίου 1998. Στο μέρος αυτό καταγράφονται λεπτομερώς οι αναφορές των πολιτών για ζητήματα κακοδιοίκησης που αφορούν όχι μόνο το εν στενή έννοια κράτος, αλλά και περιπτώσεις ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που κρίνουν υποψηφιότητες διδασκόντων χωρίς να τηρούνται αξιοκρατικά κριτήρια ή περιπτώσεις δικηγορικών συλλόγων που αρνούνται να εγγράψουν νέα μέλη, υποκύπτοντας στις πιέσεις των ήδη εγγεγραμμένων μελών. Το σύνολο των αναφορών που κατατέθηκαν στο διάστημα αυτό είναι 1430, από τις οποίες ερευνήθηκαν οι 883 και διεκπεραιώθηκαν 547. Από τις 1430 αναφορές που

κατατέθηκαν, το 24% από αυτές ήταν εκτός αρμοδιότητας και το 76% εντός αρμοδιότητας του θεσμού.

Βασικός σκοπός της Έκθεσης είναι η αναλυτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων των τεσσάρων κύκλων εργασιών της Αρχής, τα οποία περιλαμβάνονται στο τέταρτο μέρος της («Απολογισμός του έργου»).

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Στον πρώτο κύκλο των αρμοδιοτήτων του Σ.τΠ. καταγράφονται ζητήματα σχετικά με τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, στα οποία περιλαμβάνονται υποθέσεις σχετικές με τα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα. Οι υποθέσεις του κύκλου αυτού καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πράξεων της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της, όπως προσβολές της προσωπικότητας, κυρίως από αστυνομικά όργανα, παραβίαση της αρχής της αξιοκρατίας σε διαγωνισμούς ή σε άλλες διαδικασίες επιλογής προσωπικού στο δημόσιο ή σε φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, άρνηση των αρχών να ικανοποιήσουν νόμιμα αιτήματα των πολιτών, την άσκηση διακρίσεων κατά των προσφύγων και των μεταναστών, κλπ., με εξαίρεση ορισμένες λειτουργίες του κράτους όπως η κρατική ασφάλεια και η εξωτερική πολιτική (σελ. 26).

Ο αριθμός των αναφορών του κύκλου αυτού ανήλθε σε 172 και αντιπροσωπεύουν το 12% του συνόλου των αναφορών που έφτασαν στην Αρχή. Από τις παραπάνω αναφορές, αυτές που κρίθηκαν εκτός της αρμοδιότητας του Σ.τΠ. ήταν 67, αυτές που κρίθηκαν αβάσιμες ήταν 22 και αυτές των οποίων η επίλυση εκκρεμούσε μέχρι την 31-12-1998 ήταν 78, ενώ μόνο 5 οδήγησαν στην ικανοποίηση του πολίτη (εντός του 1998). Από τις 78 εκκρεμείς, η διαμεσολάβηση είναι σε εξέλιξη σε 62 περιπτώσεις, η άρνηση συνεργασίας της διοίκησης αφορά 8 περιπτώσεις, ενώ άλλες 8 τελούν σε αναμονή εφαρμογής του πορίσματος (σελ. 29).

Ας σημειωθεί ότι, σε ότι αφορά την ενημέρωση των πολιτών για το έργο του Σ.τΠ., εκείνοι που είχαν γνώση της ύπαρξής του ήταν κυρίως όσοι διέθεταν μια λίγο πολύ σταθερή σχέση με τη δημόσια διοίκηση (δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, δικαστικοί λειτουργοί), καθώς και αλλοδαποί ή ομογενείς, εξαιτίας ίσως των δικτύων πληροφόρησης και αλληλεγγύης, ενώ υπήρξε ασθενής η παρουσία αναφορών που αφορούν τις προσβολές των συνταγματικών δικαιωμάτων τους ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (σελ. 29).

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Στον κύκλο αυτό εξετάζονται υποθέσεις που αφορούν κακοδιοίκηση σε ασφαλιστικούς οργανισμούς του δημοσίου, όπως το ΙΚΑ και ο ΟΓΑ, σε υπηρεσίες

υγείας, όπως τα νοσοκομεία, πρόνοιας που αφορά επιδόματα αναπηρίας, μητρότητας και πολυτέκνων, προστασίας των ηλικιωμένων, παιδιών, ατόμων με ειδικές ανάγκες, κλπ. Τα θέματα που συνήθως αποτελούν αντικείμενο μεσολάβησης εκ μέρους του Σ.τΠ. αφορούν καθυστερήσεις στην καταβολή νόμιμων παροχών, κυρίως συνταξιοδοτικά δικαιώματα, ή τη μη έκδοση σχετικών αποφάσεων από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Αξιοσημείωτος είναι ο μικρός αριθμός αναφορών που αφορούν στην προστασία των δικαιωμάτων ευαίσθητων κοινωνικών κατηγοριών, ο οποίος, σύμφωνα με τον Συνήγορο οφείλεται στον πατερναλιστικό ρόλο της ιατρικής μέριμνας (σελ. 60).

Όπως καταδεικνύει ο μεγάλος αριθμός αναφορών που αφορούν τον κύκλο αυτό, ο οποίος αντιπροσωπεύει το ένα τρίτο των συνολικών αναφορών που κατατίθενται στον Σ.τΠ., ο τομέας της κοινωνικής προστασίας είναι από τους πλέον κακοδιοικούμενους της δημόσιας διοίκησης.

Παρατηρούνται μορφές κακοδιοίκησης, μεγάλος αριθμός των οποίων οφείλεται στην πολυνομία, σε διακρίσεις και στην έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών, ενώ πολλές αδικίες προέρχονται από την ίδια τη νομοθεσία. Το σύνολο των αναφορών πολιτών που διεκπεραιώθηκαν κατά τους τρεις μήνες λειτουργίας της Αρχής από την ίδρυσή της στον κύκλο αυτό είναι 383, εκ των οποίων οι 53 ήταν εκτός αρμοδιότητας, οι 269 είναι υπό διερεύνηση και οι 61 επιλύθηκαν μετά από τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου. Από τις 61 που επιλύθηκαν, οι 38 επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη, οι 2 περιείχαν αναληθή στοιχεία και οι 22 αποδείχτηκε ότι είχαν διευθετηθεί ορθά από τη διοίκηση (σελ. 57). Είναι αξιοσημείωτο ότι, από τις 269 αναφορές που βρίσκονταν στο στάδιο της διερεύνησης στις 31/12/1998, οι 56 από αυτές διευθετήθηκαν μέσα στον Ιανουάριο του 1999, ενώ οι υπόλοιπες 213 στο μεγαλύτερο ποσοστό τους βρίσκεται στο στάδιο προ του πορίσματος (σελ. 57).

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Ο κύκλος αυτός αφορά υποθέσεις σχετικά με θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημόσιων έργων, πολιτισμού και προστασίας του περιβάλλοντος. Στην πλειονότητά τους αφορούν σε αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ, όπως οικοδομικές άδειες, αυθαίρετα κτίσματα, κλπ. Ο αριθμός των αναφορών που έλαβε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής κατά το τρίμηνο που εξετάζουμε εδώ ήταν 417, από τις οποίες διεκπεραιώθηκαν 140, ενώ οι 113 από αυτές δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Μη βάσιμες κρίθηκαν 11 υποθέσεις, ενώ 16 επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη. Από τις 140 υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν «οι 37 βρίσκονταν ενώπιον της δικαιοσύνης -

αποκαλύπτοντας έτσι την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να διεκπεραιώσει υποθέσεις σε σύντομο χρονικό διάστημα ή ακόμα και την άρνησή της να εξετάζει υποθέσεις για τις οποίες ευθύνεται» (σελ. 80).

Ο μεγαλύτερος αριθμός αναφορών παρουσιάζεται στις κατηγορίες των απαλλοτριώσεων, αυθαιρέτων, εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων και οικοδομικών αδειών. Το 65% αφορά τη ρυθμιστική παρέμβαση της Πολιτείας, η οποία κατέστη αναγκαία εξαιτίας της ελλιπούς υποδομής και της έλλειψης χρημάτων των τοπικών αρχών και υπηρεσιών. Είναι αξιοσημείωτο, ότι η περιβαλλοντική διάσταση είναι έντονη σε όλες τις κατηγορίες των αναφορών (σελ. 78). Επίσης μεγάλο μέρος των αναφορών που φτάνει το 15% άπτεται περιπτώσεων εμφανούς κακοδιοίκησης, με την έννοια της κακής διαχείρισης των χρηματικών πόρων του δημοσίου και αφορά σε μακροχρόνιες δεσμεύσεις ιδιοκτησιών ή σε ζημιές σε ιδιοκτησίες εξαιτίας δημόσιων έργων ή φυσικών καταστροφών, χωρίς οι πολίτες να πληρώνονται (σελ. 84).

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

Στον κύκλο αυτό περιλαμβάνονται υποθέσεις που αφορούν γενικότερα θέματα ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκησης και μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορών και επικοινωνιών, εργασίας, βιομηχανίας, φορολογίας, τελωνείων, γεωργίας, παιδείας, κλπ. Τα προβλήματα αυτού του κύκλου οφείλονται κατά κύριο λόγο στην προσκόλληση των δημόσιων υπηρεσιών στην τήρηση του «γράμματος» του νόμου και στη συναφή έλλειψη ευελιξίας, στην άγνοια του πολίτη σχετικά με τις τηρούμενες διαδικασίες, και στην αξίωση των δημόσιων υπηρεσιών να συμμορφώνεται απολύτως και με τον πλέον αυστηρό τρόπο ο πολίτης, με αποτέλεσμα να νιώθει απροστάτευτος και ανίσχυρος μπροστά στην απρόσωπη και παντοδύναμη κρατική γραφειοκρατία. (σελ. 100-101).

Στον κύκλο αυτό κατατέθηκαν συνολικά 458 αναφορές, από τις οποίες οι 114 δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Π., κυρίως διότι αφορούσαν ΝΠΔ ή άλλες Ανεξάρτητες Αρχές, και 344 εντός αρμοδιότητάς του. Από αυτές, διεκπεραιώθηκαν υπέρ του αιτούντος πολίτη 52 αναφορές, 33 κρίθηκαν ως νομικά αβάσιμες και οι υπόλοιπες 259 βρίσκονται σε λίγο πολύ προχωρημένο στάδιο τελικού πορίσματος.

Στην πρώτη αυτή Έκθεση του Σ.τ.Π. φαίνεται το μέλημα και η αποφασιστικότητά του να θέσει τους στόχους και τις γενικές αρχές με βάση τις οποίες σκοπεύει να πορευτεί. Πέρα από την εντυπωσιακά αναλυτική και εις βάθος νομική θεμελίωση των σκοπών που κλήθηκε να υλοποιήσει από την Πολιτεία, επιδεικνύει μια σπάνια υπευθυνότητα

και έναν υψηλού επιπέδου επαγγελματισμό, προκειμένου να πετύχει στην αποστολή του. Ήδη στη Συνοπτική Παρουσίαση της Έκθεσης αναφέρεται ότι «Σε μια προσπάθεια ανάδειξης της σημασίας της διαφάνειας για τη λειτουργία του θεσμού, το τρίτο μέρος της Έκθεσης περιγράφει τη διαδικασία που ακολουθείται από τον Σ.τΠ. κατά τη διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών» (σελ. 1).

Σε ότι αφορά το καθαυτό έργο και την αποτελεσματικότητά του, αν και είναι νέος θεσμός, ο αριθμός των διαμεσολαβητικών του παρεμβάσεων είναι σημαντικός. Αν και στον πρώτο κύκλο οι εκβάσεις υπέρ του πολίτη ήταν μόνο 5, στον δεύτερο επιλύθηκαν 61 υπέρ του πολίτη, ενώ 56 επιλύθηκαν τον πρώτο μήνα του 1999 μετά από τη μεσολάβηση του Συνηγόρου και 269 βρίσκονταν την περίοδο αυτή στο στάδιο έκδοσης πορίσματος. Στον τρίτο κύκλο, από τις 140 που διεκπεραιώθηκαν, οι 16 κρίθηκαν υπέρ του πολίτη ενώ 37 παραπέμφθηκαν στη δικαιοσύνη. Τέλος, στον τέταρτο κύκλο, ο οποίος παρουσιάζει και τα μεγαλύτερα προβλήματα κακοδιοίκησης, σε σύνολο 344 προσφυγών που εξετάστηκαν, οι 52 κρίθηκαν υπέρ του πολίτη και 259 βρίσκονται στο στάδιο έκδοσης πορίσματος. Φαίνεται συνεπώς ότι το έργο του Σ.τΠ. δεν είναι καθόλου αμελητέο, αν και πρόκειται για έναν νεοπαγή θεσμό. Εκεί που φαίνεται να χωλαίνει η Αρχή, είναι στο επίπεδο της ενημέρωσης και της δημοσιότητας, πράγμα που αναγνωρίζεται στην Έκθεση και, όπως θα δούμε στην Έκθεση του 2008, θα γίνει σημαντική προσπάθεια να βελτιωθεί το πρόβλημα αυτό.

6.2.2. Η δεύτερη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (2008)

Στην Έκθεση του 2008 παρατηρείται μια τεράστια αύξηση των αναφορών σε σχέση με το 1998 που εξετάσαμε προηγουμένως, αλλά πρόκειται για το αποτέλεσμα μιας διαρκούς αυξητικής τάσης όλων των προηγούμενων ετών, η οποία από το 2000 και μετά σταθεροποιήθηκε στο επίπεδο των 10 ως 12 χιλιάδων ετησίως. Κατατέθηκαν συνολικά 10.954 αναφορές πολιτών, από τις οποίες περατώθηκαν οι 5.943. Από αυτές οι 3.308 (55,67% επί των 5.943) αποδείχθηκαν βάσιμες, δηλαδή υπήρξε κακοδιοίκηση εις βάρος του πολίτη. Τελικά, επιλύθηκαν 2.499 υποθέσεις υπέρ των πολιτών, δηλαδή 75,54% των βάσιμων αναφορών.

Από την Έκθεση προκύπτει ότι τα περισσότερα προβλήματα εντοπίστηκαν στους δήμους (18,13%), στη διεύθυνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Περιφέρειας Αττικής (13,5%), στους φορείς κύριας ασφάλισης (ΙΚΑ 5,27%, ΟΑΕΕ 4,06%) σε νομικά πρόσωπα και ΔΕΚΟ (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΟΠΕΚΕΠΕ -10,45%) και στις νομαρχίες (7,74%) (σελ. 19).

Πρέπει να σημειωθεί ότι, εξαιτίας των τεράστιων προβλημάτων που συνεχίζει να ταλανίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση, ιδιαίτερη έμφαση έδωσε ο Σ.τ.Π. στην ανάγκη να ασκεί το έργο του μακριά από «την τύρβη της πολιτικής διαμάχης, και σε συνθήκες νηφαλιότητας, πολιτικής ουδετερότητας και, όποτε χρειάζεται, με τα απαραίτητα εχέγγυα τεχνικής αξιοπιστίας» (Εισαγωγή, σελ. 10). Αξιοσημείωτη είναι επίσης η προσπάθειά του, η οποία αποτελεί συνέχεια των προηγούμενων ετών, να πολλαπλασιάσει την παρουσία του στην κοινωνία των πολιτών, να την ενημερώσει για τις δράσεις του και να συνεργαστεί με ΜΚΟ, να κάνει εκδόσεις και να διοργανώσει ημερίδες, ή ακόμα και να επισκεφτεί πολλές ελληνικές πόλεις, ώστε το έργο του να αποκτήσει την απαραίτητη δημοσιότητα και διαφάνεια. Τέλος, η Αρχή εμφανίστηκε ενώπιον της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ισότητας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας (δισ) του Ελληνικού Κοινοβουλίου, προκειμένου να το ενημερώσει για το έργο και για τα προβλήματά της (σελ. 28-31).

Φαίνεται από τα παραπάνω ότι ο Σ.τ.Π. έχει πετύχει να διευρύνει τη δραστηριότητά του, να είναι πιο αποτελεσματικός στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και να ενισχύει την ενημέρωση των πολιτών και τη διαφάνεια του έργου του, αλλά και την κοινωνική και πολιτική λογοδοσία του. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε πιο αναλυτικά τους έξι κύκλους που περιλαμβάνει η δράση του συνηγόρου του Πολίτη κατά το έτος 2008. Χαρακτηριστικό της Έκθεσης είναι το γεγονός ότι δεν παραθέτει στοιχεία για τον αριθμό των αναφορών σε όλους τους κύκλους, ούτε την τύχη των αναφορών ανά κύκλο, αλλά μόνο τα ποσοστά των μεσολαβήσεων του Συνηγόρου στις διάφορες κατηγορίες.

Τα αποτελέσματα των έξι κύκλων εργασιών της Αρχής περιλαμβάνονται στο τέταρτο μέρος της Έκθεσης («Απολογισμός του έργου»).

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Στον πρώτο κύκλο, τα κυριότερα προβλήματα εντοπίστηκαν στο θέμα της εισόδου και παραμονής μεταναστών και σε ομάδες του πληθυσμού που παρουσίασαν φαινόμενα κοινωνικής εξαθλίωσης, κοινή συνιστώσα των οποίων ήταν οι εθνοφυλετικές διαφορές. Εξίσου σημαντικά προβλήματα αφορούν τις σχέσεις διοίκησης και ευπαθών ομάδων, όπως αλλογενών αλλοδαπών, ζητήματα απόδοσης ελληνικής ιθαγένειας, καταχρήσεις στον έλεγχο διαβατηρίων και ζητήματα νομιμότητας στον χώρο της εκπαίδευσης. Από το σύνολο των αναφορών σε αυτόν τον κύκλο, το μεγαλύτερο ποσοστό καταλαμβάνουν τα ζητήματα που αφορούν τη

νομιμότητα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών (55,47%), την ανώτατη και ανώτερη εκπαίδευση (9,79%), την αστική κατάσταση (5,63%), την ιθαγένεια (4,93%) και την προσωπική ελευθερία (3,90%). Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφυγών, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (20,38%) (σελ.20).

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Στον κύκλο αυτό, ο αριθμός των αναφορών συνολικά ήταν 2.303, δηλαδή ποσοστό 21,24% επί του συνόλου των αναφορών σε ολόκληρο το 2008. Οι αναφορές εντός αρμοδιότητας που διεκπεραιώθηκαν το 2008 ήταν συνολικά 1.564, σε 851 από τις οποίες διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση και επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη 709, ενώ σε 572 δεν διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης. Ο κύκλος αυτός περιλαμβάνει προβλήματα κυρίως στο ΙΚΑ, όπου η αρχειοθέτηση είναι χαοτική (σελ. 5-56), προβλήματα διοικητικής ανεπάρκειας στα ασφαλιστικά ταμεία και κατακερματισμού της νομοθεσίας (σελ. 54), ενώ η ανεργία και η ασφαλιστική κάλυψη των ανέργων αντιπροσωπεύει έναν καίριο τομέα που απασχόλησε τον Συνήγορο. Το γεγονός ότι οι θετικές εκβάσεις των αναφορών αντιπροσωπεύουν υψηλό ποσοστό, αναδεικνύει τη σημασία του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη στον ευαίσθητο τομέα της κοινωνικής προστασίας, όπου τα περιθώρια βελτίωσης είναι ιδιαίτερα μεγάλα. Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφυγών, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (21,02%) (σελ.20).

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Το εύρος της θεματικής αυτής κατηγορίας είναι αρκετά μεγάλο, γιατί περιλαμβάνει υποθέσεις που αφορούν ζητήματα από την προστασία των δασών, τη διαχείριση προστατευόμενων περιοχών και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, μέχρι ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία δημόσιων ή ιδιωτικών επιχειρήσεων αναφορικά με την υποχρέωση τήρησης περιβαλλοντικών όρων ή τις ζημιογόνες επιπτώσεις από τη λειτουργία τέτοιων μονάδων στο περιβάλλον και τη δημόσια υγεία. Στον κύκλο αυτό η Έκθεση του 2008, δίνοντας πάραυτα έμφαση στη διαφάνεια (σελ. 72), ασχολήθηκε κυρίως με ζητήματα που αφορούν την παράνομη λειτουργία επιχειρήσεων με επιπτώσεις στο περιβάλλον, την υποβάθμιση υγρότοπων, την ατμοσφαιρική ρύπανση, το οικιστικό και φυσικό περιβάλλον, τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και δεσμεύσεις ιδιοκτησίας. Η Έκθεση αποκαλύπτει κυρίως προβλήματα που αφορούν σε κενά στη συνοχή της σχετικής νομοθεσίας, συχνές αποκλίσεις από τη νομιμότητα σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (κεντρικής, αποκεντρωμένης και αυτοδιοικούμενης), ελλείψεις

στη στελέχωση της περιβαλλοντικής διοίκησης (κυρίως σε επίπεδο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων), προβλήματα στον συντονισμό των συναρμόδιων υπηρεσιών κ.ά.

Όλα αυτά τα φαινόμενα διοικητικής παθογένειας ο Συνήγορος προσπαθεί να τα αναλύσει, προκειμένου να τα αναδεικνύει (σελ. 71). Σύμφωνα με την Έκθεση, οι αναφορές αφορούν κατά σειρά βαρύτητας το οικιστικό περιβάλλον (27,06% των αναφορών), το φυσικό περιβάλλον (21,38%), το πολιτιστικό περιβάλλον (2,37%), τις δεσμεύσεις ιδιοκτησίας (9,93%), το κτηματολόγιο και θέματα ιδιοκτησίας (8,90%), άδειες επιχειρήσεων από ΟΤΑ (καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος κ.ά.) (6,81%) και δημόσια έργα (4,82%) (σελ. 87). Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφυγών, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (19,51%) (σελ.20).

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

Στον κύκλο αυτό, η Έκθεση επισημαίνει ότι η κακοδιοίκηση δεν περιορίζεται σε επιμέρους φορείς ή πεδία πολιτικής και ότι τα συμπτώματα της γενικότερης παθογένειας της δημόσιας διοίκησης αποτελούν μια μεγάλη πρόκληση για τον Σ.τΠ. (σελ. 90). Η Έκθεση αναφέρεται σε θέματα κακοδιοίκησης που αφορούν κυρίως σε ζητήματα όπως οι συνθήκες εργασίας στο πλαίσιο απόκτησης εργασιακής εμπειρίας σε καταστήματα εποπτευόμενα από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, σε θέματα παιδείας όπως η παιδαγωγική επάρκεια των υποψηφίων εκπαιδευτικών, σε ζητήματα χρήσης αυθαίρετων κριτηρίων από τη διοίκηση, σε άγνοια του νόμου και σε κακή εφαρμογή του, σε άρνηση συμμόρφωσης της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις, κλπ.

Σύμφωνα με την Έκθεση, οι αναφορές των πολιτών αφορούν με βάση τα ποσοστά τους κυρίως τους τομείς παροχής υπηρεσιών με ευθύνη του δημοσίου (το 26% του συνόλου), κακοδιοίκησης σε ΟΤΑ (13,20%), επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας (11,27%), φορολογία (11,01%), μεταφορές και επικοινωνίες (7,47%), επιβολή προστίμων σε παραβάσεις του ΚΟΚ (7,53%), γεωργία και αγροτική πολιτική (6,70%) και προσλήψεις στο δημόσιο (εκτός Α.Σ.Ε.Π.) (5,34%). Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφυγών, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (34,11%) (σελ.20).

Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού

Στον ιδιαίτερα ευαίσθητο αυτό κύκλο, ο Συνήγορος του Παιδιού προέβη σε δημόσιες πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις, είχε επικοινωνία με παιδιά με σκοπό την προαγωγή της συμμετοχής τους, συνεργάστηκε με ΜΚΟ και δραστηριοποιήθηκε σε τομείς

παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού ή σημαντικούς για την προστασία τους, όπως η ειδική αγωγή και εκπαίδευση, οι σχέσεις γονέων-σχολείου, οι ανήλικοι μετανάστες-πρόσφυγες και ασυνόδευτοι ανήλικοι, η εκπαίδευση των παιδιών, η ψυχική υγεία, η κακοποίηση – παραμέληση των παιδιών, η πρόληψη και η καταπολέμηση της σωματικής τιμωρίας και η προστασία των ανηλίκων από τα ΜΜΕ

Σε 67 αναφορές θίγονται ζητήματα προσβολής δικαιωμάτων του παιδιού από ιδιώτες, στις 33 από αυτές οι αναφορές κρίθηκαν βάσιμες, σε 6 δεν διαπιστώθηκε προσβολή και 22 εκκρεμούν, ενώ η έρευνα διακόπηκε σε 6 αναφορές.

Οι τομείς τους οποίους αφορούν οι αναφορές με βάση το ποσοστό τους στο σύνολο ήταν η εκπαίδευση (44,13%), η υγεία και πρόνοια (13,65%), η οικογένεια (13,2%), η υποδοχή των αλλοδαπών και των προσφύγων (12,70%), η κακοποίηση και η εκμετάλλευση (4,44%) και η κοινωνική συμμετοχή και ψυχαγωγία (3,49%) (σελ. 122).

Ο Συνήγορος του Παιδιού κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες να επιλύσει από νομική σκοπιά προβλήματα που σχετίζονται με την παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού, έδωσε έμφαση στην ενημέρωση τόσο των παιδιών όσο και των γονέων τους, οργάνωσε συναντήσεις με διεθνείς και εθνικούς φορείς, διοργάνωσε συνέδρια και ημερίδες και ανέπτυξε σχέσεις με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς θεσμούς (σελ. 109). Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφύγων, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (3,83%) (σελ.20).

Κύκλος Ισότητας των Φύλων

Ο κύκλος αυτός ασχολήθηκε με θέματα όπως η άνιση μεταχείριση κατά την πρόσβαση στην απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση, η παραβίαση της ισότητας των αμοιβών, η άνιση μεταχείριση ως προς τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης, η άνιση μεταχείριση κατά τη λύση της σχέσης εργασίας, η σεξουαλική παρενόχληση και η προστασία της μητρότητας. Τα θέματα αυτά αφορούσαν τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα.

Αναγνωρίζεται στην Έκθεση ότι ο αριθμός των προσφύγων παραμένει μικρός εξαιτίας του γεγονότος ότι η ενημέρωση δεν είναι επαρκής (σελ. 126), και ότι αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά στα επόμενα χρόνια με την προϋπόθεση ότι ο Συνήγορος θα δημιουργήσει τις απαραίτητες υποδομές.

Οι υποθέσεις που εξετάστηκαν από τον Συνήγορο σε ότι αφορά τις ανισότητες μεταξύ ανδρών και γυναικών αφορούν κατά σειρά ποσοστού στους όρους και στις συνθήκες της εργασίας (66,13%), την πρόσβαση στην απασχόληση (12,90%), την

επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση (8,06%), τη λύση της σχέσης εργασίας (6,45%) και την αμοιβή (4,84%) (σελ. 136). Στην Έκθεση για τον κύκλο αυτό δεν αναφέρεται αριθμός προσφυγών, παρά μόνο το ποσοστό του στο σύνολο (1,2%) (σελ.20).

6.2.3. Η τρίτη εξεταζόμενη Έκθεση του Σ.τΠ. (2016)

Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση του 2016 ευθύς εξ αρχής, ο αριθμός των αναφορών που κατατέθηκαν στον Σ.τΠ. εμφανίζει αύξηση σε σχέση με το προηγούμενο έτος (11.951 από 11.502) και δείχνει να σταθεροποιείται σε αυτά τα επίπεδα σε σχέση με την έντονα αυξητική τάση των τελευταίων ετών (2010-2016). Και αυτό, παρά το γεγονός ότι η δράση του Σ.τΠ. εξελίχθηκε σε συνθήκες μεγάλης κρίσης, με κύριο κοινωνικό και πολιτικό πρόβλημα τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, οι οποίες έβαλαν σε δοκιμασία τις κρατικές δομές και το κράτος δικαίου στη χώρα μας. Η Έκθεση διαπιστώνει σημαντικά προβλήματα κακοδιοίκησης (47,38% των αναφορών που εξετάστηκαν ήταν βάσιμες, το 44,25% αβάσιμες, ενώ για το 8,37% η έρευνα διακόπηκε για διάφορους λόγους), τα οποία επιλύονται σε πολύ μεγάλο ποσοστό (83,39%), γεγονός που σηματοδοτεί τόσο την αποτελεσματικότητα της Αρχής όσο και την ανταπόκριση της διοίκησης στις προτάσεις της (σελ. 16-17).

Σύμφωνα με τον Α. Ι. Ποττάκη, νυν Συνήγορο του Πολίτη, «Η παρούσα Έκθεση καταδεικνύει ότι ο Συνήγορος θα εξακολουθεί να είναι ένας αξιόπιστος θεσμικός συνομιλητής.. (...). Η ποιότητα του λόγου του και η θεσμική του ανεξαρτησία τον καθιστούν τον πλέον ενδεδειγμένο θεσμό για την παρακολούθηση, προώθηση και επίβλεψη του σεβασμού των αρχών της αξιοκρατίας (...), της διαφάνειας και της καταπολέμησης της κακοδιοίκησης, της γραφειοκρατίας, της διαφθοράς και της αυθαιρεσίας» (σελ. 5).

Στον τομέα της ενημέρωσης των πολιτών, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ιστότοπος του Συνηγόρου είχε 1.163.095 επισκέπτες και 6.137.611 προβολές σελίδας, ενώ το δημόσιο προφίλ του στο Facebook στα τέλη του 2016 είχε 15.444 μέλη και στο Twitter 4.983 ακόλουθους. Επίσης, ο Συνήγορος διοργάνωσε ημερίδες, εξορμήσεις στην περιφέρεια και συναντήσεις εργασίας στην περιφέρεια (σελ. 20).

Τέλος, ο Σ.τ.Π. εκπροσωπήθηκε και παρουσίασε τις απόψεις του για θέματα αρμοδιότητάς του σε ειδικές επιτροπές της Βουλής, όπως στην Ειδική Μόνιμη Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας για την παρουσίαση της Ετήσιας

Έκθεσης 2015, στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης σχετικά με το σχέδιο νόμου «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις από τη λειτουργία επιχειρήσεων επεξεργασίας αγροτικών προϊόντων και τους τρόπους αντιμετώπισής τους και στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Σωφρονιστικού Συστήματος και λοιπών Δομών Εγκλεισμού σχετικά με την εκπαίδευση των ανήλικων κρατουμένων και την παραβατικότητα ανηλίκων και νέων (σελ. 23).

Τα βασικά ζητήματα και τα αποτελέσματα της δράσης του Σ.τΠ. στους έξι κύκλους εργασιών της Αρχής αποτυπώνονται ως εξής:

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Καταρχάς, αξ σημειωθεί εδώ ότι στο μεγάλο ανθρωπιστικό πρόβλημα που εμφανίστηκε τα τελευταία χρόνια, ο Σ.τΠ. προώθησε συνεργασίες με τους ομολόγους του των γειτονικών χωρών «για την καλύτερη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανθρώπων που περνούν τα σύνορα» (σελ. 29). Σε ότι αφορά το καίριο θέμα των διακρίσεων, εντυπωσιάζει το μεγάλο ποσοστό τους για λόγους αναπηρίας (33,33%), καθώς και οι διακρίσεις που αφορούν τους Ρομά 26,03%), οι διακρίσεις λόγω θρησκευτικών ή άλλων διακρίσεων (15,07%) και οι διακρίσεις λόγω ηλικίας (14,61%), ενώ εντύπωση κάνει ο χαμηλός διακρίσεων λόγω φύλου (1,37%) (σελ. 11).

Οι αναφορές στον κύκλο αυτό αντιπροσωπεύουν το 12,39% του συνόλου, χωρίς να αναφέρονται αριθμητικά στοιχεία. Από το σύνολο των αναφορών το 33,48% αφορά την είσοδο και παραμονή των μεταναστών, το 23,28% πολιτικά δικαιώματα, το 14,86% την ανώτατη εκπαίδευση, το 12,20% τις οικονομικές ελευθερίες, το 6,32% την έννομη προστασία και το 5,76% την προσωπική ελευθερία (σελ. 10).

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Σχετικά με τα προβλήματα αυτού του κύκλου, ο Συνήγορος επισημαίνει ότι λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών παρατηρείται συρρίκνωση των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών στον τομέα των συντάξεων, του επιδόματος μητρότητας, των πολυτέκνων, της υγείας και πρόνοιας, στον οποίο είναι αξιοσημείωτα τα προβλήματα νοσηλείας ανασφάλιστων παιδιών, κλπ. Οι παρεμβάσεις του ενώπιον των ασφαλιστικών οργανισμών έλυσαν πολλά προβλήματα, χωρίς να αναφέρεται συγκεκριμένος αριθμός αυτών που επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη. Το σύνολο των αναφορών στον κύκλο αυτό αντιπροσωπεύει το 28,02% του συνόλου. Από το σύνολο

των αναφορών αυτών, το 76% αφορά την κοινωνική ασφάλιση, το 17,58% την κοινωνική πρόνοια και το 6,23% την υγεία (σελ. 11).

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Σε ότι αφορά τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ο Συνήγορος επισημαίνει ότι έχουν υποβαθμιστεί τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα εις βάρος των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και ειδικά των ανέργων, όπως π.χ. στα δημόσια μέσα μεταφοράς (σελ. 69). Επίσης, έχουν υποβαθμιστεί ιδιαίτερα οι δημόσιοι κοινόχρηστοι χώροι, τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, και ο αστικός χώρος στον οποίο έχουν αναπτυχθεί βιομηχανικές δραστηριότητες, όπως στο Θριάσιο (σελ. 81). Το σύνολο των αναφορών στον κύκλο αυτό αντιπροσωπεύει το 18,56% του συνόλου. Από το σύνολο των αναφορών, το 49,42% αφορά τη χωροθέτηση, την αδειοδότηση και την παρακολούθηση λειτουργίας έργων, το 20,14% την οικοδομική δραστηριότητα και τα αυθαίρετα κτίσματα, το 7,25% το φυσικό περιβάλλον, το 4,12% την όχληση και ρύπανση στον αστικό χώρο (σελ. 12).

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

Οι διοικητικές παθογένειες και η κακοδιοίκηση στις σχέσεις κράτους - πολίτη αφορούν το σύνολο της δημόσια διοίκησης, αλλά εντοπίζονται στις ίδιες υπηρεσίες όπως και τα προηγούμενα χρόνια. Καταρχάς, ο Συνήγορος του Πολίτη υπογραμμίζει ότι οι διατάξεις του φορολογικού δικαίου δεν τυγχάνουν πάντα ορθής ερμηνείας, και οι φορολογικές αρχές δεν λειτουργούν επαρκώς «με βάση τις θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές της χρηστής διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας» (σελ. 62).

Το πρόβλημα της απασχόλησης και της ανεργίας βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της Έκθεσης λόγω των συνεπειών της οικονομικής κρίσης. Ο Σ.τΠ. παρατηρεί σχετικά ότι οι πολιτικές απασχόλησης επικεντρώνονται μεν στην ένταξη στην αγορά εργασίας, αλλά η διοίκηση «δεν διασφαλίζει πάντα ούτε την αρχή της διαφάνειας ούτε τα θεμελιώδη εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα των απασχολουμένων» (σελ. 55).

Στον κύκλο αυτό, το σύνολο των αναφορών αγγίζει το 31,98% του συνόλου. Τα θέματα φορολογίας αφορούν το 28,26%, τις μεταφορές το 20,12%, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης το 14,55%, την τοπική αυτοδιοίκηση το 7,36%, τις προσλήψεις το 5,80% και την εργασία- απασχόληση το 3,34% (σελ. 12).

Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού

Κατά το 2016, οι δράσεις του Συνηγόρου του Παιδιού εστίασαν στην ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα του σχολείου, στη βελτίωση της νομοθεσίας για την προστασία του παιδιού και στη διατύπωση προτάσεων για το προσφυγικό πρόβλημα και την προστασία των μετακινούμενων παιδιών. Στον τομέα της ενημέρωσης, ο Σ.τΠ. πραγματοποίησε 66 συναντήσεις σε όλη την επικράτεια, επισκέφθηκε σχολεία, μεταξύ των οποίων και σχολεία στα οποία φοιτούν παιδιά Ρομά, επικοινωνήσε μέσω Skype με μαθητές και επισκέφτηκε δεκάδες χώρους φιλοξενίας (σελ. 148).

Οι αναφορές για παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού ανέρχονται στο 5,64% του συνόλου, χωρίς να αναφέρονται αριθμητικά στοιχεία. Τα θέματα εκπαίδευσης αντιπροσωπεύουν το 33,17% του συνόλου, τα θέματα υγείας και πρόνοιας το 20,87%, τα ζητήματα που αφορούν την οικογένεια και την υποκατάστατη φροντίδα το 13,11%, ενώ αυτά που αφορούν τη σωματική τιμωρία, την κακοποίηση και την εκμετάλλευση ανηλίκων είναι μόλις 5,99% (σελ. 13).

Κύκλος Ισότητας των Φύλων

Ο Σ.τΠ. επισημαίνει ότι «παρά το πλούσιο και δυναμικό νομοθετικό πλαίσιο (...), δεν έχει υπάρξει ούτε η αναγκαία διάχυση ούτε η απαιτούμενη εμπέδωση της νομοθεσίας της ευρωπαϊκής νομολογίας και των σχετικών πρακτικών εφαρμογής» (σελ. 125). Αυτό αφορά κυρίως τον ιδιωτικό τομέα, όπου οι εργοδότες συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν την εγκυμοσύνη, τη μητρότητα και την οικογένεια ως επιβαρυντικά στοιχεία των εργαζομένων. Σε ότι αφορά τον δημόσιο τομέα, «εμφανίζεται σχετικά πιο συνεπής από τον ιδιωτικό στην υλοποίηση της νομοθεσίας...(..). Έπειτα από προσπάθειες οκταετίας, οι προτάσεις του Σ.τΠ. τυγχάνουν μερικής ή ολικής αποδοχής» (σελ. 128). Οι αναφορές στον κύκλο αυτό αντιπροσωπεύουν το 3,44% του συνόλου. Ειδικότερα, οι ανισότητες στον εργασιακό χώρο αντιπροσωπεύουν το 51,98%, η άνιση μεταχείριση στους όρους λύσης της σχέσης εργασίας το 38,06 %, η σεξουαλική παρενόχληση το 6,72 % και η άνιση μεταχείριση ως προς την αμοιβή το 5,97%. (σελ. 13).

Η καταγραφή και η ανάλυση των δεδομένων της τρίτης εξεταζόμενης Έκθεσης, αυτής του 2016, δείχνει ότι τα προβλήματα τα οποία κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο Σ.τΠ. και να συμβάλει στην επίλυσή τους παραμένουν, σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, σε γενικές γραμμές ίδια με αυτά που επισημάναμε στην ανάλυση των προηγούμενων Εκθέσεων. Τα ανθρώπινα δικαιώματα παρουσιάζουν ενδεχομένως

μεγαλύτερα προβλήματα λόγω της οικονομικής κρίσης και του προσφυγικού προβλήματος, η κακοδιοίκηση δεν φαίνεται να άλλαξε σημαντικά, ενώ στους τομείς της ισότητας των φύλων φαίνεται να υπήρξε μια μικρή βελτίωση σε σύγκριση με την Έκθεση του 2008, ενώ οι αναφορές αυξήθηκαν σημαντικά (3,44% σε σχέση με το 1,2% του 2008).

Αντίθετα, σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα του Σ.τΠ., δηλαδή την ικανότητά του να συμβάλει στην αποκατάσταση της νομιμότητας και στην απόδοση δικαιοσύνης σύμφωνα με τη νομοθεσία και τις αρχές του κράτους δικαίου, διαπιστώνεται μια αξιοσημείωτη βελτίωση σε σύγκριση με το 2008 (83,39% σε σχέση με το 75,54%), ενώ βελτίωση παρουσιάζει και η ενημέρωση των πολιτών, καθώς και οι δραστηριότητες και οι παρεμβάσεις του Συνηγούρου στην κοινωνία των πολιτών. Σημαντική είναι επίσης η προσπάθεια του Συνηγούρου του Παιδιού τόσο στο επίπεδο της παρέμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του όσο και σε αυτό της πρόληψης (με ενημερωτικές και παιδαγωγικές παρεμβάσεις), αν και το πρόβλημα αυτό έχει πολλές πτυχές και κοινωνικές διαστάσεις που υπερβαίνουν κατά πολύ τις δυνατότητες του Συνηγούρου του Πολίτη.

Συμπεράσματα

Ο θεσμός του Σ.τΠ. αποτελεί μια Ανεξάρτητη Αρχή με σημαντικό ρόλο και αποστολή, η οποία συνίσταται στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών κυρίως από τη δημόσια διοίκηση, η οποία, στην περίπτωση της χώρας μας, παρουσιάζει σημαντικές παθογένειες, τις οποίες αναγνωρίζει και καταγράφει στις Εκθέσεις του ο Σ.τΠ. δεδομένων των παθογενειών αυτών, οι οποίες αποτελούν ενδημικό πρόβλημα για την ελληνική κοινωνία, τίθεται το ζήτημα του κατά πόσο αποτελεσματικός είναι τελικά ο θεσμός αυτός, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητές του περιορίζονται σε διοικητικές πράξεις που δεν είναι εκτελεστές, και συνεπώς η δύναμή του απέναντι σε μια πανίσχυρη δημόσια διοίκηση που μπορεί να κάνει τα πάντα χωρίς ιδιαίτερες κυρώσεις φαίνεται περιορισμένη.

Ωστόσο, όπως διαπιστώσαμε στην έρευνά μας, ο Σ.τΠ., μέσα από τη μεσολάβησή του, έχει τη δυνατότητα να ασκήσει πιέσεις στους φορείς που δεν τηρούν τη νομιμότητα ή να τους παραπέμψει στη δικαιοσύνη. Τα αποτελέσματα της δράσης του, όπως είδαμε μέσα από την ανάλυση των Εκθέσεών του, είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Φαίνεται ότι ο Έλληνας πολίτης έχει στο πλευρό του έναν θεσμό, ο οποίος, με το κύρος και την αποδοχή που απέκτησε στην ελληνική κοινωνία χάρη στο

έργο του, προστατεύει πιο αποτελεσματικά τα δικαιώματά του. Συνεπώς ο Σ.τΠ. είναι σημαντικός αρωγός των πολιτών απέναντι σε μια διοίκηση εχθρική, συχνά αδιάφορη, αναποτελεσματική και εν πολλοίς διεφθαρμένη, και, πάνω απ' όλα πανίσχυρη. Αν και η θέσπιση της Αρχής του Σ.τΠ. συνέβαλε σημαντικά στην επίλυση πολλών προβλημάτων, η δημόσια διοίκηση δεν μετασχηματίστηκε ως προς τις δομές της.

Ένα από τα προβλήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία του θεσμού, για τα οποία όμως δεν ευθύνεται ο ίδιος, είναι το γεγονός ότι η πρόσβαση στις υπηρεσίες του δεν είναι ισόρροπη και δεν κατανέμεται αναλογικά στα διάφορα κοινωνικά στρώματα και ομάδες της ελληνικής κοινωνίας. Όπως φαίνεται από τα αποτελέσματα της έρευνας «Έρευνα για την αξιοποίηση των έννομων αγαθών, ως προς την άσκηση των νόμιμων δικαιωμάτων και παροχών από γυναίκες με χαμηλά εισοδήματα» (Βουλή των Ελλήνων, Σ.τΠ., & Κέδρος Α.Ε., 2014), υπάρχει συνολικά μια υποεκπροσώπηση από τις γυναίκες ως προς την προσφυγή τους στον Σ.τΠ.. Ταυτόχρονα, προσφεύγουν κυρίως άτομα υψηλού μορφωτικού επιπέδου και των δύο φύλων, μεσαίας και ανώτερης κοινωνικής τάξης, ενώ οι έγγαμοι άνδρες και οι άγαμες, διαζευγμένες γυναίκες και οι χήρες φαίνεται να κάνουν μεγαλύτερη χρήση των υπηρεσιών του Συνηγόρου. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι στον Συνήγορο προσφεύγουν κάτοικοι περιοχών ασθενέστερων εισοδηματικών στρωμάτων, με μεγάλο αριθμό μεταναστών, με προβλήματα οικιστικά, πολεοδομικά, χρήσεων γης, υποδομών και περιβάλλοντος (στο ίδιο: 13).

Γενικά συμπεράσματα

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θεσπίστηκαν από τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη, όπως και από την Ελλάδα, με σκοπό να καταστήσουν πιο αποτελεσματική τη δημόσια διοίκηση σε κρίσιμους τομείς του κράτους και να περιβληθούν με θεσμικές εγγυήσεις τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, που απειλούνται με την εξέλιξη της τεχνολογίας. Η θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας είχε ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι τα προβλήματα που όφειλε να αντιμετωπίσει ήταν πολύ πιο έντονα και πιο δυσεπίλυτα, συγκριτικά με τις ανεπτυγμένες δημοκρατικές κοινωνίες της Ευρώπης. Όπως τονίσαμε στην Εισαγωγή της εργασίας μας, ο κομματισμός, η συναλλαγή, η διαφθορά, η κακοδιοίκηση και οι συναφείς με την παραβίαση της νομιμότητας και του δημοκρατικού κράτους δικαίου πρακτικές στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν δομικό χαρακτηριστικό και ενδημικό φαινόμενο, που συνιστούσε έναν από τους σημαντικότερους λόγους θέσπισης του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας. Η θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας, μπορεί να υπήρξε αποτέλεσμα των επιρροών από τις αντίστοιχες εξελίξεις στον χώρο της Ευρώπης, αλλά απαντούσε, θεωρούμε, πρωτίστως σε ένα αίτημα της ελληνικής κοινωνίας και σε μια ζωτική ανάγκη της δημοκρατίας στη χώρα μας. Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι αν οι Ανεξάρτητες Αρχές συνέβαλαν σε μια ριζική αλλαγή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ή η δράση τους βελτίωσε σημαντικά ορισμένους τομείς, οι οποίοι είχαν παραδοσιακά δομικά προβλήματα και συνδέονταν με φαινόμενα παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, τα οποία κάθε δημοκρατία, τουλάχιστον με βάση τις επίσημα αναγνωρισμένες αρχές της, θα έπρεπε να σέβεται και να προστατεύει.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό, το οποίο μας απασχόλησε, ρητά ή υπόρρητα, σε όλη την εργασία μας, δεν είναι καθόλου εύκολη. Ο βασικός λόγος είναι καταρχάς το γεγονός ότι τα κριτήρια, ακόμα και αν μπορούν να μεταφραστούν ποσοτικά, δεν μπορούν να είναι ούτε ασφαλή ούτε αντικειμενικά, με την έννοια της καθολικής αποδοχής τους. Η αξιολόγηση του έργου ενός θεσμού, όπως είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές, δεν μπορεί να στηριχθεί σε μια έρευνα, ακόμα και αν αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί με τις καλύτερες και πιο αναγνωρισμένες επιστημονικές μεθόδους.

Η έρευνα των Εκθέσεων που πραγματοποιήσαμε στην παρούσα εργασία, μας έδωσε σημαντικά στοιχεία, από τα οποία πρόεκυψαν ορισμένα αξιολογικά συμπεράσματα. Καταρχάς, οι Ανεξάρτητες Αρχές, παρά τα μεγάλα προβλήματα που

αντιμετώπισαν, τα οποία δεν ήταν μόνο οργανωτικά ή οικονομικά, αλλά και πρακτικά, με την έννοια ότι είχαν να αντιμετωπίσουν κοινωνικές και πολιτικές εξουσίες και πρακτικές, κατάφεραν να υλοποιήσουν σημαντικό έργο, σε διαφορετικό βαθμό όμως η καθεμιά τους. Συμφωνώντας με την κοινή γνώμη και επιβεβαιώνοντας αυτό που αποτελεί κοινή παραδοχή, θεωρούμε ότι οι Αρχές που ξεχωρίζουν για το έργο τους και για τη συμβολή τους στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών είναι το Α.Σ.Ε.Π και ο Σ.τΠ., χωρίς αυτό να σημαίνει ότι και οι άλλες Ανεξάρτητες Αρχές δεν έχουν συμβάλει σημαντικά στην εμπέδωση του κράτους δικαίου στη χώρα μας. Θεωρούμε όμως ότι, για να υπάρξουν πιο ασφαλή και πιο τεκμηριωμένα ερευνητικά αποτελέσματα, θα έπρεπε να γίνουν και έρευνες που να απευθύνονται στην κοινωνία των πολιτών και, ειδικά, σε όσους πολίτες είχαν κάποια επαφή ή εμπειρία με τις Ανεξάρτητες Αρχές στη χώρα μας. Επίσης, έρευνες στο εσωτερικό των θεσμών αυτών, σε συνδυασμό με ανάλογες έρευνες για το πώς λειτουργούν οι αντίστοιχοι θεσμοί στις προηγμένες δημοκρατικές χώρες, θα πρόσφεραν μια καλύτερη και πιστότερη εικόνα για τη λειτουργία τους, ώστε οι πολίτες και το πολιτικό προσωπικό της χώρας μας να προβούν σε ενδεχόμενες διορθωτικές παρεμβάσεις για τη βελτίωση της δημοκρατίας και, κυρίως, για τη βελτίωση της ζωής των Ελλήνων πολιτών.

ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πηγές

Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., Γεραπετρίτης, Γ. (2017). Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων. (2002). Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος. Αθήνα

Οι Ετήσιες Εκθέσεις των Ανεξάρτητων Αρχών ανακτήθηκαν στις 28/9/2017:

Α.Π.Δ.Π.Χ. : <https://www.dpa.gr>

Ε.Σ.Ρ.: <https://www.esr.gr>

Α.Δ.Α.Ε: <https://www.adae.gr>

Α.Σ.Ε.Π.: <https://www.asep.gr>

Σ.τ.Π.: <https://www.synigoros.gr>

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αλιβιζάτος, Ν. (2008). Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους. Στο Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. (σ. 33–37). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Αντωνόπουλος, Γ. Μ. (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Αρκουλή, Γ.Κ. (2010). *Προστασία προσωπικών δεδομένων στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Βέης, Γ. (2008). «Το ανώτατο Συμβούλιο Προσωπικού». Στο Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. (σελ. 61-67). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Βενιζέλος, Ε. (2008). Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων». Στο Ν. Φραγκάκης, (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. (σελ. 103-108. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Βενιζέλος, Ε. (2002). *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*. Στο Φ.Ι. Κοζύρης & Μεγγλίδου Σ. (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002. Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου* (σ. 18 – 23). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Βλάχος, Γ. (1979), *Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Βουλή των Ελλήνων, Σ.τΠ., & Κέδρος Α.Ε. (2014). *Έρευνα για την αξιοποίηση των έννομων αγαθών, ως προς την άσκηση των νόμιμων δικαιωμάτων και παροχών από γυναίκες με χαμηλά εισοδήματα*. Ανακτήθηκε στις 26/9/2017 από: <https://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2015/10/19/1paradoteo6.pdf>.
- Γεωργαντάς, Η. (2004). Η Πόρρω Εξουσία: οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Πολιτική Οικονομία τη Ρύθμισης. Στο *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)* (σ. 241 – 258). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Δαγτόλογου, Π.Δ. (2005). *Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. (2012). *Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας, Ελλάδα*. Ανακτήθηκε στις 26/9/2017 από: http://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/201411/nis_ti_greece.pdf

- Κουλούρης, Ν. (1993). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές : Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα. *Διοικητική Δίκη*, 5, 1140-1183.
- Λυμπερόπουλος, Λ. (2012). «Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού ως Ανεξάρτητη Αρχή». *Ελληνική Δικαιοσύνη*, 53 (5), 1217-1227.
- Λυμπερόπουλος, Λ. (2015). «Ο έλεγχος των προσλήψεων από το Α.Σ.Ε.Π.». *Διοικητική Δίκη*, 6, 801-807.
- Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ. Η. (2012). *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Ο «Μεγάλος Ασθενής» - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης, Α., Χρυσανθάκης, Χ., & Κουλούρης, Δ. (1996). *Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Α. (2000). *Η προστασία του διοικούμενου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μαυρομούστακου, Η. (2016). *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων: Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπακούρης, Κ. (2011, Μάϊος). *Κράτος και διαφθορά: πώς θα κτίσουμε υψηλά επίπεδα ακεραιότητας*. «ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΕΛΛΑΣ. Αθήνα, 9/5/2011.
- Μπάλιας, Στ. (2004). *Τα ανθρώπινα δικαιώματα στην εποχή της δημοκρατίας.*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μπεσίλα – Μακρίδη, Ε. (2010). *Έλεγχος Διοίκησης*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Μπεσίλα- Μακρίδη, Ε. (1998). *Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές & ο Συνήγορος του Πολίτη*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπαρηγόριος, Β. (2010). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπαδημητρίου, Γ. (2008). *Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση*. Στο Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία* (σ. 45 – 51). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπαδάκης, Μ. (2002). *Εισηγήσεις Προέδρων. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού*. Στο Φ.Ι. Κοζύρης & Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002. Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου* (σ. 127 – 131) Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπαδημητρίου, Γ. (2008). *Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση*. Στο Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία* (σ. 45 – 51). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Ράϊκος, Γ. Α. (2012). *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II* (σ.157-186) Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ράϊκος, Γ. Α. (2008). *Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (2010). *Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (2000). *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπηλιωτόπουλος, Π. Ε.(2010). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (τόμος 1). Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

- Τζάνη, Μ. (2005). *Μεθοδολογία έρευνας κοινωνικών επιστημών*. Ανακτήθηκε στις 24/9/2017 από <http://benl.primedu.uoa.gr/database1/method.pdf>.
- Τζέμος Γ. Β. (2012). *Συνήγορος του Πολίτη*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζάνος, Χ. Θ. (2010). *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Τρόβα, Ε. (2005). *Εξουσίες και Διαφάνεια*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσάτσος, Δ., Βενιζέλος, Ε., & Κοντιάδης, Ξ. (επιμ.) (2001). *Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Αθήνα, 14 και 15/6 2001*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσίρης, Β. Π. (2002). *Η συνταγματική κατοχύρωση του Δικαιώματος του Απορρήτου της Επικοινωνίας*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσίρος, Ν. (2013). *Αξιοπρέπεια και δικαιώματα του ανθρώπου ως συγκεκριμένα της νεωτερικότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ξενόγλωσση

- Autin, J. L. (2016). Autorités administratives indépendantes. Démocratie et État de droit. *Droit et société*, 93, 285 – 295.
- Benjamin, L. (1998). Working It Out Together: Radio Policy From Hoover to the Radio Act of 1927. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. 42 (2), 221-236.
- Chevalier, J. (2016). Autorités administratives et État de droit. *Civitas Europa*, 37(2), 143 – 154.
- Gentot, M. (1994). *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Montchrestien.

Vitalis, A. (1993). L'apport à la démocratie des autorités de régulation indépendantes.
Revue européenne des sciences sociales, 97(31), 183 – 192.