

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ»**

**ΘΕΜΑ:** « Ανεξάρτητες αρχές και εποπτικοί φορείς στην Ελλάδα:  
Συγκριτική ανάλυση του ρόλου τους και του έργου τους με αντίστοιχους  
φορείς του εξωτερικού. »



**ΦΟΙΤΗΤΗΣ: ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΓΚΑΓΚΑΝΑΤΣΟΣ  
Α. Μ: 7116Μ016  
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΙΩΑΝΝΗΣ ΦΙΛΟΣ  
ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:  
ΙΩΑΝΝΗΣ ΦΙΛΟΣ, ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΤΣΑΜΗΣ, ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΑΠΟΣΤΟΛΟΥ  
ΑΘΗΝΑ, 2017**

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο «Ανεξάρτητες αρχές και εποπτικοί φορείς στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση του ρόλου τους και του έργου τους με αντίστοιχους φορείς του εξωτερικού» εκπονείται στα πλαίσια της απόκτησης μεταπτυχιακού διπλώματος στα πλαίσια της απόκτησης μεταπτυχιακού διπλώματος στο τμήμα Δημόσιας Διοίκησης με κατεύθυνση "Ελεγκτική και Φορολογία".

Αιτία για την επιλογή του συγκεκριμένου θέματος υπήρξε το διαρκές ενδιαφέρον μου ως επιστήμων και ως πολίτης για τους πολιτειακούς θεσμούς . Το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές και οι εποπτικοί φορείς επηρεάζουν τομείς της καθημερινότητας των πολιτών υπήρξε μια ακόμα αφορμή για να διερευνήσω το ρόλο, τα πεδία δράσης και τα αποτελέσματά τους. Ακόμη, θεώρησα σκόπιμο να συγκρίνω τους εποπτικούς φορείς της Ελλάδας με τους αντίστοιχους άλλων κρατών, προκειμένου να δώσω στον αναγνώστη/ αναγνώστρια της εργασίας μια πλήρη εικόνα για τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών.

Κατά τη συγγραφή της παρούσας βιβλιογραφικής έρευνας δεν αντιμετώπισα δυσκολίες ως προς την εύρεση των κατάλληλων πηγών για να αναπτύξω το θέμα μου, καθότι πολλοί ειδήμονες από το χώρο των πολιτικών επιστημών έχουν ασχοληθεί με το συγκεκριμένο ζήτημα και ως εκ τούτου υπάρχει διαθέσιμη επαρκής βιβλιογραφία.

Σε αυτό το σημείο θα ήθελα να ευχαριστήσω τους ανθρώπους που με βοήθησαν και με ενθάρρυναν καθ' όλη τη διάρκεια του πονήματος. Καταρχήν ένα μεγάλο ευχαριστώ στον καθηγητή μου, κύριο Φίλο, που με τις συμβουλές και τις κατευθυντήριες οδηγίες μου με βοήθησε να δημιουργήσω ένα άρτια επιστημονικό έργο. Επιπλέον, άξιο ευχαριστηρίων είναι το προσωπικό της βιβλιοθήκης του Παντείου Πανεπιστημίου, που με καθοδήγησε στην αναζήτηση της βιβλιογραφίας. Τέλος, νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω την οικογένεια μου για την ηθική και υλική στήριξη που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να μελετηθεί η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών και των φορέων εποπτείας όπως έχουν κατοχυρωθεί στην Ελλάδα και σε τρεις επιλεγμένες χώρες του εξωτερικού: τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, την Γαλλία και την Κύπρο. Ακόμη, έγινε αναφορά σε όργανα και φορείς που λειτουργούν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η σύσταση και λειτουργία τόσο των Ανεξάρτητων Αρχών όσο και των εποπτικών φορέων σε παγκόσμιο επίπεδο κρίθηκε απαραίτητη προκειμένου να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης και κυρίως να επιτευχθεί η προστασία των πολιτών.

Ένα ερώτημα που απασχολεί την παρούσα εργασία είναι η αποτελεσματικότητα των Αρχών και των Φορέων αυτών, αν δηλαδή είναι σε θέση να εκπληρώσουν τον σκοπό για τον οποίον ιδρύθηκαν. Ως εκ τούτου, στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας γίνονται προτάσεις για την καλύτερη λειτουργία τους.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to study the functioning and effectiveness of Independent Authorities and Supervisory Bodies as established in Greece and in three selected countries abroad: the United States of America, France and Cyprus. Reference has also been made to authorities and bodies operating at European Union level.

The establishment and functioning of both Independent Authorities and Supervisory Authorities at the global level was seen as essential to combat corruption and maladministration and, above all, to protect citizens.

One question that concerns this work is the effectiveness of these Authorities and bodies, if they are able to fulfill the purpose for which they were founded. Therefore, in the last chapter of the work, suggestions are made for their better functioning.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΜΕΡΟΣ</b>	<b>ΣΕΛΙΔΑ</b>
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
<b>A. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ</b>	8
1.1 Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ	8
1.1.1 ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ	11
1.1.2 ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ	13
1.1.3 ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ	14
1.1.4 ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	
16	
1.1.5 ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	
18	
1.2 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ	20
1.2.1 ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ	
21	
1.2.2 ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ	22
1.2.3 ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ	23
1.2.4 ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	23
1.2.5 ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	
24	
1.3 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	
25	
1.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	
26	
<b>B. ΕΠΟΠΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ</b>	29
2.1 ΤΟ ΕΡΓΟ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ	29
2.1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	31
2.1.2 ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	33
2.1.3 ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	36

2.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	42
2.3 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	44
2.3.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	44
2.3.2 ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	45
2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	47
2.4.1 ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	47
2.4.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	48
<b>Γ. ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ</b>	50
3.1.1 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΑΜΕΡΙΚΗ	50
3.1.2 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ	55
3.1.3 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ	60
3.1.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	62
3.1.5 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	65
3.2. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	67
3.2.1 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	68
3.2.2 ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	73
3.2.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	78
3.2.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	82
3.2.5 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	83
<b>Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ</b>	87
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	90

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Λέξεις που ακούει σχεδόν καθημερινά ο σύγχρονος πολίτης είτε στην Ελλάδα είτε στο εξωτερικό, είναι κακοδιοίκηση, διαφθορά, απάτη. Λέξεις που δυστυχώς αποδίδονται στην δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια λόγω της παθογένειας του πολιτικού συστήματος. Παρόλα αυτά το νομοθετικό οπλοστάσιο διαθέτει νόμους για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και την εξασφάλιση της διαφάνειας<sup>1</sup>.

Προς αυτήν την κατεύθυνση κινούνται οι εποπτικοί φορείς και οι ανεξάρτητες αρχές που εξετάζονται στην παρούσα εργασία.

Η θεσμοθέτηση και συνταγματική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, αποτέλεσε ένα νεωτερισμό για το ελληνικό σύστημα, το οποίο ακολούθησε τα πρότυπα των ευρωπαϊκών κρατών. Βέβαια, η σταδιακή διεύρυνση των δυνατοτήτων τους έχει προκαλέσει νομικούς και ιδεολογικούς προβληματισμούς όσον αφορά τη λειτουργία, τον ρόλο αλλά και την αποτελεσματικότητά τους<sup>2</sup>.

Παράλληλα, ένα πλήθος ζητημάτων που αφορούν τη διοίκηση και τον χρηματοοικονομικό έλεγχο οδήγησαν τις χώρες της Ευρώπης και φυσικά την Ελλάδα να συστήσει εποπτικούς μηχανισμούς ο ρόλος των οποίων προσανατολίζεται στην ανάγκη για διαφάνεια και στην πρόληψη κινδύνων. Οι ανωτέρω στόχοι είναι πιο εύκολο να επιτευχθούν μέσω της συνεργασίας των εθνικών εποπτικών φορέων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής ένωσης<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Κώτσογλου Κ. (2013). *Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η συνεισφορά της στην εξάλειψη της διαφθοράς και τη βελτίωση των υπηρεσιών στη δημόσια διοίκηση*. Διδακτορική Διατριβή: Πολυτεχνείο Κρήτης, σελ. 27

<sup>2</sup> Λαζαράκος Γ. (2010). *Ανεξάρτητες αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνας, σελ. 10

<sup>3</sup> Τράπεζα της Ελλάδος. *Οι εποπτικές δραστηριότητες της τράπεζας της Ελλάδος στο νέο χρηματοοικονομικό περιβάλλον*. Πρόσβαση στις 30/10/2017, από

Συνεπώς, σκοπός της εργασίας είναι να προσδιοριστεί η λειτουργία και οι πόροι των ανεξάρτητων αρχών και των εποπτικών φορέων και να συζητηθεί η αποτελεσματικότητά τους ως προς τους διακηρυγμένους στόχους. Ακόμη, επειδή οι θεσμοί αυτοί λειτουργούν και σε άλλα δυτικά κράτη, θα γίνει μια συνοπτική παρουσίασή τους, προκειμένου να συγκριθούν με την ελληνική πραγματικότητα.

## **ΜΕΡΟΣ Α: Ανεξάρτητες αρχές**

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η λεπτομερής αναφορά στις ανεξάρτητες αρχές, εστιάζοντας αποκλειστικά στην λειτουργία τους στην Ελλάδα. Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών σε άλλες χώρες του κόσμου, όπως για παράδειγμα στις Ηνωμένες Πολιτείες, την Γαλλία και την Κύπρο, θα παρουσιαστεί σε επόμενο κεφάλαιο. Όσον αφορά την Ελλάδα, θα προσδιοριστούν οι λειτουργίες των ανεξάρτητων αρχών και η αποτελεσματικότητά τους. Ακόμα, χρήσιμο είναι να γίνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή της εξέλιξης του θεσμού και να παρουσιαστεί το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που τις κατοχυρώνει.

### **1.1 Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ**

Ξεκινώντας, καλό είναι να προσδιοριστούν επ' ακριβώς οι λεγόμενες Ανεξάρτητες Αρχές. Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 2001, διακρίνονται τέσσερις μεγάλες κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών.

Η πρώτη κατηγορία αφορά τις αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων του πολίτη. Πρόκειται για την *Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων* και την *Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών*.

Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι αρχές εκείνες που ασκούν εποπτεία στη διοίκηση. Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται το *Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού* και ο *Συνήγορος του Πολίτη*.



Μια τρίτη κατηγορία αποτελούν οι αρχές που έχουν ως βασικό ρόλο την άσκηση ελέγχου στην αγορά. Τέτοιες αρχές είναι η *Επιτροπή Ανταγωνισμού*, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η *Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων*.

Τέλος, μεγάλη κατηγορία είναι οι μικτής φύσεως ανεξάρτητες αρχές, στην οποία εντάσσεται το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Η ανεξάρτητη αυτή αρχή είναι συνδυαστική των παραπάνω τριών κατηγοριών, αφού προστατεύει το συνταγματικό δικαίωμα στην επικοινωνία και παράλληλα ασκεί εποπτεία στον τομέα της δημόσιας διοίκησης που ασχολείται με την λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς<sup>4</sup>. Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει λόγος για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, δηλαδή την Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων, την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και τον Συνήγορο του Πολίτη.

Ένας ευρέως αποδεκτός ορισμός για τις ανεξάρτητες αρχές είναι αυτός που προτείνει ο Κουλούρης: «εθνικά συλλογικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία και έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοικήσεως, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας»<sup>5</sup>

Στην ελληνική και ξένη βιβλιογραφία πολλές φορές οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές χαρακτηρίζονται και ως «τέταρτη εξουσία», δεδομένου του ότι δεν εξαρτώνται άμεσα από το νομοθετικό σώμα και την διοίκηση, αλλά ασκούν τα πάσης φύσεως καθήκοντά τους με τρόπο μερικώς ανεξάρτητο, στα πλαίσια του δημοκρατικού και φιλελεύθερου πολιτεύματος<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Βενιζέλος Ε. «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001. Στο: Κοζύρης Φ., Μεγγλίδου Σ. (2003). *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, σελ. 16- 17.

<sup>5</sup> Κουλούρης Ν. (1993). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*. Περιοδικό Διοικητική Δίκη. Τεύχος 5, σελ. 1140.

<sup>6</sup> Κοζύρης Φ., Μεγγλίδου Σ. (2003). *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, σελ. 10.

Αποστολή τους είναι η προστασία των κοινωνικών ελευθεριών και των κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου, η διασφάλιση της πολιτικής ελευθερίας και της πολιτικής φιλοσοφίας και η προστασία του αξιακού συστήματος. Μάλιστα, για την επίτευξη των παραπάνω σκοπών, δεν περιορίζεται μόνο στην προειδοποίηση των παραβάσεων αλλά υπό περιπτώσεις επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες, είτε αυταπάγγελτα (καθώς διατηρεί αυτό το δικαίωμα) είτε μέσω των δημοσίων αρχών. Η συνεργασία των δημόσιων με τις ανεξάρτητες αρχές είναι καθοριστικής σημασίας. Έτσι, για παράδειγμα ζητείται η γνώμη και η συμβολή της Επιτροπής Ανταγωνισμού στην άσκηση της νομοθετικής δραστηριότητας<sup>7</sup>.

Όσον αφορά την ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών, αυτή η ιδιότητα είναι που προσδιορίζει θεμελιακά τη σχέση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών με το κράτος. Οι αρχές αυτές έχουν δημιουργηθεί έπειτα από πρωτοβουλία του κρατικού θεσμού και ως εκ τούτου έχουν δημόσιο χαρακτήρα και διέπονται από το δημόσιο δίκαιο. Αποτελούν μέρος της διοίκησης του κράτους, εντούτοις όμως διατηρούν ένα ιδιαίτερο τρόπο λειτουργίας και έτσι διαφεύγουν από την ιεραρχική υποταγή. Σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνουν ορισμένες διευκρινήσεις σχετικά με την ανεξαρτησία των αρχών. Καταρχήν, ας τονιστεί ότι λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσής τους, δεν χαρακτηρίζονται από απόλυτη ανεξαρτησία, δηλαδή πλήρη απουσία ελέγχου, καθώς κάτι τέτοιο αντιβαίνει στους νόμους και τη γενικότερη φιλοσοφία του Συντάγματος. Ακόμη, παρότι η Ανεξάρτητες αρχές δεν υπάγονται στην νομοθετική και την δικαστική εξουσία, έχουν δικαστικές και νομοθετικές αρμοδιότητες. Κατ' επέκταση, οι αρχές αυτές εκπροσωπούν το κράτος, συμμετέχοντας στις τρεις εξουσίες του<sup>8</sup>.

Ένα ερώτημα που έχει απασχολήσει κατά καιρούς τους πολιτικούς επιστήμονες είναι ο λόγος της δημιουργίας των ανεξάρτητων αρχών. Οι αιτίες είναι πολλές. Αφενός, στην δημιουργία τους συνέβαλε η διαρκώς αυξανόμενη κακοδιαχείριση στη δημόσια διοίκηση και η απογοήτευση των πολιτών εν γένει για το πολιτικό σύστημα. Αφετέρου, η αύξηση της γραφειοκρατίας και η δημιουργία νέων υπερεθνικών οργανισμών, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η λειτουργία των οποίων δημιουργούσε δισεπίλυτα προβλήματα σε πολλούς τομείς της ζωής των πολιτών. Τέλος, πολύ σοβαρή αιτία για την γέννηση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στην Ελλάδα υπήρξε η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας στον

---

<sup>7</sup> Αντωνόπουλος Μ. (1995) *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, σελ. 31

<sup>8</sup> Ο.π , σελ. 36-37

κλάδο των τηλεπικοινωνιών, της ραδιοφωνίας, της τηλεόρασης και τα συνακόλουθα ζητήματα που ανέκυψαν από αυτή<sup>9</sup>.

Ενδιαφέρουσα είναι η άποψη που διατύπωσε ο καθηγητής Jean Rivero ότι στην ουσία οι Ανεξάρτητες Αρχές γεννιούνται δυο φορές: η πρώτη γέννηση αφορά την νομοθετική κατοχύρωση στο σύνολό τους, ενώ η δεύτερη γέννηση αναφέρεται στην θέσπιση κανόνων και νομοθετικών πράξεων που αφορούν κάθε μια αρχή ξεχωριστά<sup>10</sup>.

Καλό είναι σε αυτό το σημείο να παρουσιαστεί ο ρόλος και η λειτουργία ξεχωριστά κάθε ανεξάρτητης αρχής.

### 1.1.1 Αρχή Προστασίας Προσωπικών δεδομένων

Πρώτη ανεξάρτητη αρχή, η οποία εντάσσεται στην κατηγορία των θεσμικών εγγυήσεων των Συνταγματικών δικαιωμάτων, είναι η *Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων*. Δυο είναι οι βασικές κατευθύνσεις της αποστολής της Αρχής αυτής. Εν πρώτοις επιφορτίζεται με την εποπτεία της εφαρμογής του νόμου που αφορά την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Παράλληλα οφείλει να ασκεί τις αρμοδιότητες που τις έχουν ανατεθεί κατά περίπτωση, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 19 παράγραφος 1 και στις παραγράφους 2-4 του άρθρου 19.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού λειτουργίας της Αρχής (απόφαση 6/1997), κατευθυντήριες αρχές της είναι ο σεβασμός και η προστασία των δικαιωμάτων του ατόμου, η αναβάθμιση της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η εξασφάλιση της συνεργασίας του πολίτη με την διοίκηση και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τέλος η ανάληψη δράσεων προστατευτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Η Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων έχει ελεγκτικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, πρέπει να εποπτεύει την εφαρμογή ή μη του νόμου 2472/1997 αλλά και των διεθνών συμβάσεων, των κοινοτικών οδηγιών και των κοινοτικών συστάσεων. Όσον αφορά τις *διεθνείς συμβάσεις*, η Αρχή έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας εφαρμογής των σχετικών με την προστασία διατάξεων στις εξής δυο διεθνείς συμβάσεις: την σύμβαση για την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα και την

<sup>9</sup>Ο.π , σελ. 21.

<sup>10</sup> Coliard C., Timsit G. (1987). *Les autorités administratives indépendantes*. Πρακτικά συμποσίου του Ινστιτούτου Νομικών Σπουδών. Πανεπιστήμιο Paris I. Επιμέλεια- έκδοση: PUF, σελ. 309

συμφωνία του Schengen<sup>11</sup>. Αναφορικά με τις *κοινοτικές οδηγίες* που σχετίζονται με την προστασία προσωπικών δεδομένων και πρέπει να εποπτεύονται από την αρχή, είναι οι ακόλουθες: η οδηγία 95/ 46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και της ελεύθερης διακίνησης των δεδομένων αυτών εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οδηγία 2002/58, για την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία ιδιαίτερα της ιδιωτικής ζωής. Η οδηγία 2000/31 που προσδιορίζει ζητήματα προστασίας δεδομένων στο ηλεκτρονικό εμπόριο και τέλος η οδηγία 2003/98/EK για την χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα. Τέλος, η Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων οφείλει να εποπτεύει και την ορθή εφαρμογή των παρακάτω *κοινοτικών συστάσεων*: Σύσταση R (99) 5 σχετικά με την προστασία της ιδιωτικότητας στο διαδίκτυο. Σύσταση R (89) 2 σχετικά με την προστασία των προσωπικών στοιχείων στον επαγγελματικό χώρο. Σύσταση R (87) 15, για τη ρύθμιση της χρήσης προσωπικών δεδομένων από αστυνομικούς. Σύσταση R (86) 2, η οποία αφορά τα προσωπικά στοιχεία που καταχωρούνται για την κοινωνική ασφάλιση και τέλος την σύσταση R (81) σχετικά με τις αυτοματοποιημένες βάσεις οι οποίες περιέχουν ιατρικά στοιχεία<sup>12</sup>.

Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων λογίζεται ως ανεξάρτητη. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο 2 του νόμου 2472/1997 ορίζεται ότι η αρχή δεν υπόκειται σε οποιοδήποτε διοικητικό έλεγχο – διασφαλίζεται δηλαδή η λειτουργική ανεξαρτησία-, υπάρχει ανεξαρτησία των μελών της, τόσο λειτουργική όσο και προσωπική, ενώ κατοχυρώνεται και η γραφειοκρατική αυτοτέλεια, αφού η Αρχή εξυπηρετείται από ιδιαίτερη γραμματεία. Η λειτουργική της ανεξαρτησία έχει κατοχυρωθεί με το σκεπτικό του νομοθέτη ότι οι πράξεις της δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από την εκτελεστική εξουσία. Παρόλα αυτά, όπως και οι υπόλοιπες αρχές, έτσι και η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων υπόκειται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και οι πράξεις της αν κριθεί απαραίτητο, μπορούν να ελεγχθούν από τη δικαστική εξουσία. Τέλος, ναι μεν τα μέλη της Αρχής απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, εντούτοις η ανεξαρτησία

---

<sup>11</sup> Αρμανέντος Π., Σωτηρόπουλος Β. (2005). *Προσωπικά δεδομένα. Ερμηνεία Ν. 2472/1997*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 391-393

<sup>12</sup> Αρμανέντος Π., Σωτηρόπουλος Β. (2005). *Προσωπικά δεδομένα. Ερμηνεία Ν. 2472/1997*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 407- 408.

αυτή περιορίζεται από την απαγόρευση παραβάσεων του νόμου και την πειθαρχική δίωξη των μελών της<sup>13</sup>.

Τέλος να αναφερθεί ότι σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 15, «οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της αρχής εγγράφονται σε ειδικό φορέα, που ενσωματώνεται στον ετήσιο Προϋπολογισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Διατάκτης της δαπάνης είναι ο πρόεδρος ή ο αναπληρωτής του»<sup>14</sup>.

### **1.1.2 Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών**

Δεύτερη κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή είναι η *Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών*. Για πρώτη φορά κατοχυρώνεται το 1994, ως «Εθνική Επιτροπή για το Απόρρητο των Ανταποκρίσεων και των Επικοινωνιών», με το νόμο 2225/94<sup>15</sup>. Κύριος στόχος της είναι η είναι η προστασία του απορρήτου σε μια σειρά από δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα όπως είναι οι επιστολές και η επικοινωνία με οποιοδήποτε τρόπο επιθυμεί ο πολίτης. Ακόμα, βασική της λειτουργία είναι η ο έλεγχος ότι τηρούνται όλοι οι όροι και οι προϋποθέσεις που έχει θεσπίσει η αρχή κατά τη διαδικασία άρσης του απορρήτου – η οποία προβλέπεται μόνο σε ειδικές περιπτώσεις κατόπιν εισαγγελικής εντολής.

Όσον αφορά τα χαρακτηριστικά της, η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών ως ανεξάρτητη αρχή απολαμβάνει διοικητική αυτοτέλεια. Οι αποφάσεις της κοινοποιούνται στον Υπουργό Δικαιοσύνης και μια φορά ετησίως οφείλει να υποβάλει έκθεση σχετικά με τα πεπραγμένα, τις προτάσεις αλλά και τον οικονομικό προϋπολογισμό της στον Πρόεδρο της Βουλής, στον Υπουργό Δικαιοσύνης και στους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η αρχή έχει έδρα την Αθήνα αλλά κατόπιν αιτήματός της μπορεί να εγκαταστήσει και να λειτουργήσει γραφεία και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας.

Τέλος, όσον αφορά την δομή της, αποτελείται από 13 μέλη: Έναν πρόεδρο, έναν αντιπρόεδρο, πέντε τακτικά μέλη και πέντε αναπληρωτές τακτικών μελών. Στην Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών λειτουργούν οι παρακάτω διευθύνσεις, στις οποίες υπάγονται συγκεκριμένα τμήματα:

---

<sup>13</sup> Ο. π , σελ. 422-423

<sup>14</sup> Ο. π σελ. 387

<sup>15</sup> Αντωνόπουλος Μ. (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 133

- Διεύθυνση διασφάλισης υποδομών και απορρήτου υπηρεσιών και εφαρμογών διαδικτύου: Περιλαμβάνει το τμήμα των εφαρμογών διαδικτύου, το τμήμα υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας, το τμήμα υποδομών διαδικτύου και το τμήμα ελέγχου ασφαλείας συστημάτων και υπηρεσιών.
- Διεύθυνση διασφάλισης υποδομών και απορρήτου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών: Σε αυτή τη διεύθυνση περιλαμβάνονται το τμήμα κινητών επικοινωνιών, το τμήμα τοπικών ασύρματων δικτύων, το τμήμα δορυφορικών επικοινωνιών και τέλος το τμήμα σταθερών επικοινωνιών.
- Διεύθυνση διασφάλισης απορρήτου ταχυδρομικών υπηρεσιών, στην οποία ανήκουν το τμήμα ταχυδρομείων και το τμήμα ταχυμεταφορών.

Ακόμη, υπάρχουν τα αυτοτελή τμήματα διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, το γραφείο νομικού συμβούλου και νομικών υπηρεσιών, το αυτοτελές τμήμα ελέγχου άρσεως του απορρήτου και το αυτοτελές τμήμα διεθνών συνεργασιών και δημοσίων σχέσεων<sup>16</sup>.

### 1.1.3 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Το *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* (ΕΣΡ) είναι μια ακόμα ανεξάρτητη αρχή με σπουδαία σημασία, καθώς ρυθμίζει θέματα που αφορούν τις τηλεπικοινωνίες. Είναι μια από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά.

Οι αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης προσδιορίζονται στην άσκηση του προβλεπόμενου ελέγχου του κράτους στον τομέα της παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών. Πιο αναλυτικά, το ΕΣΡ έχει την ευχέρεια να χορηγήσει, να ανανεώσει αλλά και να ανακαλέσει τις άδειες και τις εγκρίσεις που προβλέπονται στους νόμους. Έργο του Συμβουλίου είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις επιταγές του Συντάγματος.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει ως βασική αρμοδιότητα τη Διαμόρφωση Κωδίκων Δεοντολογίας ειδησεογραφικών και πολιτικών εκπομπών, ψυχαγωγικών και επιμορφωτικών προγραμμάτων καθώς και την διαμόρφωση κώδικα δεοντολογίας για τις διαφημίσεις. Επιβλέπει την τήρηση Μητρώου Προγραμμάτων,

<sup>16</sup> Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Τηλεπικοινωνιών. Επίσημη ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 28/11/2017, από <http://www.adae.gr/i-adae/paroysi/>.

όπου αναφέρονται τα βασικά τους στοιχεία, όπως είναι ο τύπος και το περιληπτικό περιεχόμενο, η χρονική διάρκεια, η χώρα παραγωγής, τα ονόματα των συντελεστών, και το σήμα κατάταξης). Ακόμη το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι υπεύθυνο για αποφάσεις σχετικά με την τήρηση της πολιτικής πολυφωνίας, στα πλαίσια της ενίσχυσης των δημοκρατικών θεσμών. Είναι επιπλέον υπεύθυνο για την τήρηση των όρων προβολής των χορηγιών και των προγραμμάτων τηλε-πώλησης. Προς την ίδια κατεύθυνση, έχει αναλάβει τον έλεγχο του έργου της αστικής εταιρείας ελέγχου διαφημιστικών μηνυμάτων. Επίσης εξετάζει αιτήματα επανόρθωσης που έχουν υποβληθεί είτε από ιδιώτες, είτε έχουν διαβιβαστεί από ραδιοτηλεοπτικό σταθμό σε περίπτωση που προσβάλλεται η προσωπικότητα κάποιου ακροατή ή τηλεθεατή. Στις αρμοδιότητές του εντάσσονται και η καταχώρηση πληροφοριών σχετικά με τη συγκρότηση επιτροπών οι οποίες θα είναι υπεύθυνες για την εξέταση των αιτημάτων επανόρθωσης. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι υπεύθυνο για τη μη προσβολή των πνευματικών δικαιωμάτων μέσω του ελέγχου της τήρησης των σχετικών κανόνων. Τέλος, φροντίζει για το χαρακτηρισμό των εγγραφών ήχου ή εικόνας που του έχουν σταλεί ως μηνύματα κοινωνικού περιεχομένου.

Σε αυτό το σημείο καλό είναι να αναφερθούν τα τμήματα που λειτουργούν στο Ε. Σ. Ρ και το υποστηρίζουν διοικητικά. Καταρχήν, είναι το τμήμα νομιμότητας και χορήγησης των αδειών, του οποίου αρμοδιότητα είναι η λήψη αποφάσεων σχετικά με την χορήγηση, την ανανέωση ή αντίθετα την ανάκληση υπό περιπτώσεις της άδειας λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Ακόμη, λειτουργεί το τμήμα ελέγχου διαφάνειας και ανταγωνισμού, το οποίο είναι υπεύθυνο για την τήρηση του Μητρώου Επιχειρήσεων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (όπως προβλέπει το άρθρο 10<sup>Α</sup> του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθμόν 213/1995) και του Μητρώου Επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, στο Ε. Σ. Ρ υπάρχει τμήμα ποιότητας προγραμμάτων και προστασίας ανθρώπινων δικαιωμάτων. Το τμήμα αυτό είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της ποιότητας των τηλεοπτικών και των ραδιοφωνικών εκπομπών. Τέλος, έχει συσταθεί το τμήμα διοικητικής μέριμνας και τεχνικής υποστήριξης, το οποίο έχει ως στόχο την εξασφάλιση της αναγκαίας τεχνικής υποδομής που πρέπει να διαθέτει η αρχή και τη διεκπεραίωση εργασιών που αφορούν την λειτουργία των υπηρεσιών της<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Λασκαρίδης Ι. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως. Στο: Φραγκάκης Ν. (επιμ.). *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Εκδόσεις Σάκουλλα: Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 87-

Σύμφωνα με τη υπ' αριθμόν 554/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας « το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης λειτουργεί στο πλαίσιο των θεσμικών εγγυήσεων του άρθρου 15 παράγραφος 2 του Συντάγματος, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή μη υποκείμενη σε διοικητικό έλεγχο και ασκεί τον κατά την συνταγματική αυτή διάταξη άμεσο έλεγχο του κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως για την εξασφάλιση της αντικειμενικότητας, της ισότητας των όρων, της προαγωγής της ποιότητας των προγραμμάτων καθώς και της τηρήσεως της δημοσιογραφικής δεοντολογίας»<sup>18</sup>.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης στελεχώνεται από επτά μέλη. Το απαρτίζουν ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος, οι οποίοι έχουν πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και πέντε μέλη πλήρους απασχόλησης. Με την διάταξη του άρθρου 101Α, κατοχυρώνεται η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, ενώ καθιερώνεται από τον νόμο μια σειρά από ασυμβίβαστες ιδιότητες με άλλα αξιώματα και επαγγελματικές δραστηριότητες, προκειμένου να μην υφίστανται τα μέλη οποιασδήποτε μορφής πίεση. Τα μέλη του Συμβουλίου επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Για την απόφαση απαιτείται ομοφωνία των μελών της ή πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων<sup>19</sup>.

#### **1.1.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού**

Αναφορικά με το *Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού* (ΑΣΕΠ), είναι μια ανεξάρτητη αρχή η οποία ως κύριο ρόλο έχει την προκήρυξη θέσεων για πρόσληψη προσωπικού, ενώ παράλληλα συντάσσει επιτροπές και ασκεί όλες τις δέουσες ενέργειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή διεξαγωγή των διαδικασιών του διαγωνισμού και ο καθορισμός των διορισθέντων.

Η διαδικασία προκήρυξης για την κάλυψη θέσης από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού επίκειται σε συγκεκριμένους κανόνες και περιλαμβάνει τον ακριβή αριθμό των θέσεων που προκηρύσσονται ανά κατηγορία και ανά νομό, τον προσδιορισμό των απαιτούμενων προσόντων που πρέπει να έχουν οι υποψήφιοι και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσουν προς εξέταση. Επιπρόσθετα, το συμβούλιο οφείλει να κοινοποιήσει στους υποψήφιους την εξεταστέα ύλη και να ορίσει ακριβές χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου οι υποψήφιοι

<sup>18</sup> Δάγτογλου Δ. (1996). *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα, σελ. 10

<sup>19</sup> Δάγτογλου Δ. (1996). *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα, σελ. 87-88



μπορούν να συμπληρώνουν την αίτηση και να υποβάλουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά.

Ακόμη, να τονιστεί πως το ΑΣΕΠ, έχοντας ως άμεσο σκοπό την εξασφάλιση της διαφάνειας, έχει συστήσει το «γραφείο επιθεωρήσεως», το οποίο έχει σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες. Σε αυτές περιλαμβάνονται ο έλεγχος για τυχόν αυθαιρεσία στην διαδικασία πρόσληψης ή διορισμού προσωπικού, ο έλεγχος για την τήρηση των περιορισμών του νόμου όσον αφορά την επιτρεπόμενη διάρκεια απασχόλησης καθώς και την νομιμότητα των διαδικασιών προσλήψεως.

Σε αυτό το σημείο καλό είναι να αναφερθούν περιληπτικά οι αρμοδιότητες του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, όπως αυτές προσδιορίστηκαν με τον νόμο 2190/1994 και έπειτα από την τελευταία τροποποίηση τους. Καταρχήν, κύρια αρμοδιότητα είναι η επιλογή του τακτικού προσωπικού στον ευρύτερο χώρο του δημοσίου με γραπτούς διαγωνισμούς ή κατά περίπτωση με σειρά προτεραιότητας βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφο 3 του νόμου 2527/1997, το ΑΣΕΠ έχει αναλάβει τον έλεγχο της τυπικής και ουσιαστικής νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης τακτικού προσωπικού που διεξάγουν οι δημόσιοι φορείς. Ο έλεγχος αυτός αφορά τόσο τις προκηρύξεις όσο και τον τελικό πίνακα των διορισθέντων, πριν την δημοσίευσή του. Στο επίπεδο του ελέγχου περιλαμβάνεται και ο έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψης προσωποπρόσκαιρων αναγκών με σύμβαση ορισμένου χρόνου, όπως είναι για παράδειγμα οι εποχικοί υπάλληλοι, όλων των φορέων του δημοσίου τομέα. Σημαντικό είναι πως όσα στελέχη του ΑΣΕΠ έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου με βάση το άρθρο 33 παράγραφο 1 του Ποινικού Κώδικα, μπορούν να διενεργούν ελέγχους για τυχόν παράνομες προσλήψεις και να τους επιβάλουν κυρώσεις, όπως προβλέπεται από το άρθρο 8 παράγραφος 1 του 2190/1994. Παράλληλα, οφείλουν να ενημερώνουν τον εκάστοτε πρωθυπουργό για τυχόν παραβιάσεις στους περιορισμούς που θέτουν οι παράγραφοι 1-3 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφο 1 του νόμου 2349/1995 το ΑΣΕΠ οφείλει να δίνει οδηγίες για την τήρηση ενιαίων αρχών στους εκπροσώπους των υπηρεσιών και στα ειδικά νομικά πρόσωπα που τα οποία καλούνται από την αρχή όταν κρίνεται απαραίτητο. Τέλος, το ΑΣΕΠ έχει κανονιστική αρμοδιότητα είτε αυτοτελώς είτε με τη συμμετοχή στη θέσπιση δευτερογενών κανόνων δικαίου.

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι με τις τροποποιήσεις του ιδρυτικού νόμου 2190/1994, προστέθηκαν και παραπάνω αρμοδιότητες στο Ανώτατο Συμβούλιο

Επιλογής Προσωπικού. Πιο συγκεκριμένα, οι επιθεωρητές θα πρέπει να ελέγχουν την κατάταξη σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημοσίου. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 32 του νόμου 2508/1997 το ΑΣΕΠ ελέγχει την κατάταξη σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Επίσης, στις αρμοδιότητες της αρχής περιλαμβάνεται και η διενέργεια διαγωνισμών για την πρόσληψη προσωπικού στην δημόσια εκπαίδευση, όπως ορίζεται με το άρθρο 6 του νόμου 2525/1997. Τέλος, με το άρθρο 1 παράγραφοι 1 και 3 του νόμου 2527/1997 υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι τράπεζες εκείνες στις οποίες η επιλογή του προέδρου και του διοικητικού συμβουλίου γίνεται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 49<sup>A</sup> του κανονισμού της βουλής αλλά και οι θυγατρικές εταιρίες των τραπεζών αυτών.

Το ΑΣΕΠ αποτελείται από 11 μέλη: πρόεδρο, αντιπρόεδρο και εννέα συμβούλους. Τον Μάρτιο κάθε έτους το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού καταθέτει στον πρόεδρο της Βουλής και στον πρωθυπουργό την ετήσια έκθεσή του στην οποία αναφέρονται αναλυτικά οι εργασίες του και στοιχεία που αφορούν τον αριθμό των υπαλλήλων που προσελήφθησαν, των διαδικασιών που ακολούθησαν και αν τυχόν δημιουργήθηκαν προβλήματα από τις διαδικασίες αυτές<sup>20</sup>.

### 1.1.5 Συνήγορος του Πολίτη

Τέλος, ο *Συνήγορος του Πολίτη* είναι ανεξάρτητη αρχή η οποία εντάσσεται στην ευρύτερη κατηγορία των αρχών που ασκούν εποπτεία στη διοίκηση. Ιδρύθηκε με τον νόμο 2477/1997, αλλά ξεκίνησε τη λειτουργία του από τον Οκτώβριο του 1998. Κύρια λειτουργία της αρχής αυτής είναι η διερεύνηση των ατομικών διοικητικών πράξεων, των παραλείψεων και των υλικών ενεργειών των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν τα δικαιώματα ή προσβάλλουν τα νόμιμα συμφέροντα των φυσικών και των νομικών προσώπων. Πολύ σημαντική του λειτουργία είναι επίσης η παρακολούθηση των ενεργειών και των παραλείψεων των προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού. Συνεπώς, δρα ως διαμεσολαβητής μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με πρώτιστο σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Γενικότερα, το πεδίο δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι οι υπηρεσίες του δημοσίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι κοινότητες, οι δήμοι

<sup>20</sup> Παναγόπουλου Θ. (2014). Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο. Εκδόσεις Σταμούλης: Αθήνα, σελ. 53-55

και οι νομαρχίες. Επίσης, ελέγχει νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου για τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας όπως είναι η ΕΥΔΑΠ και η ΔΕΗ, καθώς και τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Όσον αφορά τον ξεχωριστό κλάδο της προάσπισης των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων σε ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Παρόλα αυτά, έχουν τεθεί κάποιοι περιορισμοί όσον αφορά τη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη. Έτσι, η αρχή δεν είναι αρμόδια για υποθέσεις που αφορούν τις τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αθηνών. Επίσης, δεν έχει την δικαιοδοσία να δράσει ύστερα από την παρέλευση χρονικού διαστήματος 6 μηνών από την πράξη χωρίς ο ενδιαφερόμενος να ενημερώσει τον Συνήγορο του Πολίτη. Ακόμη, δε μπορεί να ενεργήσει όταν η διοικητική ενέργεια έχει δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων οι οποίες μπορούν να αρθούν μόνο με δικαστική παρέμβαση<sup>21</sup>.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εξωδικαστική και διαμεσολαβητική δράση. Όπως τονίζει ο Διαμαντούρος στην εισηγητική έκθεση του 1998, «η εξωδικαστική αποστολή του αποσκοπεί να παράσχει στον πολίτη τη δυνατότητα επίλυσης ενός προβλήματος που τον απασχολεί, χωρίς το σημαντικό κόστος σε χρόνο και σε χρήμα που αναγκαστικά συνεπάγεται η προσφυγή του στην δικαιοσύνη [...] Η διαμεσολαβητική του αποστολή έχει δυο ισοδύναμους, αλληλοτροφοδοτούμενους, αλλά διακριτούς στόχους. Ο πρώτος είναι η διερεύνηση και δυννητική ικανοποίηση μεμονωμένων αιτημάτων των πολιτών και η προστασία των δικαιωμάτων τους. Ο δεύτερος και εξίσου σημαντικός είναι η διαμόρφωση προτάσεων προς τη διοίκηση για την θεραπεία των βαθύτερων αιτιών που οδηγούν στην παραβίαση των δικαιωμάτων των πολιτών».

Όσον αφορά την διαμεσολαβητική δράση του Συνηγόρου του Πολίτη, είναι στενά συνδεδεμένη με τη «λογική της επίλυσης», δηλαδή της εύρεσης λύσης η οποία να είναι κοινά αποδεκτή, γρήγορη και αποτελεσματική και να έρχεται κατά τρόπο φυσιολογικό και χωρίς επιφυλάξεις. Στόχος του Συνηγόρου του Πολίτη προς αυτή την κατεύθυνση είναι να βρίσκει λύσεις οι οποίες θα ικανοποιούν, στο μέγιστο δυνατό

---

<sup>21</sup> Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης 229. Προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμό 273 «κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη».

βαθμό, και τις δυο αντιμαχόμενες μεριές, με τη λογική ότι δε μπορούν να «κερδίσουν» και οι δυο<sup>22</sup>

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελείται έξι κεντρικούς κύκλους: κύκλος για τα δικαιώματα του ανθρώπου, κύκλος για την κοινωνική προστασία, κύκλος για την ποιότητα της ζωής, κύκλος για τις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες, κύκλος για τα δικαιώματα του παιδιού και τέλος κύκλος για την ισότητα του φύλου. Ακόμα, λειτουργούν έξι τμήματα: το τμήμα διοίκησης, το τμήμα οικονομικής διαχείρισης, το τμήμα γραμματειακής υποστήριξης, το τμήμα μηχανογράφησης, το τμήμα επικοινωνίας και τέλος το τμήμα τεκμηρίωσης και βιβλιοθήκης<sup>23</sup>.

## **1.2 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ**

Πριν την αναφορά στην Συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών, σωστό είναι να οριστεί η έννοια που τις διατρέχει, δηλαδή η έννοια του Συντάγματος. Σύμφωνα με τον ορισμό που προτείνει ο Μανιτάκης το Σύνταγμα είναι «ο γραπτός θεμελιώδης νόμος που έχει αυξημένη τυπική δύναμη σε σχέση με όλους τους νόμους του κράτους και που δε μπορεί να τροποποιηθεί παρά με έναν ειδικό, δυσκολότερο από ό, τι οι κοινοί νόμοι, τρόπο που το ίδιο έχει ορίσει μέσω των διατάξεων της αναθεώρησής του»<sup>24</sup>.

Τα δυο κύρια χαρακτηριστικά του Συντάγματος είναι η μορφή του και η δυνατότητα ή μη τροποποίησης. Ως προς τη μορφή του, είναι γραπτό, δηλαδή οι θεσπισμένοι κανόνες είναι αποτυπωμένοι σε κείμενα τα οποία έχουν ρυθμιστικό χαρακτήρα και διαμορφώνονται γραπτώς σε ένα ενιαίο συνταγματικό κείμενο. Ως προς την δυνατότητα τροποποίησης, το Σύνταγμα χαρακτηρίζεται ως αυστηρό, καθώς η διαδικασία αναθεώρησής του είναι πολύπλοκη και πραγματοποιείται μόνο με κάποιο ειδικό όργανο ή κάποια αυστηρά κανονισμένη ειδική διαδικασία<sup>25</sup>.

Σε αυτό το σημείο να διευκρινιστεί ότι κάθε κρατική πράξη, δηλαδή κάθε νόμος και ατομική διοικητική πράξη, προσδιορίζεται και τίθεται σε αρχή μόνο

---

<sup>22</sup> Διαμαντούρος Ν. Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές».

<sup>23</sup> Συνήγορος του Πολίτη. Επίσημη ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 22-11-2017 από <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma>.

<sup>24</sup> Μανιτάκης Α. (2009). *Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Με στοιχεία πολιτειολογίας*. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 15

<sup>25</sup> Ο. π σελ/ 16-17

εφόσον έχει οριστεί από το Σύνταγμα και δεν αντιτίθεται σε αυτό. Έτσι, είναι εμφανές ότι το Σύνταγμα λειτουργεί ως θεμέλιο και κριτήριο εγκυρότητας όλων των νόμων και των διοικητικών πράξεων<sup>26</sup>.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές με την μορφή που λειτουργούν σήμερα, κατοχυρώθηκαν από το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 9<sup>Α</sup> κατοχυρώθηκε η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, το άρθρο 15 αναφερόταν στην λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, στο άρθρο 19 κατοχυρώνεται η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου και τέλος οι παράγραφοι 7 και 9 του άρθρου 103 αναφέρονται στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και στον Συνήγορο του Πολίτη<sup>27</sup>. Στο ίδιο συνταγματικό κείμενο προστέθηκε και το άρθρο 101<sup>Α</sup> το οποίο είχε προβλέψει γενικού περιεχομένου για όλες τις ανεξάρτητες αρχές<sup>28</sup>.

Ο λόγος της συνταγματικής κατοχύρωσης αυτών των ανεξάρτητων αρχών είναι η προσπάθεια που έγινε από πλευράς κρατικού μηχανισμού να αυτό-περιορίσει τους ρόλους του καθώς πολλές φορές παρουσιάζεται δεν μπορεί ή δεν θέλει να παρέμβει σε ορισμένους ουσιώδεις τομείς της ζωής των πολιτών. Έτσι, ως απάντηση στην αδυναμία του κράτους να ρυθμίσει θέματα που αφορούν την επικοινωνία, την πληροφόρηση, το χρηματιστήριο, τις αγορές, την κατανάλωση αλλά και τη διοίκηση, έρχεται η προσφυγή στις Ανεξάρτητες Αρχές<sup>29</sup>.

### 1.2.1 Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Όσον αφορά την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, κατοχυρώνεται με το άρθρο 9<sup>Α</sup> του Συντάγματος και ορίζει ότι η προστασία των προσωπικών δεδομένων ελέγχεται από την ανεξάρτητη αρχή που συγκροτείται και λειτουργεί με βάση τον νόμο. Πριν από αυτή την κατοχύρωση, η αρχή προστασίας των προσωπικών δεδομένων κατοχυρώθηκε το 1997, με τον νόμο 2472/1997 ο οποίος περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των ειδικών εκείνων προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται προκειμένου η επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα να μην

<sup>26</sup> Ο.π., σελ. 19

<sup>27</sup> Κοζύρης Φ., Μεγγλίδου Σ. (2003). *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, σελ. 10

<sup>28</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα, σελ. 63

<sup>29</sup> Αντωνόπουλος Μ. (1995). *Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 76

παραβιάζει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων, ιδίως της ιδιωτικής τους ζωής<sup>30</sup>. Ο νόμος αυτός έρχεται σε συμμόρφωση με την Οδηγία υπ' αριθμόν 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1995, η οποία αναφέρεται στην προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Στην ίδια οδηγία προτείνεται και η ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών εντός των Ευρωπαϊκών χωρών. Σε αυτή την περίπτωση, ο Έλληνας νομοθέτης θεωρεί βαρύνουσας σημασίας την προστασία των προσωπικών δεδομένων αποσιωπώντας την αναφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία τους στα κράτη- μέλη, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι δε την προστατεύει. Ο νόμος αυτός έχει προστατευτικό χαρακτήρα, αφού περιλαμβάνει νομοθετήματα υπέρ κάποιας κοινωνικής ομάδας που έχει φυσική αδυναμία έναντι κάποιας άλλης. Παράλληλα, σημαντικό είναι ότι ο νομοθέτης, γνωρίζοντας τις νέες δυνατότητες που προσφέρει η τεχνολογία αναφορικά με την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, παρεμβαίνει προστατεύοντας τα υποκείμενα των δεδομένων, ενώ ταυτόχρονα περιορίζει την νομική ευχέρεια για ανεξέλεγκτη επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων<sup>31</sup>.

Όσον αφορά την νομοθετική κατοχύρωση εν γένει της ανεξάρτητης αρχής προστασίας προσωπικών δεδομένων, στο άρθρο 15 παράγραφος 1 του νόμου 2472/1997 προσδιορίζεται ο σκοπός δημιουργίας της ανεξάρτητης αρχής, ο οποίος είναι η εποπτεία της εφαρμογής του νόμου και η προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι η ανεξάρτητη δημόσια αρχή υπάγεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε μορφής διοικητικό έλεγχο και τα μέλη της απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία<sup>32</sup>. Με τα άρθρα 9<sup>A</sup> και 101<sup>A</sup> του Συντάγματος κατοχυρώθηκε και νομοθετικά η συνταγματικότητα της σύστασης, συγκρότησης και λειτουργίας της αρχής, η οποία είχε αμφισβητηθεί από συνταγματολόγους με τον νόμο 2472/1997<sup>33</sup>.

## 1.2.2 Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Τηλεπικοινωνιών

<sup>30</sup> Αρμανέντος Π., Σωτηρόπουλος Β. (2005). *Προσωπικά δεδομένα. Ερμηνεία Ν. 2472/1997*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 388

<sup>31</sup> Αρμανέντος Π., Σωτηρόπουλος Β. (2005). *Προσωπικά δεδομένα. Ερμηνεία Ν. 2472/1997*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. σελ. 1-4.

<sup>32</sup> Ο. π, σελ. 387

<sup>33</sup> Ο. π σελ. 389

Αναφορικά με την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών, συστάθηκε το 2003 με το άρθρο 19 παράγραφο 2 του νόμου 3115/2003<sup>34</sup>. Ο νόμος ορίζει ως σκοπό ίδρυσης της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών την ελεύθερη, ανεμπόδιστη και κυρίως ασφαλή επικοινωνία των πολιτών με όποιο τρόπο εκείνοι επιθυμούν. Ακόμα, σκοπός της αρχής είναι η προστασία του απορρήτου των επιστολών καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και τηλεπικοινωνιών<sup>35</sup>. Όσον αφορά την συνταγματική κατοχύρωσή της, αποφασίστηκε το 1993, με το νόμο 2225/1993 στο άρθρο 1 του οποίου αναγγέλλεται η ίδρυση της επιτροπής η οποία θα έχει δική της γραμματεία στην οποία θα πρέπει να συμμετέχει και ο πρόεδρος της επιτροπής. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου γίνονται σαφείς οι σκοποί της αρχής ενώ στην παράγραφο 3 προσδιορίζεται η δομή της, όπως αυτή αναφέρθηκε προηγουμένως. Στην παράγραφο αυτή τονίζεται ότι τουλάχιστον ένα από τα μέλη της αρχής θα πρέπει να είναι πρόσωπο εγνωσμένο κύρους το οποίο θα έχει διαπιστευμένες γνώσεις όσον αφορά τα θέματα των επικοινωνιών και θα πρέπει να επιλεγεί από τον Πρόεδρο της Βουλής. Ακόμη, στο νόμο του 1994 υπήρχε πρόβλεψη για την θητεία των μελών της επιτροπής διαρκεί όσο και η βουλευτική περίοδος στη διάρκεια της οποίας ορίστηκαν<sup>36</sup>.

### 1.2.3 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Η συνταγματική κατοχύρωση για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ήρθε το 1989, όταν ιδρύθηκε με τον νόμο 1866/1989, ο οποίος θέσπισε τη λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Η λειτουργία του σήμερα έχει προσδιοριστεί από τους νόμους 2863/2000 και 3052/2002 και τα προεδρικά διατάγματα 310/1996 και 100/2000, τα οποία ορίζουν τις βασικότερες αρμοδιότητές του<sup>37</sup>.

### 1.2.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού είναι Ανεξάρτητη Αρχή, μη υποκείμενη σε κυβερνητικό ή άλλο έλεγχο, και προβλέπεται από το Σύνταγμα με το άρθρο 103 παράγραφος 7. Συστάθηκε με το νόμο 2190/1994 ο οποίος ισχύει μέχρι

<sup>34</sup> Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Τηλεπικοινωνιών. Επίσημη ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 28/11/2017 από <http://www.adae.gr/i-adae/paroysiati/>.

<sup>35</sup> Μακρυδημήτρης Α. (2010). *Δημόσια διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 48

<sup>36</sup> Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως 121. Νόμος υπ' αριθμόν 2225 για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις.

<sup>37</sup> Λασκαρίδης Ι. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Στο: Φραγκάκης Ν. (επιμ.). *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Εκδόσεις Σάκουλα: Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 87

σήμερα και τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, το 2002. Ο ιδρυτικός νόμος περιελάμβανε ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας για όλα τα μέλη του, τα οποία σύμφωνα με το νόμο θεωρούνται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί. Ακόμη, στο άρθρο 3 παράγραφος 7 του Συντάγματος ορίζεται επακριβώς ο τρόπος πρόσληψης προσωπικού με την ευθύνη του ΑΣΕΠ. Σύμφωνα με το νόμο θα γίνονται γραπτές εξετάσεις και θα συνυπολογίζεται παράλληλα αν ο υποψήφιος πληροί τα αυστηρά προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια που έχει θέσει η αρχή για αυτή τη θέση. Τα κριτήρια αυτά τίθενται με γνώμονα την αρχή της αξιοκρατίας όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος για την αρχή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Οι αρμοδιότητες του σώματος προσδιορίστηκαν αρχικά με τα άρθρα 17, 18 και 19 του νόμου 2190/1994 και τροποποιήθηκαν αρκετές φορές. Ο πιο πρόσφατος νόμος για πού προσδιορίζει τη λειτουργία του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού είναι ο 3051/2002<sup>38</sup>.

### **1.2.5 Συνήγορος του Πολίτη**

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με το νόμο 2477/1997 και ξεκίνησε τη λειτουργία του τη 1η Οκτωβρίου 1998.

Ο νόμος 3094/2003 ρύθμισε το πλαίσιο λειτουργίας του και έφερε σημαντικές καινοτομίες σε σχέση με τον ιδρυτικό νόμο του 1997. Οι καινοτομίες αυτές προσδιορίζονται στην ίδρυση του Συνηγόρου του Παιδιού, ο οποίος μπορεί να ελέγχει τους δημόσιους φορείς και τους ιδιώτες και ενσωματώνεται ως πέμπτος κύκλος δραστηριότητας στον Συνήγορο του Πολίτη. Ακόμα μια καινοτομία είναι η επέκταση της αρμοδιότητας της αρχής στον χώρο της δραστηριότητας ενός νέου κύκλου Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου τα οποία εντάσσονται στη δημόσια διοίκηση. Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας είναι η απόφαση κατά την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη αυξάνει το επιστημονικό του προσωπικό, πετυχαίνοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ταχύτερη και ασφαλέστερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώνεται ως Ανεξάρτητη Αρχή στα άρθρα 101Α κι 103 παρ. 9. Τόσο ο ιδρυτικός (2477/1997) όσο και ο νέος νόμος (3094/2003) του Συνηγόρου του Πολίτη, προβλέπουν τις προϋποθέσεις εκείνες οι οποίες πρέπει να τηρούνται προκειμένου να κριθεί η αρχή ως αρμόδια για μια υπόθεση.

---

<sup>38</sup> Παναγόπουλου Θ. (2014). Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο. Εκδόσεις Σταμούλης: Αθήνα, σελ. 52



Τέλος, το 2004, έγιναν τροποποιήσεις και συμπληρώσεις στον νόμο 3094/2003 και στον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και του διαμεσολαβητικού έργου του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>39</sup>.

### **1.3 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ**

Η θεσμοθέτηση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα δεν ακολούθησε την πορεία των χωρών της Ευρώπης και των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής. Πρώτη συνταγματική κατοχύρωση ανεξάρτητης αρχής έγινε το 1977, με την θέσπιση της Επιτροπής Προστασίας Ανταγωνισμού, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 8 του νόμου 703/1977 του Συντάγματος. Η πρώτη αυτή απόπειρα κρίνεται ως μη επιτυχημένη καθώς η Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού για πολλά χρόνια λειτούργησε ως διοικητική υπηρεσία αφού είχε στελεχωθεί από υπαλλήλους του Υπουργείου Εμπορίου και ήταν στενά συνδεδεμένο με αυτό. Αρκετά χρόνια αργότερα, το 1995, κατοχυρώθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με διοικητική αυτοτέλεια με το άρθρο 4 του νόμου 2296/1995<sup>40</sup>.

Βέβαια, πολλοί είναι αυτοί που υποστηρίζουν την άποψη ότι οι ρίζες της κατοχύρωσης των ανεξάρτητων αρχών θα πρέπει να αναζητηθούν παλιότερα, με τη θεσμοθέτηση το 1951 του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών, το 1961 το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και το 1964 το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο<sup>41</sup>.

Μόλις στα τέλη του προηγούμενου αιώνα και πιο συγκεκριμένα το 1989, κατοχυρώθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως Ανεξάρτητη Αρχή. Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος 1866/1989, όριζε ότι το ΕΣΡ είναι ανεξάρτητο όργανο με κύριο ρόλο την εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, την τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και την προαγωγή της ποιότητας των προγραμμάτων, όπως προσδιορίζουν οι αρχές του Συντάγματος.

Από το 1992 παρατηρείται ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον του κρατικού μηχανισμού για σύσταση και συνταγματική νομιμοποίηση ανεξάρτητων αρχών. Έτσι, το 1992 συστήνεται η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων με τον νόμο 2075/1992. Στη συνέχεια, κατοχυρώνεται ως ανεξάρτητη αρχή το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού με τον νόμο 2190/1994, άρθρο 2. Το 1997

<sup>39</sup> Συνήγορος του Πολίτη. Νομικό Πλαίσιο και λειτουργία της Αρχής. Πρόσβαση στις 28-11-2017, από [https://www.synigoros.gr/resources/docs/609\\_02-nomikoplaisio.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/609_02-nomikoplaisio.pdf).

<sup>40</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα, σελ. 21

<sup>41</sup> Δελλή Γ. *Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών*. Περιοδικό «δίκη», 34(2003), σελ. 32

θεμελιώνεται η Αρχή Δεδομένων Προσωπικού χαρακτήρα (νόμος 2472/1997) και ο Συνήγορος του Πολίτη, με το νόμο 2477/1997. Τέλος, θεσπίστηκε η λειτουργία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας το 1999 ως ανεξάρτητης αρχής, με το νόμο 2773/1999 του Συντάγματος.

Τέλος, από το 2002 ως το 2004, κατοχυρώνονται δια της νομοθετικής οδού οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και πιο συγκεκριμένα η Εθνική Αναλογιστική Αρχή, η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση και τέλος η Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες<sup>42</sup>.

Αξίζει σε αυτό το σημείο να γίνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή της σύστασης ανεξάρτητων αρχών στην Ευρώπη και στην Αμερική. Όσον αφορά την Ευρώπη, πρώτη εμφάνιση ανεξάρτητης αρχής γίνεται στην Γαλλία, τη δεκαετία του 1950 και παρουσιάζουν εξαιρετικό ενδιαφέρον από άποψη διοίκησης. Η Γαλλία έχει κατοχυρώσει νομοθετικά οκτώ ανεξάρτητες αρχές.

Αναφορικά με τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών, γνωστός και με τον διεθνή όρο ως Independent Administrative Agencies, εμφανίστηκε στα τέλη του περασμένου αιώνα και είχε ως βασικό στόχο τον συγκερασμό δυο στοιχείων: αφενός της παρέμβασης του κράτους και αφετέρου την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης. Οι Ηνωμένες Πολιτείες έχουν συστήσει συνολικά πενήντα επτά ανεξάρτητες διοικητικές αρχές οι οποίες έχουν καταχωρηθεί στο The United States Government Manual. Η θέση των ανεξάρτητων αρχών στην Αμερική δεν έχει καταστεί ακόμα σαφής. Ορισμένοι πολιτικοί αναλυτές τις θεωρούν όργανα της εκτελεστικής εξουσίας ενώ οι περισσότεροι αναγνωρίζουν τις ανεξάρτητες αρχές ως την τέταρτη εξουσία<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα, σελ. 21-22

<sup>43</sup> Κουλούρης Ν. (1993). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*. Διοικητική Δίκη τεύχος 5. Σεπτέμβριος- Οκτώβριος 1993, σελ. 1160.

## **1.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ**

Η θεσμοθέτηση και νομοθετική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και στο εξωτερικό, αποτέλεσε πεδίο αντιπαράθεσης και δημιούργησε δυο αντιμαχόμενες πλευρές. Στην μια πλευρά υπάρχουν οι υποστηρικτές της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίοι τονίζουν την αποτελεσματικότητά και τη χρησιμότητά τους. Από την άλλη πλευρά αναγνωρίζονται οι επικριτές των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίοι θεωρούν ότι οι σκοποί τους δεν εξυπηρετούνται.

Έτσι, οι υποστηρικτές του θεσμού προβάλλουν την άποψη ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές συμβάλουν αφενός στην θεμελίωση ενός σύγχρονου κράτους δικαίου και αφετέρου στην προστασία των πάσης φύσεως ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κυρίως δε των πολιτικών και κοινωνικών. Διασφαλίζει τη προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων, σε μια περίοδο που αυτά πλήττονται σημαντικά. Ακόμη, έχουν ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά τα οποία καθορίζουν όλες τις λειτουργίες της. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η διεπιστημονική προσέγγιση του προβλήματος και η αξιοκρατία ως βασικός άξονας.

Η αποτελεσματικότητά των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στηρίζεται καταρχήν στον τρόπο με τον οποίο δρα, δηλαδή στο γεγονός ότι σέβεται πάντα τις εξουσιοδοτικές διατάξεις και δεν τις υπερβαίνει. Για ζητήματα που αφορούν την αφορούν, εκφέρει γνώμη, λαμβάνει αποφάσεις, κάνει συστάσεις και προειδοποιήσεις, πάντα στα πλαίσια της τήρησης των καθηκόντων της. Όταν ο διοικητικός δικαστής παρεμβαίνει στο έργο κάποιας αρχής, δεν εξασθενίζει τον θεσμό – όπως ισχυρίζονται οι επικριτές των αρχών- αλλά αντίθετα τον ισχυροποιεί, αφού οι αρχές είναι υπεύθυνες για μια από τις τρεις λειτουργίες του κράτους.

Ακόμα, οι αρχές είναι αποτελεσματικές λόγω της επιλογής των μελών που τις απαρτίζουν. Θεμέλιος λίθος κάθε αρχής είναι η επιλογή άρτια καταρτισμένου προσωπικού, το οποίο να γνωρίζει εις βάθος το αντικείμενο εργασίας. Ως εκ τούτου συνήθως επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους από τον χώρο των επιστημών και των τεχνών. Παράλληλα, επιλέγονται ως μέλη εκπρόσωποι της πολιτικής σκηνής και μέλη των Μεγάλων Σωμάτων της Διοίκησης. Κατ' αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Τέλος, σημαντικό είναι πως προβλέπεται η δημοσιοποίηση των στοιχείων και των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών στον πολίτη, γεγονός που εξασφαλίζει την διαφάνεια και φανερώνει την πίστη στις δημοκρατικές αξίες.

Βέβαια, αναγνωρίζονται και οι αντίθετες απόψεις, εκείνων που δεν παραδέχονται την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Οι απόψεις αυτές καλό είναι να παρατεθούν. Καταρχήν, οι επικριτές των ανεξάρτητων αρχών δυσπιστούν για το αν υπάρχει όντως αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας ή αν αντίθετα μέσα από αυτές τις αρχές καταφέρνει τελικά το κράτος να συγκεντρώνει περισσότερη εξουσία. Ακόμη, τονίζουν ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν είναι οικονομικά ανεξάρτητες, αφού χρηματοδοτούνται από το κράτος. Ως εκ τούτου ελλοχεύει ο κίνδυνος, σύμφωνα με αυτή την οπτική, να υποκινούνται στις αποφάσεις τους από οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα. Επίσης, οι επικριτές του θεσμού τονίζουν την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους και κυρίως θέτουν το ζήτημα της λογοδοσίας, από την οποία ξεφεύγουν οι ανεξάρτητες αρχές<sup>44</sup>. Ακόμη, ορισμένοι κριτικοί αναφέρουν ότι τα αποτελέσματα επί των πεπραγμένων των Ανεξάρτητων Αρχών δεν είναι ενθαρρυντικά. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές αυτής της άποψης, παρότι η κάθε Αρχή διαθέτει τεχνογνωσία, επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό, είναι αντικειμενική και αδιάφθορη, εντούτοις δεν έχει καταφέρει να διορθώσει τα κακώς κείμενα στον τομέα δραστηριοποίησης της. Τα παραδείγματα που αναφέρουν μάλιστα είναι αρκετά. Τέλος, υπάρχει και η άποψη που υποστηρίζει ότι τελικά οι Ανεξάρτητες Αρχές ενοχοποιούνται για όλες τις παρατυπίες που παρατηρούνται στη δημόσια διοίκηση, σε μια προσπάθεια κάλυψης των αδυναμιών του κρατικού μηχανισμού. Ως εκ τούτου παρατηρείται, σύμφωνα με πολλούς, μια τακτική στρουθοκαμηλισμού, η οποία δε βοηθάει προς την επίτευξη του βασικού στόχου, δηλαδή της σωστής οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Αντωνόπουλος Μ. (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 31-32

<sup>45</sup> Σταικούρας Π. (2005). «Ανεξάρτητες Αρχές»: με ή χωρίς εισαγωγικά;. Περιοδικό «Επίκεντρα». Τεύχος Αυγούστου 2005, σελ. 22-23

## **ΜΕΡΟΣ Β: ΕΠΟΠΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε αναφορά στις ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες έχουν επωμιστεί το ουσιώδες έργο του εξωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Αντικείμενο μελέτης στο παρόν κεφάλαιο είναι οι εποπτικοί φορείς, δηλαδή τα όργανα εκείνα τα οποία ασκούν εσωτερικό έλεγχο στην δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, θα προσδιοριστεί η λειτουργία τους, η ιστορική εξέλιξη και η νομοθετική κατοχύρωσή τους. Τέλος, με βάση την βιβλιογραφία, θα αποτιμηθεί συνολικά το έργο τους προκειμένου να διαπιστωθεί αν και κατά πόσο είναι αποτελεσματικοί.

### **2.1 Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ**

Ιστορικά, τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης και διαφθοράς αποτέλεσαν πληγή για την χώρα μας και τροχοπέδη στην ολόπλευρη ανάπτυξή της. Φυσικά η κακοδιαχείριση και η διαφθορά δεν συναντώνται μόνο στην Ελλάδα, αλλά και σε άλλες χώρες του εξωτερικού. Χρήσιμο θα ήταν σε αυτό το σημείο να γίνει μια σύντομη αναφορά στις μορφές και τις ποικίλες αρνητικές επιπτώσεις των φαινομένων διαφθοράς τα οποία αντιμετωπίζονται, όπως θα αναφερθεί παρακάτω, με τη συμβολή των εποπτικών φορέων.

Στην ελληνική πραγματικότητα, αρκετοί είναι οι παράγοντες που συντελούν στην διαίωνηση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Καταρχήν, θα μπορούσε να αναγνωριστεί η αοριστία στις αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου (οι οποίες είναι κυρίως υπεύθυνες για την επιθεώρηση και εποπτεία των Υπουργείων). Οι ανεξάρτητες αυτές υπηρεσίες αντιμετωπίζουν γραφειοκρατικά εμπόδια και σε πολλές περιπτώσεις κατηγορούνται ότι εφαρμόζουν νομοθετήματα τα οποία καλύπτουν μια διεφθαρμένη συμπεριφορά. Ακόμα, την ενίσχυση φαινομένων διαφθοράς προκαλεί εν μέρει και η βραδύτητα των διενεργούμενων ελέγχων και η ανεπάρκεια των τελικών πορισμάτων των εκθέσεων. Σημαντικός, επίσης, παράγοντας είναι και η έλλειψη διαφάνειας η οποία εμπόδιζε τους πολίτες να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες οι

οποίες θα ήταν χρήσιμες όσον αφορά τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια σημαντική προσπάθεια να αρθεί αυτό το εμπόδιο και οι πολίτες να έχουν πρόσβαση σε τέτοιου είδους πληροφορίες. Ακόμα, στην διατήρηση των φαινομένων διαφθοράς συντελεί εν μέρει και η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης και σε μερικές περιπτώσεις η ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως όσον αφορά τα οικονομικά εγκλήματα. Τέλος, η ατιμωρησία και η γραφειοκρατία θεωρούνται γενεσιουργές αιτίες της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Η ατιμωρησία, τόσο πειθαρχική όσο και ποινική, έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες το αίσθημα της ασυδοσίας και την – εσφαλμένη- πεποίθηση ότι δεν θα τιμωρηθούν για τις παράνομες πράξεις τους<sup>46</sup>. Όσον αφορά τη γραφειοκρατία, σαφώς σε λογικά πλαίσια αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη λειτουργία ενός σύγχρονου κράτους. Εντούτοις συνήθως παρατηρείται δυσλειτουργία, αφού η अपαρέγκλιτη εφαρμογή των νόμων, των νομοθετημάτων και των διατάξεων και η συνακόλουθη τυπολατρία που απορρέει από αυτούς, μετατρέπει την έλλογη γραφειοκρατία σε τυπολατρία και κατ' αυτό τον τρόπο ενδέχεται να συγκαλύψει φαινόμενα διαφθοράς<sup>47</sup>.

Υπάρχουν διάφορες μορφές διαφθοράς, μεταξύ των οποίων είναι τα οικονομικά οφέλη, οι παράνομες εξυπηρετήσεις ατόμων ή ομάδων με κάποιο αντάλλαγμα αλλά και μορφές παροχών όπως είναι οι προσλήψεις και οι μεταθέσεις. Με όποια μορφή, εντούτοις, και αν συναντάται η διαφθορά, οι δυσάρεστες επιπτώσεις παραμένουν σημαντικές. Από τις πλέον δυσχερής επιπτώσεις είναι η καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η διαιώνιση των ανισοτήτων μεταξύ των πολιτών, η στέρηση οικονομικών πόρων από το κράτος και το συνακόλουθο εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας<sup>48</sup>.

Κατά συνέπεια, δημιουργήθηκε η ανάγκη σύστασης οργάνων τα οποία θα ελέγχουν και θα προλαμβάνουν την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, θα έχουν δηλαδή ως κύριο ρόλο την εποπτεία. Οι εποπτικοί αυτοί φορείς διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στην λειτουργία του σύγχρονου κράτους. Αναγνωρίζονται δυο ειδών εποπτείας, ανάλογα με το πεδίο ελέγχου τους: η

---

<sup>46</sup> Ρακιντζής Λ. (2009). Ο ρόλος του θεσμού του Γ.Ε.Δ.Δ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου 11-13/10/2007 Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη :Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009., σελ. 244-245

<sup>47</sup> Κτιστάκη Σ. (2014). *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση*. Παπαζήση: Αθήνα, 2014, σελ. 78

<sup>48</sup> Ο. π σελ. 79

διοικητική εποπτεία, η οποία είναι αρμόδια για την άσκηση ελέγχου σε όργανα δημόσιου νομικού προσώπου και η χρηματοπιστωτική εποπτεία, της οποίας ρόλος είναι η εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ακόμα θα γίνει αναφορά στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών, θεσμικός φορέας της πολιτείας ο οποίος αντλεί τα στοιχεία του απευθείας από τους κρατικούς φορείς, διενεργεί ελέγχους και προβαίνει στις προβλεπόμενες από το νόμο ενέργειες για την εξασφάλιση της έννομης τάξης.

### **2.1.1 Διοικητική Εποπτεία**

Αναφορικά με την *διοικητική εποπτεία*, ασκείται από ένα όργανο του κράτους σε ένα άλλο όργανο δημόσιου νομικού προσώπου, όπως είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε αυτή την περίπτωση η εποπτεία ασκείται προς δυο μεριές. Εν πρώτοις εποπτεύονται τα όργανα των αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο εποπτεία ασκείται και επί των πεπραγμένων και των αποφάσεων των προσώπων αυτών (επί παραδείγματι των ΟΤΑ)<sup>49</sup>.

Ένα ερώτημα που απασχολεί τους πολιτικούς επιστήμονες είναι αν υπάρχει πράγματι ανάγκη άσκησης της εποπτείας στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. Η απάντηση θα μπορούσε να είναι θετική αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν ως αρμοδιότητα την άσκηση διοικητικής εξουσίας, η οποία αποτελεί τμήμα της κρατικής εξουσίας και ως εκ τούτου πρέπει να υφίσταται αληθινή αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Σε αντίθετη περίπτωση, όπως επισημαίνει ο Τάχος, θα υπάρχει «υποταγή των ΟΤΑ στο κράτος»<sup>50</sup>.

Χρήσιμο είναι σε αυτό το σημείο να παρουσιαστούν οι συγκεκριμένοι τομείς εποπτείας που ασκεί το κράτος στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε πρώτο επίπεδο, η εποπτεία περιλαμβάνει την παροχή συμβουλών, οδηγιών, παραινέσεων αλλά και επικρίσεων- όπου κρίνεται απαραίτητο- του κράτους προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Επιπλέον, η εποπτεία του κράτους έχει προληπτικό και κατασταλτικό χαρακτήρα. Στην πρώτη περίπτωση προληπτική εποπτεία υφίσταται όταν οι πράξεις και οι αποφάσεις των οργάνων είχαν εγκριθεί από προηγούμενο κρατικό όργανο. Αντίθετα, κατασταλτική εποπτεία ασκείται στην περίπτωση που ο Οργανισμός

<sup>49</sup> Σπηλιοτοπούλου Ε. (1999). *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*. 9<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα, σελ. 257-258

<sup>50</sup> Τάχος Α. (2000). *Ελληνικό διοικητικό σύστημα*. 5<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 300-301

Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει λάβει ήδη κάποια απόφαση. Σε αυτή την περίπτωση, πρέπει υποχρεωτικά να ελεγχθεί από το κράτος ή τα περιφερειακά όργανα, προκειμένου να τεθεί σε ισχύ. Βέβαια, αυτή η μορφή ελέγχου έχει καταργηθεί ήδη από το 1995 αφού σταμάτησε να υφίσταται ο έλεγχος σκοπιμότητας συνολικά σε όλες τις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια ακόμα σημαντική παράμετρος της εποπτείας είναι η δυνατότητα υποκατάστασης. Σε αυτή την περίπτωση, η οποία ισχύει μόνο όταν αποδεδειγμένα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρακάμπτουν τους νόμους του, το κράτος διατηρεί το δικαίωμα να παρακάμψει τη δήλωση βούλησης των ΟΤΑ. Εντούτοις να σημειωθεί πως το κράτος συνεχίζει και σε αυτή την περίπτωση να δρα για λογαριασμό των ΟΤΑ και με γνώμονα το κοινό συμφέρον. Ως εκ τούτου στην πράξη αυτή δεν τίθενται ζητήματα νομιμότητας, ενώ αποτελεί την πλέον σκληροπυρηνική μορφή εποπτείας.

Ακόμα μια μορφής εποπτεία, η οποία είναι περιστασιακή, αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαχείρισης της ποιότητας των ΟΤΑ. Η πιο συνήθης μορφή της εποπτείας αυτής είναι η διατύπωση ερωτήσεων και επερωτήσεων οι οποίες προκύπτουν από την ψήφιση σχετικών νομοθετημάτων και αφορούν κατά κύριο λόγο την δημοσιονομική διαχείριση εκ μέρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επιπλέον, είδος διοικητικής εποπτείας είναι ο λαϊκός έλεγχος στον οποίο υποβάλλεται ο δήμαρχος. Σύμφωνα με το άρθρο 226 του νόμου 410/1995, ο δήμαρχος του κάθε δήμου είναι υποχρεωμένος να καλεί τους κατοίκους μέχρι το τέλος του Ιουνίου κάθε έτους, σε προκαθορισμένο χρόνο και χώρο και να τους εκθέτει τα ως τώρα πεπραγμένα, τα οικονομικά δεδομένα και την εφαρμογή ή μη του προγράμματος δημοτικής δράσης που είχε εξαγγείλει. Κατά τη διάρκεια της συνάντησης οι δημότες διατηρούν το δικαίωμα διατύπωσης ερωτημάτων και αντιρρήσεων επί των λεγομένων του δημάρχου. Η ίδια υποχρέωση λογοδοσίας υπάρχει και στον πρόεδρο της κοινότητας, κάθε τελευταία Κυριακή του Μάιου ετησίως, σύμφωνα με το άρθρο 227 του νόμου 410/1995.

Επιπλέον, αναγνωρίζονται η οικονομική εποπτεία, ο δικαστικός έλεγχος επί των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων των δημάρχων και τέλος ο έλεγχος κατά τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών.

Τελευταία μορφή εποπτείας, η οποία είναι έμμεση καθώς λειτουργεί ως μια άτυπη μορφή ελέγχου, είναι η επιστημονική και τεχνική εποπτεία, των ΟΤΑ από



κρατικά όργανα όπως είναι τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες αλλά και τα επιστημονικά και ερευνητικά κέντρα<sup>51</sup>.

Σε μια προσπάθεια να προσδιοριστεί εν γένει η διοικητική εποπτεία, δε θα μπορούσε να μη γίνει αναφορά στα χαρακτηριστικά της από νομικής άποψης. Η εποπτεία αποτελεί μονομερή ατομική διοικητική πράξη και ως εκ τούτου έχει τρία χαρακτηριστικά:

- Είναι μονομερής: κάτι τέτοιο ισχύει αφού το κράτος και οι εποπτευόμενοι φορείς δεν έχουν υπογράψει κάποια σύμβαση μεταξύ τους. Ως εκ τούτου οι πράξεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εποπτεύονται από το κράτος, αλλά αντίθετα οι ΟΤΑ δεν ασκούν εποπτεία επί των κρατικών υποθέσεων.
- Είναι ατομική: ατομικές είναι οι πράξεις που προσδιορίζουν τι πρέπει να ισχύει σε κάποια συγκεκριμένη περίπτωση και εξαντλούνται με μόνο μια ενέργεια.
- Είναι διοικητική: το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αναγνωρίσει την εποπτεία ως διοικητική πράξη. Ακόμη, ο χαρακτηρισμός αυτός προέρχεται και από τη φύση της αρμοδιότητας που έχει το κρατικό όργανο για να την εκδώσει<sup>52</sup>.

Κύριος φορέας εποπτείας της δημόσιας διοίκησης είναι το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Πρόκειται για όργανο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Δημόσιας Διακυβέρνησης.

### **2.1.2 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών**

Βασική υποχρέωση και κατευθυντήρια αρχή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι να εξασφαλίσει την αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης προσέχοντας εντείνοντας την προσοχή της για την πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και χαμηλής ποιότητας των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, στόχος του Σώματος είναι η αύξηση της αποδοτικότητας της δράσης των δημόσιων φορέων, η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους και η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων

---

<sup>51</sup> Τάχος Α. (2000). *Ελληνικό διοικητικό σύστημα*. 5<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 268-269.

<sup>52</sup> Τάχος Α. (2000). *Ελληνικό διοικητικό σύστημα*. 5<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 567

υπηρεσιών με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Επίσης, γνωρίζοντας την παθογένεια του ελληνικού συστήματος, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης έχει ως βασικό στόχο την προστασία των αρχών της νομιμότητας και την κατοχύρωση της διαφάνειας στις νομοθετικές πράξεις. Τέλος, δεδομένου του ότι στο παρελθόν – αλλά και σήμερα- αναφέρονται σημαντικές περιπτώσεις κατασπατάλησης δημόσιου χρήματος, το Σώμα έχει ως βασικό στόχο να περιορίσει με τις ενέργειές του τα φαινόμενα αυτά<sup>53</sup>.

Βασικές αρμοδιότητες του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι ο έλεγχος για ύπαρξη τυχόν δυσλειτουργιών στους εποπτευόμενους φορείς καθώς και η διερεύνηση όλων εκείνων των παραγόντων που ενδέχεται να φέρουν αρνητικά αποτελέσματα όσον αφορά την διαχείριση των πόρων, την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ακόμα, στις αρμοδιότητες του Σώματος περιλαμβάνεται η διενέργεια ελέγχου επί των οικονομικών στοιχείων των ελεγχόμενων φορέων και της περιουσιακής κατάστασης των εργαζομένων σε αυτούς, με σκοπό να προβλεφθούν τυχόν παράνομες οικονομικές συναλλαγές. Σε τέτοια περίπτωση, αλλά και σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση κατά την οποία το Σώμα κρίνει απαραίτητο, έχει την δυνατότητα να επιρρίψει ευθύνες και να ασκήσει πειθαρχικές δίωξεις στους υπευθύνους. Μάλιστα, διατηρεί το δικαίωμα να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση κατόπιν αιτήματος του εισαγγελέα<sup>54</sup>.

Πεδίο δράσης του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι οι κεντρικές και περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αλλά όπως και οι επιχειρήσεις των Οργανισμών αυτών. Τέλος, έχει υπό τον έλεγχο του τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις<sup>55</sup>.

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στελεχώνεται από μια πολυπληθή ομάδα περίπου 150 ατόμων οι οποίοι είναι Επιθεωρητές Ελεγκτές και βοηθοί επιθεωρητών ελεγκτών. Τα άτομα αυτά είναι απαραίτητο να έχουν επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική διοικητική εμπειρία στους τομείς του πεδίου δράσης τους. Σημαντικό είναι πως το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών δεν

<sup>53</sup> Σφήκας Δ. (1998). *Το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*. Έκδοση Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Αθήνα. σελ. 20

<sup>54</sup> Ο. π σελ. 22

<sup>55</sup> Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Επίσημη Ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 3-12-2017, από <http://www.seedd.gr/%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%B9%CE%BA%CE%AE/tabid/57/Default.aspx>.

διατηρεί γραφείο μόνο στην Αθήνα, αλλά και σε όλη την επικράτεια, προκειμένου να μπορεί να διενεργεί ελέγχους σε πολλές και διαφορετικές περιοχές της χώρας. Στα γραφεία της περιφέρειας υπεύθυνοι είναι οι Ειδικοί Επιθεωρητές οι οποίοι έχουν διοριστεί από τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών. Με σκοπό τη διαφύλαξη της εσωτερικής νομιμότητας, στο καταστατικό του Σώματος ορίζεται ότι οι Ειδικοί Επιθεωρητές οφείλουν να καταθέτουν κάθε έξι μήνες έκθεση των πεπραγμένων, των προβλημάτων ή ειδικών καταστάσεων που αντιμετώπισαν και την γενικότερη πορεία του έργου τους. Ανεξάρτητα από αυτό, το Μάρτιο κάθε έτους το Σώμα οφείλει να παραδίδει έκθεση πεπραγμένων στον αρμόδιο Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκειμένου να γνωρίσει τόσο το κράτος όσο και οι πολίτες τη δράση και την αποτελεσματικότητα του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Τέλος, καλό είναι να αναφερθεί περιληπτικά το γενικό πλαίσιο διενέργειας ελέγχων από το Σώμα. Καταρχήν, κάθε έλεγχος διενεργείται κατόπιν εντολής του Ειδικού Γραμματέα. Οι μορφές αυτής της εντολής ποικίλλουν ανάλογα με την περίπτωση και μπορεί να είναι αυτεπάγγελτα, έπειτα από εντολή του Υπουργού Δημόσιας Διοίκησης, κατόπιν παραίνεσης του Συνηγόρου του Πολίτη και τέλος μπορεί να δοθεί εντολή μετά από σχετική καταγγελία κάποιου πολίτη. Η εντολή διενέργειας ελέγχου διανέμεται στους αρμόδιους επιθεωρητές- ελεγκτές και τα κλιμάκιά τους, ενώ η απόφαση για το χρόνο στον οποίο θα διενεργηθεί ο έλεγχος έγκειται στον Ειδικό Γραμματέα.

Εντούτοις, κάποια συγκεκριμένα πρόσωπα και φορείς δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Σώματος και ως εκ τούτου δεν ελέγχονται από αυτό. Έτσι, εξαιρούνται από τη διαδικασία ελέγχου οι δικαστικές, οι εισαγγελικές και οι ανεξάρτητες αρχές, τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα όπως είναι οι Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ), τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα όπως για παράδειγμα οι μονές και οι εκκλησίες, οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών οι οποίες έχουν σχέση με την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής. Τέλος, δεν ελέγχονται από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών οι Υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου και η δράση της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (ΕΥΠ) όταν εξετάζει θέματα που αφορούν την ασφάλεια και την άμυνα της χώρας<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Βεβετσανοπούλου Μ. (2014). *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 103-104

### 2.1.3 Εποπτικές Αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα

Αξίες αναφοράς είναι και οι *εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα*, οι οποίες έχουν ως κύριο ρόλο την εξασφάλιση της νομιμότητας και την προστασία του πολίτη- καταναλωτή. Ανάλογα με το αντικείμενο της εποπτείας τους, διακρίνονται τέσσερις εποπτικές αρχές: η Τράπεζα της Ελλάδος, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης και η Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων. Το πεδίο αρμοδιοτήτων τους καθορίζεται από το είδος των επιχειρήσεων στην οποία δραστηριοποιείται. Συνεπώς, η Τράπεζα της Ελλάδος εποπτεύει τα υποκαταστήματα των τραπεζών, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ελέγχει τις Ανώνυμες Εταιρίες Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών και η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης ασχολείται με τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις<sup>57</sup>. Αναλόγως, η Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων έχει ως αντικείμενο την εποπτεία του ελεγκτικό- λογιστικού επαγγέλματος. Τέλος, κατά τη διάρκεια της συγγραφής της παρούσας εργασίας, με απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, ψηφίστηκε νόμος-πλαίσιο για την Εποπτεία Οικονομικών Δραστηριοτήτων και την Εποπτεία Αγοράς Προϊόντων. Η λειτουργία και η συνταγματική κατοχύρωση αυτού του εποπτικού φορέα θα αναλυθεί παρακάτω.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνει μια σημαντική διευκρίνιση. Με το νόμο 3867/2010, με ημερομηνία έναρξης ισχύος την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, καταργήθηκε η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης και τις αρμοδιότητές της ανέλαβε η Τράπεζα της Ελλάδος ως εποπτική αρχή, λειτουργώντας την «Διεύθυνση Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης»<sup>58</sup>. Ως εκ τούτου δεν κρίνεται σκόπιμο να αναλυθεί η λειτουργία και η συνταγματική κατοχύρωση της Επιτροπής, αφού δεν υφίσταται πλέον.

Όσον αφορά την Τράπεζα της Ελλάδος, ο εποπτικός της ρόλος προσανατολίζεται εν πρώτοις στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις οι οποίες έχουν ως έδρα την Ελλάδα και δρουν είτε μόνο στη χώρα μας είτε σε κάποια άλλη χώρα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αυτή την περίπτωση εποπτεύει και ασφαλιστικές εταιρίες οι οποίες έχουν την έδρα τους σε άλλη χώρα και διατηρούν στην Ελλάδα

<sup>57</sup> Τσιμπανούλης Δ. Η δημιουργία ελληνικής ενιαίας εποπτικής αρχής. Στο: Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς, *Ενιαία Εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων*. Πρακτικά 1<sup>ου</sup> ετήσιου συνεδρίου 2005. Νομική Βιβλιοθήκη: Αθήνα. σελ. 18-19

<sup>58</sup> Τράπεζα της Ελλάδος. Εποπτεία ιδιωτικής ασφάλισης. Πρόσβαση στις 5-12-2017, από <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/deia/default.aspx>

υποκατάστημα. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η Τράπεζα της Ελλάδος είναι υπεύθυνη για την εποπτεία σε ζητήματα που αφορούν ασφαλιστικούς διαμεσολαβητές και ασφαλιστικά προϊόντα. Άλλη μια αρμοδιότητα είναι η παρακολούθηση των υποκαταστημάτων και των υπηρεσιών ελεύθερης παροχής (ΕΥΠ) οι οποίες έχουν έδρα χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, στις βασικές αρμοδιότητες της Τράπεζας της Ελλάδος περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών. Η εποπτεία σε αυτή την περίπτωση αφορά την τήρηση, από πλευράς υποκαταστημάτων, των σχετικών κανόνων που έχει θεσπίσει η Ελλάδα. Η Τράπεζα της Ελλάδος, δεν δρα μόνη της, αλλά σε συνεργασία με τις αντίστοιχες εποπτικές αρχές της χώρας καταγωγής των υποκαταστημάτων. Τέλος, ως αρμοδιότητα της εποπτικής αρχής λογίζεται η συμμετοχή στο Συμβούλιο Εποπτών της Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων. Σύμφωνα με τον νόμο 4364/2016 και συγκεκριμένα με το άρθρο 46 του νόμου αυτού, η Τράπεζα της Ελλάδος οφείλει να ενσωματώσει σταδιακά στο ελληνικό δίκαιο τις κατευθυντήριες γραμμές που ορίζει ο Κανονισμός 1094/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ασφάλιση.

Στόχος της Τράπεζας της Ελλάδος είναι η προστασία αυτών που λαμβάνουν την ασφάλιση και των δικαιωμάτων τους. Ακόμη, προτεραιότητα της εποπτικής αρχής αποτελεί η ομαλή λειτουργία της αγοράς ιδιωτικής ασφάλισης και η εξασφάλιση ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν στερούνται αξιοπιστίας. Τέλος, μακροπρόθεσμος στόχος της Τράπεζας της Ελλάδος είναι η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας τόσο στην Ελλάδα όσο και στις χώρες που δραστηριοποιούνται οι ελληνικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις<sup>59</sup>.

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι ακόμα ένας εποπτικός φορέας ο οποίος δρα στα πλαίσια εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Όπως ενημερώνεται ο πολίτης από την επίσημη ιστοσελίδα της επιτροπής: «Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι αρμόδια για τα θέματα που αφορούν στην αδειοδότηση, παρακολούθηση, εποπτεία και έλεγχο των φορέων της κεφαλαιαγοράς»<sup>60</sup>.

Αρκετοί φορείς τίθενται υπό την προληπτική και την κατασταλτική εποπτεία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς. Ανάμεσα σε αυτούς είναι οι Πάροχοι Επενδυτικών Υπηρεσιών (όπως οι ΕΠΕΥ και οι ΑΕΕΔ), οι Οργανισμοί Συλλογικών Επενδύσεων

<sup>59</sup> Τράπεζα της Ελλάδος. Εποπτεία ιδιωτικής ασφάλισης. Πρόσβαση στις 5-12-2017, από <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/deia/default.aspx>.

<sup>60</sup> Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Επίσημη Ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 9-12-2017, από [http://www.hcmc.gr/el\\_GR/web/portal/supfor](http://www.hcmc.gr/el_GR/web/portal/supfor).

σε κινητές αξίες (ΟΣΕΚΑ) οι Οργανισμοί Εναλλακτικών Επενδύσεων (ΟΕΕ) και οι Διαχειριστές τους (ΔΟΕΕ). Ακόμη, εποπτεύει τους Τόπους Διαπραγμάτευσης, όπως είναι οι οργανωμένες αγορές και τα Πολυμερή Συστήματα Διαπραγμάτευσης καθώς και το Σύστημα Εκκαθάρισης και Διακανονισμού του Χρηματιστηρίου Αθηνών. Τέλος, από το 2014 η Επιτροπή ορίστηκε αρμόδια αρχή για την εποπτεία και τον έλεγχο των επενδύσεων των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΤΕΑ).

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, ως καθ' ύλη αρμόδια για την εποπτεία της εφαρμογής των διατάξεων της νομοθεσίας για την κεφαλαιαγορά, έχει τη δυνατότητα να επιβάλει διοικητικές κυρώσεις και μέτρα όπως το χρηματικό πρόστιμο, η αφαίρεση αδείας, η αναστολή της λειτουργίας και η αναστολή διαπραγμάτευσης εισαγμένων κινητών αξιών στα πρόσωπα (νομικά και φυσικά) που παρεμβαίνουν την κείμενη νομοθεσία. Ακόμα, σε περίπτωση που ανακαλύψει περιπτώσεις διάπραξης ποινικών αδικημάτων σχετικά με την κεφαλαιαγορά, έχει την αρμοδιότητα να υποβάλει μηνυτήριες αναφορές προς αποκατάσταση της τάξης. Άλλη σημαντική αρμοδιότητα της Επιτροπής είναι ο έλεγχος των εποπτευόμενων προσώπων σχετικά με τη συμμόρφωσή τους σε θέματα που αφορούν την πρόληψη και αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Τέλος, έχει ως αρχή της την προστασία του πολίτη και ως εκ τούτου παραλαμβάνει και εξετάζει καταγγελίες των πολιτών σχετικά με ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της.

Αντικείμενο εποπτείας της είναι τόσο οι εγχώριοι όσο και οι διεθνείς οργανισμοί που παρέχουν επενδυτικές υπηρεσίες. Ακόμα, εποπτεύει τους οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων και τα όργανά τους και τις εισηγμένες εταιρίες, αναφορικά με την υποχρέωσή τους για εξασφάλιση της διαφάνειας και δήλωση σημαντικών συμμετοχών. Επίσης, παρακολουθεί και ελέγχει τις πράξεις προσώπων που κατέχουν σημαντικές πληροφορίες και τις δράσεις που σχετίζονται με την χειραγώγηση της αγοράς.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι ανεξάρτητη, αφού δεν χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό παρά από ίδιους πόρους. Εντούτοις, το διοικητικό συμβούλιο της επιτροπής συντάσσει προϋπολογισμό ο οποίος κατατίθεται και εγκρίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών. Επίσης, είναι υποχρεωμένη να υποβάλει έκθεση πεπραγμένων μια φορά το χρόνο στο Υπουργείο Οικονομικών και στον Πρόεδρο της Βουλής. Μάλιστα, ο πρόεδρος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς οφείλει να παρουσιάζεται ενώπιον της αρμόδιας

επιτροπής της Βουλής προκειμένου να ενημερώσει για θέματα που αφορούν την κεφαλαιαγορά.

Η δράση της επιτροπής έχει εθνική, ευρωπαϊκή και παγκόσμια εμβέλεια. Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority- ESMA) και λειτουργεί στο πλαίσιο και υπό την αιγίδα της, ενώ συμβάλει και ενεργά στις εργασίες της. Παράλληλα, είναι μέλος του Διεθνούς Οργανισμού Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (International Organization of Securities Commission- IOSCO), συμβάλει ενεργά στις εργασίες της και ακολούθως συνάπτει συμφωνίες (διμερείς και πολυμερείς) με διεθνείς εποπτικές αρχές για την επιτυχημένη συνεργασία σε θέματα που τις αφορούν<sup>61</sup>.

Αναφορικά με την εποπτεία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, την οποία έχει ενσωματώσει ως Διεύθυνση η Τράπεζα της Ελλάδος, έχει ως βασικό στόχο την προστασία των κατόχων ασφαλιστήριων συμβολαίων. Εκτός από αυτόν, άλλοι στόχοι που έχουν τεθεί αφορούν την χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την διασφάλιση των δίκαιων συνθηκών στην αγορά.

Η εποπτεία σε αυτή την περίπτωση διέπεται από ορισμένες βασικές αρχές οι οποίες καλό θα ήταν να προσδιοριστούν. Καταρχήν, προσανατολίζεται στους οικονομικούς κινδύνους και έτσι σχεδιάζει το προφίλ κινδύνου της κάθε ασφαλιστικής εταιρίας. Ακόμη, εφαρμόζει την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή ασκεί την εξουσία της ανάλογα με το μέγεθος, τη φύση και την πολυπλοκότητα των οικονομικών κινδύνων στους οποίους είναι εκτεθειμένη η εκάστοτε ασφαλιστική επιχείρηση. Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος υπερβολικής εποπτείας, η οποία θα επιβάρυνε ιδιαίτερος ορισμένες μικρές και μικρομεσαίες ασφαλιστικές επιχειρήσεις. Ακόμα μια αρχή από την οποία διέπεται η εποπτεία είναι η διαφάνεια και η λογοδοσία με την οποία μπορεί να εξασφαλιστεί η ακεραιότητα της εποπτικής αρχής και η αξιοπιστία του συστήματος εποπτείας. Παράλληλα, οι εποπτικές αρχές είναι ανεξάρτητες, καθώς οφείλουν να λειτουργούν απρόσκοπτα και πάντα με γνώμονα το κοινό συμφέρον. Τέλος, βασική αρχή του συστήματος εποπτείας είναι η δράση με συνέπεια και συνέχεια. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι η αντιμετώπιση των κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις

---

<sup>61</sup> Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Επίσημη Ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 9-12-2017, από [http://www.hcmc.gr/el\\_GR/web/portal/supfor](http://www.hcmc.gr/el_GR/web/portal/supfor).

σε Ελλάδα και Ευρώπη θα πρέπει να είναι κοινό<sup>62</sup>. Περαιτέρω συζήτηση για αυτό το ζήτημα θα πραγματοποιηθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

Όσον αφορά τη λειτουργία της εποπτείας, κατά τη διαδικασία της εποπτικής εξέτασης οι αρχές προβαίνουν στην λεπτομερή εξέταση και την αξιολόγηση των στρατηγικών και των διαδικασιών πληροφόρησης που εφαρμόζει η ασφαλιστική επιχείρηση. Ακόμη, εντοπίζουν τους κινδύνους που ενδέχεται να αντιμετωπίσει η επιχείρηση και με βάση αυτούς προσδιορίζουν αν τα κεφάλαια της επιχείρησης είναι αρκετά ή όχι. Τέλος, η εποπτεία περιλαμβάνει και την αξιολόγηση της καταλληλότητας των μεθόδων και των πρακτικών που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις για τον περιορισμό των κινδύνων που είναι πιθανόν να αντιμετωπίσει<sup>63</sup>.

Τέλος, αξίζει να μελετηθεί η λειτουργία του νεοσύστατου φορέα Εποπτείας Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτείας Αγοράς Προϊόντων. Ως βασική αρμοδιότητα ορίζεται η εξασφάλιση από πλευράς δημόσιας αρχής ότι οι εποπτευόμενοι οικονομικοί φορείς, οι εγκαταστάσεις και τα ασφαλιστικά προϊόντα τους συμμορφώνονται με την υπάρχουσα νομοθεσία και κυρίως δε θέτουν σε κίνδυνο το περιβάλλον, την ασφάλεια ή άλλες πτυχές του δημόσιου συμφέροντος. Κατ' επέκταση, οι αρμοδιότητες της Αρχής περιλαμβάνουν όλες τις απαραίτητες ενέργειες προς αυτή την κατεύθυνση, όπως είναι ο προγραμματισμός, η παροχή οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών στους εποπτευόμενους φορείς και η διενέργεια ελέγχων. Ακόμη, στις αρμοδιότητες της αρχής εντάσσεται και η επιβολή κυρώσεων, όπου κρίνεται απαραίτητο, μετά τον έλεγχο. Μια σημαντική καινοτομία του νόμου για την Εποπτεία Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτεία Αγοράς Προϊόντων είναι η δυνατότητα που δίνεται στην εποπτεύουσα αρχή να αξιολογήσει το ασκούμενο ελεγκτικό έργο των ελεγκτών. Τέλος, ως αρμοδιότητα της εποπτικής αρχής είναι η αξιολόγηση των πληροφοριών και δεδομένων που συλλέγονται και αφορούν τις οικονομικές δραστηριότητες, τους οικονομικούς φορείς και τα προϊόντα, καθώς και η διενέργεια παρακολούθησης και μελετών όπου απαιτείται για την εκτίμηση νέων κινδύνων ή πιθανών αλλαγών σε υφιστάμενους κινδύνους<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Κανελλοπούλου Ε. (2009). *Η εποπτεία των κεφαλαιακών απαιτήσεων των ασφαλιστικών εταιριών*. Διπλωματική εργασία. Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα. σελ. 47-48

<sup>63</sup> Κανελλοπούλου Ε. (2009). *Η εποπτεία των κεφαλαιακών απαιτήσεων των ασφαλιστικών εταιριών*. Διπλωματική εργασία. Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα: σελ. 49-50

<sup>64</sup> Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Νόμος- Πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών δραστηριοτήτων και την εποπτεία αγοράς προϊόντων. Άρθρο 05- ενέργειες που συνιστούν εποπτεία. Πρόσβαση στις 9-11-2017, από <http://www.opengov.gr/ypojian/?p=8421> .



Στο νόμο- πλαίσιο αναφέρονται αναλυτικά όλα τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις των ελεγκτών που πλαισιώνουν την εποπτική αρχή. Καταρχήν, προσδιορίζεται στους ελεγκτές ότι θα πρέπει να δρουν πάντα με γνώμονα το κοινό συμφέρον, χωρίς να επηρεάζονται από τρίτους και τηρώντας πάντοτε τους κώδικες δεοντολογίας, όπως για παράδειγμα εχεμύθεια για τα εμπιστευτικά στοιχεία που τυχόν έχουν. Ακόμη, οφείλουν να ενημερώνουν εκ των προτέρων τους εποπτευόμενους φορείς σχετικά με τα δικαιώματά τους αλλά και τις συνέπειες που θα έχουν σε περίπτωση που βρεθεί ότι κάνουν κάποια παράνομη ενέργεια. Παράλληλα, θα πρέπει να είναι διακριτικοί και να μην παρεμποδίζουν το ρόλο του οικονομικού φορέα σε περίπτωση που αυτός δεν προκαλεί κίνδυνο για το περιβάλλον και την υγεία των ανθρώπων. Ο έλεγχος που θα διεξάγουν δε θα είναι αυθαίρετος αλλά θα γίνεται με βάση το φύλλο ελέγχου προκειμένου να εξασφαλίζεται η αξιοπιστία του. Γενικότερα, οι ελεγκτές είναι καθ' ύλη αρμόδιοι για τον έλεγχο που διεξάγεται, τα εξαγόμενα συμπεράσματα και την ορθότητα των αποδεικτικών στοιχείων. Τέλος, οφείλουν να γνωστοποιούν τα αποτελέσματα του ελέγχου στην αρμόδια αρχή η οποία στη συνέχεια μεριμνά για την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων και τυχόν σχετικής απόφασης στον οικονομικό φορέα ή το νόμιμο εκπρόσωπό του<sup>65</sup>

Τέλος, όσον αφορά την Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, έχει ως βασική αρμοδιότητα την δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ του επενδυτικού κοινού και του ελεγκτικού- λογιστικού θεσμού. Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, έχει συστήσει τρία εποπτικά συμβούλια, τα οποία εποπτεύουν την αγορά:

- Το Συμβούλιο εποπτικού ελέγχου: Έχει ως αρμοδιότητα τον τακτικό έλεγχο των ελεγκτικών προτύπων με βάση τα οποία ελέγχονται οι ορκωτοί ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία, στα πλαίσια των Διεθνών Προτύπων Ελέγχου και του Κώδικα Δεοντολογίας της IFAC.
- Η Επιτροπή επαγγελματικών εξετάσεων: Καθήκον της Επιτροπής είναι ο έλεγχος όλων των παραμέτρων που αφορούν το επάγγελμα του ελεγκτή, όπως η διενέργεια των εξετάσεων, η πρακτική άσκηση και η άδεια ασκήσεως επαγγέλματος.

---

<sup>65</sup> Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Νόμος- Πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών δραστηριοτήτων και την εποπτεία αγοράς προϊόντων. Άρθρο 07- καθήκοντα ελεγκτών/ ελεγκτικών αρχών- αρχών εποπτείας Πρόσβαση στις 9-11-2017 , από <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=8405> .

- Συμβούλιο Λογιστικής Τυποποίησης: Εισηγείται στο Υπουργείο Οικονομικών την δημιουργία λογιστικών προτύπων σε όλη την Ελλάδα<sup>66</sup>.

## 2.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Οι εποπτικοί φορείς που αναφέρθηκαν παραπάνω έχουν κατοχυρωθεί από το Σύνταγμα, το οποίο με νόμους έχει προσδιορίσει τη φύση και τη λειτουργία τους.

Καταρχήν, στα πλαίσια της διοικητικής εποπτείας, εξετάστηκε το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Σε μια πρώιμη μορφή του κατοχυρώθηκε με το νόμο 1735/1987 ως Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης το οποίο είχε ως κύρια αποστολή τη διερεύνηση περιπτώσεων ανάρμοστης συμπεριφοράς των υπαλλήλων προς τους πολίτες, την άρνηση εξυπηρέτησης από τους δημόσιους λειτουργούς και τέλος την εξέταση προτάσεων των πολιτών για την εύρυθμη λειτουργία Των Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης. Βέβαια, αυτός ο νόμος τελικά δε τέθηκε ποτέ σε ισχύ. Το 1997, ιδρύθηκε με τη σημερινή του μορφή το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με το νόμο 2477/1997 ο οποίος όριζε ότι κύριος σκοπός ήταν η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από ένα μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου<sup>67</sup>.

Αναφορικά με την Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία ελέγχει την κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών, έχει ιδρυθεί ήδη από το 1927, με τον νόμο 3424/7-12-1927. Στο καταστατικό ίδρυσής της και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παράγραφο β' του Νομοθετικού Διατάγματος αναφέρεται ότι το καταστατικό αυτό αποτελεί τμήμα διεθνούς σύμβασης η οποία έχει επικυρωθεί δια νόμου. Το καταστατικό λειτουργίας της Τράπεζας της Ελλάδος έχει αναθεωρηθεί αρκετές φορές κατά την πάροδο των ετών, με τις πιο πρόσφατες και βασικότερες να συμβαίνουν το 1997 και το 2000, με την ψήφιση των νόμων 2609/11.5.1998 και 2832/13.6.2000 αντίστοιχα. Με τις αναθεωρήσεις αυτές διαμορφώθηκε και κατοχυρώθηκε ένα σύγχρονο πλαίσιο λειτουργίας της Τράπεζας της Ελλάδος. Τέλος, με την ψήφιση του νόμου 4099/2012 η

<sup>66</sup> Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων. Πρόσβαση στις 13-2-2018, από [http://www.elte.org.gr/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=324&Itemid=194&lang=el](http://www.elte.org.gr/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=324&Itemid=194&lang=el)

<sup>67</sup> Βενετσανοπούλου Μ. (2014). *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 103

Γενική Συνέλευση των Μετόχων καθιερώθηκε ένα περισσότερο συλλογικό σχήμα λήψης αποφάσεων<sup>68</sup>.

Νομοθετική κατοχύρωση για την Εποπτεία Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτεία Οικονομικών Προϊόντων προβλέπεται από την ψήφιση του νόμου- πλαισίου για την σύστασή της. Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει 26 άρθρα τα οποία ρυθμίζουν όλες τις απαιτούμενες παραμέτρους σχετικά με τις αρχές και τη λειτουργία του νεοσύστατου φορέα. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 περιγράφονται οι σκοποί και οι στόχοι του φορέα, ενώ στα υπόλοιπα άρθρα περιγράφονται αναλυτικά οι αρχές και η λειτουργία του. Τέλος, στο άρθρο 26 δηλώνεται ότι ο συγκεκριμένος νόμος- πλαίσιο θα τεθεί σε ισχύ από την ημερομηνία δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως<sup>69</sup>. Σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνει μια διευκρίνιση: η δημόσια διαβούλευση για το νόμο- πλαίσιο έχει ήδη ολοκληρωθεί από τις 10 Νοεμβρίου 2017. Παρόλα αυτά, μέχρι και τον Ιανουάριο 2018 δεν έχει γίνει νόμος του κράτους, αφού δε έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Τέλος, η Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων ιδρύθηκε με τον νόμο 4170/2013 και ξεκίνησε τη λειτουργία της στις 5 Ιουνίου του 2003. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου, ο εποπτικός αυτός φορέας είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, έχει έδρα την Αθήνα και ιδρυτικός του σκοπός είναι η ενίσχυση της διαφάνειας των λογιστικών επιχειρήσεων και η διασφάλιση της ποιότητας των λογιστικών ελέγχων. Σύμφωνα με τον ν. 4170/2013 και συγκεκριμένα το άρθρο 2 αυτού, ο φορέας είναι ανεξάρτητος αλλά δρα υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών, κυρίως όσον αφορά την έγκριση του προϋπολογισμού του<sup>70</sup>.

## 2.3 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

---

<sup>68</sup> Το καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος. Πρόσβαση στις 10-11-2017, από <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/bank/LegalF/statute.aspx>.

<sup>69</sup> Νόμος Πλαίσιο για την Εποπτεία των Οικονομικών Δραστηριοτήτων και την Εποπτεία Αγοράς προϊόντων. Πρόσβαση στις 10-11-2017, από <http://www.opengov.gr/ypoiian/wp-content/uploads/downloads/2017/11/20171030-Frameworklaw.pdf>.

<sup>70</sup> Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως Α', υπ' αριθμόν 136/5.6. 2003. Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων

Η εξέταση της πορείας που ακολούθησαν οι εποπτικοί φορείς από την καθιέρωση τους μέχρι σήμερα είναι εξέχουσας σημασίας προκειμένου να γίνει κατανοητός ο τρόπος λειτουργίας τους και οι βασικές αρχές που τις διέπουν. Αναμενόμενο είναι πως στην ιστορική αυτή αναδρομή που θα ακολουθήσει, δεν συμπεριλαμβάνεται ο φορέας Εποπτείας Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτείας Αγοράς Προϊόντων ο οποίος θα ξεκινήσει τη λειτουργία του άμεσα.

### **2.3.1 Διοικητική Εποπτεία**

Ενδιαφέρον παρουσιάζει, καταρχήν, η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της *εποπτείας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)*. Με το βασιλικό διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 η τότε Βαυαρική Αντιβασιλεία οργάνωσε από την αρχή την Τοπική Αυτοδιοίκηση και όρισε ότι η εποπτεία του κράτους όσον αφορά τις πράξεις των δημοτικών συμβουλίων ανατίθεται στους Νομάρχες. Μάλιστα, ο Νομάρχης δεν ασκούσε μόνο έλεγχο νομιμότητας αλλά και ουσιαστικό και κατά περίπτωση προληπτικό έλεγχο.

Αρκετά χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα το 1887, με τον νόμο ΑΦΝC' όπου ανατέθηκε στα νομαρχιακά συμβούλια ελεγκτική και εποπτική λειτουργία. Οι αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου ως προς την εποπτεία περιελάμβαναν την συνολική διοίκηση των δήμων και τον οικονομικό έλεγχο των δήμων, των αγαθοεργών, της εκκλησίας, ακόμα και του εκπαιδευτικού συστήματος. Επιπλέον, είχε ανατεθεί και ελεγκτική λειτουργία στο νομαρχιακό συμβούλιο η οποία περιελάμβανε την έγκριση των προϋπολογισμών των δήμων, την επιτήρηση των σχολείων και των ιδρυμάτων του Δήμου και τέλος ο έλεγχος των λιμενικών ταμείων.

Σημαντικός σταθμός στην διοικητική εποπτεία υπήρξε ο νόμος ΔΝΖ του 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων». Σε αυτό το νόμο ο τότε πρωθυπουργός της Ελλάδας Ελευθέριος Βενιζέλος ψήφισε την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου της διοίκησης στις πράξεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου μπορούσαν να εκτελεστούν, εκτός από τις εξαιρέσεις που όριζε ο νόμος ΔΝΖ (άρθρο 127). Όσον αφορά την εποπτεία σκοπιμότητας, ο νόμος όριζε ότι η εποπτική αρχή είχε το δικαίωμα να παρέχει έγκριση, με την προϋπόθεση η πράξη να είναι νόμιμη σε όλες τις παραμέτρους της.

Το Σύνταγμα του 1925, από την άλλη πλευρά, δίνει περισσότερες αρμοδιότητες στην διοικητική εποπτεία, την οποία ασκούσε η κεντρική εξουσία, σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφο 4. Η εποπτεία περιελάμβανε, τότε, τον έλεγχο

νομιμότητας και τον έλεγχο σκοπιμότητας. Εντούτοις, τονιζόταν ότι ο έλεγχος νομιμότητας δε θα έπρεπε να αποτελεί εμπόδιο στην ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των τοπικών οργανισμών<sup>71</sup>.

Τέλος, στο Σύνταγμα του 1975 (αριθμός 102 παράγραφος 5) ορίζεται ότι « το κράτος ασκεί εποπτεία επί των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών»<sup>72</sup>.

Προς αυτή την κατεύθυνση, της διοικητικής εποπτείας, το *Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*, ιδρύθηκε μόλις το 1997, με το νόμο 2477 και είχε ως πρότυπο την Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας. Παράλληλα, ιδρύθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος είχε αναλάβει τον εξωτερικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Ο τότε υπουργός Δημόσιας Διοίκησης Αλέκος Παπαδόπουλος λειτούργησε τον Φεβρουάριο του 1998 το Σώμα, τοποθετώντας ως πρώτο Γενικό Επιθεωρητή τον Δημήτριο Σφήκα<sup>73</sup>.

### 2.3.2 Εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα

Όσον αφορά τις *εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα*, ακολούθησαν ιστορικά τη δική τους ξεχωριστή πορεία.

Αρχικά θα πρέπει να αναφερθεί ότι μέχρι τα μέσα περίπου του 1980 η κρατική εξουσία ήταν εκείνη που ασκούσε τον μεγαλύτερο έλεγχο στο τραπεζικό σύστημα, ενώ η κεφαλαιαγορά ήταν σχεδόν ανύπαρκτη. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια, οι δραστηριότητες και οι ρόλοι των πιστωτικών ιδρυμάτων ήταν σαφώς καθορισμένες. Τα πιστωτικά ιδρύματα έκαναν κατά κύριο λόγο παραδοσιακές τραπεζικές εργασίες και όσο για την κεφαλαιαγορά περιοριζόταν απλά στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Για τις ασφαλιστικές εταιρίες, υπήρξε σχετική νομοθετική πρόβλεψη το 1970, με το άρθρο 2 παράγραφο 1 του νόμου 400/1970 «περί ιδιωτικής επιχειρήσεως ασφαλίσεως». Τα καθήκοντα που είχε τότε, σύμφωνα με το νόμο, ήταν η σύναψη ασφαλιστικών συμβάσεων, η αντιπροσώπευση διεθνών ασφαλιστικών επιχειρήσεων και η διαμεσολάβηση στην πρωτασφάλιση και στην αντασφάλιση. Τον εποπτικό ρόλο σε αυτή την περίπτωση τον ασκούσε το κράτος<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Μπεσσίλα- Μακρίδη Ε. (2004). *Έλεγχος διοίκησης*. τόμος Ι. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 55-59

<sup>72</sup> Χλέπας Ν. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα- ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη. σελ. 42

<sup>73</sup> Σφήκας Δ. (1999). *Ίδρυση και λειτουργία του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*. Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τ. 13.

<sup>74</sup> Τσιμπανούλης Δ. Η προβληματική της δημιουργίας ενιαίας εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα στην Ελλάδα. Στο: Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς.

Πρώτο σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης εποπτικών αρχών έγινε το 1987, όταν η Έκθεση της Επιτροπής Καρατζά σημείωσε την ανάγκη για ανάπτυξη της ελληνικής κεφαλαιαγοράς με κύριο γνώμονα και στόχο τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας. Έτσι, το 1988 ψηφίστηκε για πρώτη φορά νόμος με τον οποίο καθορίστηκαν οι αρχές του χρηματιστηρίου αξιών. Μάλιστα, ένας από τους στόχους του νόμου 1806/1988 για τα χρηματιστήρια ήταν και η δημιουργία ενός αξιόπιστου μηχανισμού ο οποίος θα δρούσε έξω από το Χρηματιστήριο Αθηνών. Ο μηχανισμός αυτός ήταν η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η οποία ναι μεν είχε συσταθεί, αλλά ως τότε ο ρόλος της ήταν περιορισμένος.<sup>75</sup>

Φτάνοντας στα τέλη του προηγούμενου αιώνα, οι επικρατούσες συνθήκες στον χρηματοπιστωτικό τομέα ήταν σχετικά απλές. Η Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία μέχρι τότε ήταν και νομισματική αρχή, έθετε υπό τον έλεγχό της τις τράπεζες οι οποίες αναλάμβαναν τραπεζικές εργασίες και όχι επενδυτικές υπηρεσίες. Γενικότερα, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των τραπεζών μέχρι και τα μέσα του 1990 ήταν περιορισμένος αφού δε μπορούσε να γίνει μέλος του Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών και δε μπορούσαν να παρέχουν επενδυτικές υπηρεσίες, παρά μόνο να αγοράζουν και να πωλούν τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου<sup>76</sup>.

## 2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η ανάγκη για καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης οδήγησε στην σύσταση ειδικών φορέων εποπτείας, ανεξάρτητων ως επί το πλείστον

---

*Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων.* Πρακτικά 1<sup>ου</sup> ετήσιου συνεδρίου 2005. σελ. 18-19

<sup>75</sup> Σταυροπούλου Α. Η εποπτεία της Χρηματιστηριακής Αγοράς. Στο: Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικόλογων. *Το χρηματιστήριο στο Ελληνικό Δίκαιο.* 9<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο στους Δελφούς. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, 2000. σελ. 65-66

<sup>76</sup> Τσιμπανούλης Δ. Η προβληματική της δημιουργίας ενιαίας εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα στην Ελλάδα. Στο: Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς. *Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων.* Πρακτικά 1<sup>ου</sup> ετήσιου συνεδρίου 2005. σελ. 18

από την κρατική λειτουργία, με κύριο σκοπό τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων σε όσους οργανισμούς παρεκκλίνουν από τις αρχές της νομιμότητας.

Ερώτημα ,ωστόσο, αποτελεί αν και κατά πόσο οι φορείς αυτοί καταφέρνουν όντως να εκπληρώσουν το ρόλο τους. Οι απόψεις σε αυτή την περίπτωση είναι αντιμαχόμενες. Πολλοί υποστηρίζουν πως όντως τόσο η διοικητική εποπτεία όσο και η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος φέρουν θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ορθότερη λειτουργία των οργανισμών. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και οι πιο απαισιόδοξοι, οι οποίοι τονίζουν ότι οι εποπτικές αρχές έχουν αδύναμα σημεία και ως εκ τούτου δε καταφέρνουν να εκπληρώσουν τους στόχους τους.

#### **2.4.1 Εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα**

Ξεκινώντας, για την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος οι περισσότεροι μελετητές τονίζουν ότι υπάρχουν μεμονωμένα τα όργανα της αντιμετωπίζουν κάποιες δυσλειτουργίες, οι οποίες θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν και να καταστήσουν την εποπτεία περισσότερο αποτελεσματική αν δημιουργούταν μια Ενιαία Εποπτική Αρχή. Σε μια τέτοια περίπτωση τα πλεονεκτήματα του κάθε φορέα θα δρούσαν συμπληρωματικά και τα μειονεκτήματα ή οι ελλείψεις σχεδόν θα εξαλείφονταν. Έτσι, η αδιαμφισβήτητη εμπειρία της Τράπεζας της Ελλάδος σε θέματα προληπτικής εποπτείας και πρόληψης κινδύνου θα δρούσε συμπληρωματικά με την τεχνογνωσία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς σε θέματα αντιμετώπισης της στρέβλωσης των αγορών. Σε περίπτωση που δημιουργηθεί μια Ενιαία Εποπτική Αρχή για το χρηματοπιστωτικό σύστημα, όπως τονίζουν οι ειδικοί, θα είναι φέρει σπουδαία αποτελέσματα όσον αφορά τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, την εύρυθμη λειτουργία των επιχειρήσεων που δρουν στον χρηματοπιστωτικό τομέα και τέλος την προστασία των πολιτών- καταναλωτών, που αποτελεί βασικό στόχο κάθε εποπτικού φορέα. Επίσης, μια ενδεχόμενη ένωση των εποπτικών φορέων θα είχε ως αποτέλεσμα την ισότιμη δραστηριοποίηση και τον υγιή ανταγωνισμό των επιχειρήσεων, γεγονός που θα συντελούσε στην αύξηση της αποδοτικότητας και των παρεχόμενων υπηρεσιών τους<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Τσιμpanούλης Δ. (2008). Η δημιουργία Ελληνικής Ενιαίας Εποπτικής Αρχής. Στο: Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς. *Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων*. Πρακτικά 1<sup>ου</sup> Ετήσιου Συνεδρίου 2005. Νομική Βιβλιοθήκη: Αθήνα. σελ. 36-37.

#### 2.4.2 Διοικητική εποπτεία

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της διοικητικής εποπτείας, σε πολλές περιπτώσεις τίθεται υπό αμφισβήτηση. Σημαντικά φαινόμενα κακοδιαχείρισης συνεχίζουν να παρουσιάζονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρά την προσπάθεια του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης για το αντίθετο. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρούνται τέσσερα βασικά προβλήματα κατά την άσκηση του εποπτικού ελέγχου:

- *Αδυναμία των Περιφερειών να ελέγχουν τις πράξεις των ΟΤΑ μέσα στις νόμιμες προθεσμίες:* όπως έχει οριστεί στο άρθρο 149 του νόμου 3463/06 η Περιφέρεια αποδέχεται για έλεγχο τις πράξεις που έχει αποστείλει ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης μόνο σε περίπτωση που τηρούνται οι αποκλειστικές προθεσμίες. Οι προθεσμίες αυτές προσδιορίζονται σε 20 μέρες όταν η πράξη έχει αποσταλεί από τον ΟΤΑ και 30 μέρες όταν πρόκειται για προσφυγή από πολίτη. Παρόλα αυτά, πολλές από αυτές τις πράξεις δεν προλαβαίνουν να εξεταστούν, κυρίως λόγω της υποστελέχωσης της Περιφέρειας.
- *Αδυναμία της Περιφέρειας να επιβάλλει την εφαρμογή των αποφάσεών της επί των προσφυγών:* Παρότι οι αποφάσεις των εποπτικών οργάνων είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο οι ελεγχόμενοι ΟΤΑ να μην συμμορφώνονται στις αποφάσεις της Περιφέρειας. Σε αυτή την περίπτωση η Περιφέρεια δεν δύναται να επέμβει, κυρίως γιατί δε διαθέτει τους κατάλληλους μηχανισμούς για επιβολή της απαρέγκλιτης εφαρμογής των αποφάσεών της.
- *Απροθυμία της περιφέρειας να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας.* Έχουν αναφερθεί ατυχείς περιπτώσεις όπου αποφεύγεται ο έλεγχος των πράξεων με την ανίσχυρη αιτιολογία ότι δεν έχουν χαρακτήρα ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης. Ακόμα, υπάρχουν παραδείγματα για επικύρωση της νομιμότητας σε πράξεις που αντιβαίνουν του νόμου.

Τέλος, δυσλειτουργίες έχουν παρατηρηθεί και στην περίπτωση που η διοικητική εποπτεία παίρνει τη μορφή ελέγχου νομιμότητας. Πιο συγκεκριμένα παρουσιάζονται δυσλειτουργίες και παρατυπίες όσον αφορά:



- *Αποφάσεις που αφορούν διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού από τους ΟΤΑ και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου των ΟΤΑ: Σε αρκετές περιπτώσεις ο σκοπός άσκησης της διοικητικής εποπτείας φαίνεται να μην επιτυγχάνεται, καθώς δεν υπάρχει διαφάνεια ως προς τις προσλήψεις. Συγκεκριμένα, τα αρμόδια όργανα δεν προβαίνουν πάντοτε σε έλεγχο της φύσης της σύμβασης, αν δηλαδή πρόκειται για σύμβαση έργου ή υπολανθάνουσα σύμβαση εργασίας. Ακόμα, υπήρξε περίπτωση που δεν έγινε έλεγχος της νομιμότητας των προσλήψεων αφότου προστέθηκαν εκ των υστέρων κριτήρια επιλογής.*
- *Αποφάσεις που αφορούν την επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ α' βαθμού: Με βάση τα στοιχεία που διαθέτει ο Συνήγορος του Πολίτη, διαπιστώθηκε ελλιπής έλεγχος από την περιφέρεια σχετικά με την επιβολή τελών. Κατά συνέπεια εκτελούνται πράξεις από το δημοτικό συμβούλιο που στερούνται νομιμότητας<sup>78</sup>.*

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η εποπτεία στη διοίκηση διαθέτει το οπλοστάσιο προκειμένου να επιτύχει τους στόχους που έχει θέσει, παρόλα αυτά όμως η υποστελέχωση των τμημάτων της, η γραφειοκρατία και σε ορισμένες περιπτώσεις η διατήρηση της ευνοιοκρατίας, αποτελούν τροχοπέδη στην ολοκλήρωση του έργου της.

## **ΜΕΡΟΣ Γ: ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ**

Οι ανεξάρτητες αρχές και οι εποπτικοί φορείς δεν αποτελούν ελληνική πρωτοτυπία. Έχουν καθιερωθεί ήδη από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα σε αρκετές χώρες του εξωτερικού. Στην παρούσα μελέτη θα γίνει επισταμένη αναφορά

<sup>78</sup> Σιώτα Φ. (2008). *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από την περιφέρεια (παλαιό και νέο καθεστώς) – η περίπτωση συγκεκριμένης περιφέρειας (πχ περιφέρεια Αττικής)*. Πτυχιακή εργασία: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. σελ. 67-70

στους εποπτικούς φορείς και τις ανεξάρτητες αρχές όπως λειτουργούν στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, στην Γαλλία και στην Κύπρο. Τέλος, λόγω της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα εξεταστεί αν έχουν θεσπιστεί κανόνες για τη λειτουργία των εποπτικών φορέων και των ανεξάρτητων αρχών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### 3.1.1 Ανεξάρτητες Αρχές στην Αμερική

Ξεκινώντας, ιστορικά η πρώτη νομοθετικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη διοικητική αρχή εμφανίζεται στις *Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής*. Πρόκειται για την Επιτροπή του Διαπολιτειακού Εμπορίου η οποία συστάθηκε το 1889 και ως κύρια αρμοδιότητα είχε την παρέμβαση στο πεδίο των αγορών και τη διασφάλιση του ανταγωνισμού. Η κατοχύρωση του Interstate Commerce Commission – όπως είναι γνωστή με τον διεθνή όρο- κρίθηκε απαραίτητη λόγω της αλματώδους ανάπτυξης στον τομέα των αγορών κατά το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αιώνα<sup>79</sup>.

Βέβαια, η επιτροπή είχε συσταθεί ήδη από το 1887, από το Υπουργείο Εσωτερικών, με σκοπό τον έλεγχο των εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ των Πολιτειών. Ωστόσο, το 1889, το Κογκρέσο αποφάσισε τη διοικητική αυτοτέλεια της επιτροπής, μια απόφαση ιδιάζουσας σημασίας. Παρότι το Σύνταγμα των ΗΠΑ με το άρθρο 2 του τμήματος 1 ορίζει ότι ο Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών είναι υπεύθυνος για την εκτελεστική εξουσία των Πολιτειών, - και κατά συνέπεια δεν υπάρχει διοικητική αυτοτέλεια- το Κογκρέσο αποφάσισε να καταστήσει αυτόνομη τη λειτουργία της Επιτροπής. Η απόφαση αυτή έγκειται στον ρόλο που της είχαν αναθέσει, δηλαδή αφενός τον έλεγχο της τιμολογιακής πολιτικής των επιχειρήσεων των σιδηροδρόμων και αφετέρου την προστασία των χρηστών των σιδηροδρομικών γραμμών από παράνομες αυξήσεις ναύλων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η συγκεκριμένη παραχώρηση ανεξαρτησίας της Επιτροπής από τον προεδρικό έλεγχο φανερώνει εν μέρει την θέση που είχαν τα μέλη του Κογκρέσο απέναντι στον τότε ρεπουμπλικάνο πρόεδρο Χάρισσον<sup>80</sup>.

Αρκετά χρόνια αργότερα, κατά τη δεύτερη δεκαετία του 20<sup>ου</sup> αιώνα, σε μια προσπάθεια ρύθμισης των αγορών, ιδίως μετά τη μεγάλη οικονομική κρίση του 1929, συστήνονται αρκετές Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές: η Federal Reserve System το 1913, η Federal Trade Commission, το 1915, οι Securities and Exchange Commission

<sup>79</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 25

<sup>80</sup> Miller G. (1986). *Independent Agencies*. The supreme court review. p. 78-79 .

και Federal Communication Commission το 1934. Ένα χρόνο αργότερα συστήνονται οι National Labor Relation Board και Federal Power Commission. Τέλος, το 1936 συστήνεται η Federal Maritime Commission και το 1938 η Civil Aeronautics Board. Ρόλος των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών ήταν η τήρηση της νομιμότητας στον ευρύτερο οικονομικό χώρο, η επιβολή κυρώσεων προς αποκατάσταση της τάξης αλλά και η θέσπιση κανόνων και μέτρων τα οποία θα μπορούσαν να διατηρήσουν την ισορροπία<sup>81</sup>.

Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής θεσμοθετήθηκαν τη δεκαετία του 1960 και για ζητήματα που αφορούσαν την ευρύτερη κοινωνική ζωή. Αφορμή για την ανάλυση ενεργειών από το Κογκρέσο και την συνακόλουθη θέσπιση ρυθμιστικών αρχών υπήρξε η ραγδαία άνοδος των βιομηχανικών ατυχημάτων την περίοδο εκείνη. Ως εκ τούτου θεσμοθετήθηκαν οι ακόλουθες APA: Equal Employment Opportunities Commission, το 1964, οι Occupational Safety and Health Review Commission και Consumer Product Safety το 1970 και τέλος η Federal Mine Safety and Health Review Commission το 1977.

Βέβαια, από το 1970, η δράση των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών στην Αμερική περιορίζεται σε σημαντικό βαθμό, λόγω της γενικότερης πεποίθησης ότι η ρύθμιση σε ευρύτερο επίπεδο αποτελεί σοβαρό εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη και ως εκ τούτου καλό είναι να περιοριστεί δραστικά. Την ίδια γραμμή ακολούθησαν και σύγχρονοι πρόεδροι των ΗΠΑ όπως ο George Buss και ο Bill Clinton<sup>82</sup>.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα κοινά χαρακτηριστικά των Αμερικάνικων Ανεξάρτητων Αρχών, όπως αυτά καθορίζονται από το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής. Καταρχήν, όπως θα αναφερθεί παρακάτω, ο ρόλος των APA είναι κατά βάση ρυθμιστικός. Ως εκ τούτου είναι εντεταλμένες να ρυθμίζουν κυρίως ιδιωτικές δραστηριότητες έχοντας ως βάση τους την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος. Παρόλα αυτά, στη φύση και στις αρμοδιότητές τους είναι και η άσκηση κανονιστικών δραστηριοτήτων όπως για παράδειγμα η ανάληψη δικαστικών καθηκόντων.

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό των Ανεξάρτητων Αρχών είναι η δομή τους, που τις διαφοροποιεί από τα υπόλοιπα διοικητικά όργανα. Οι APA είναι συλλογικά όργανα, σε αντίθεση με τα διοικητικά όργανα (Executive Agencies) που ως επί τω πλείστον είναι μονοπρόσωπα. Αρκετοί είναι οι λόγοι που συνετέλεσαν στην απόφαση της

<sup>81</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 26-27

<sup>82</sup> Ο. π., σελ. 27

συλλογικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών. Καταρχήν, θεωρήθηκε πως η διατήρηση της ανεξαρτησίας των αρχών θα ήταν καλύτερα διασφαλισμένη σε περίπτωση συγκρότησής τους από πολλά άτομα, καθώς με αυτό τον τρόπο θα αποφεύγονται περιπτώσεις πίεσης από εξωγενείς ομάδες συμφερόντων. Ακόμα ένας λόγος που επηρέασε προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η καλύτερη αντιμετώπιση των υποθέσεων που αναλαμβάνουν οι αρχές, λόγω του ότι θα υπάρχει διεπιστημονική προσέγγιση και τεχνοκρατική γνώση. Όσον αφορά τη σύστασή τους, κάθε ανεξάρτητη αρχή αποτελείται από πέντε ως επτά μέλη, τα οποία διορίζει ο Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών με τη σύμφωνη γνώμη του Κογκρέσο<sup>83</sup>.

Σύμφωνα με το 2<sup>ο</sup> άρθρο του τμήματος 2, του Συντάγματος της Αμερικής, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ διατηρεί το δικαίωμα να διορίζει όσους δημόσιους λειτουργούς-των οποίων η θέση έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά- δεν υπάρχει άλλος τρόπος διορισμού τους. Την αρμοδιότητα αυτή εκχωρεί στον Πρόεδρο και ενίοτε στους επικεφαλής των αρμόδιων υπουργείων, το Κογκρέσο<sup>84</sup>.

Ακόμα ένα χαρακτηριστικό των αμερικάνικων Ανεξάρτητων Αρχών είναι η διάρκεια της θητείας των μελών τους, η οποία είναι σαφώς καθορισμένη, προκειμένου να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη λειτουργία τους και κυρίως να προστατεύονται από τυχόν αυθαιρεσίες του Προέδρου εναντίον τους. Κάθε μέλος των ΑΡΑ μπορεί να εργαστεί στην αρχή για πέντε χρόνια, ενώ δίνεται και το δικαίωμα διαδοχικής ανανέωσης. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι ο Πρόεδρος δε μπορεί να ανακαλέσει κάποιο μέλος από την θέση του, χωρίς να συντρέχει κάποιος σοβαρός και διαπιστευμένος λόγος. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει για τα μέλη των executive agencies οι οποίοι διορίζονται αποκλειστικά από τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών, με αόριστη χρονική διάρκεια θητείας.

Τέλος, βασικό χαρακτηριστικό των ανεξάρτητων αρχών, που πρέπει να αναφερθεί, είναι η κομματική προέλευση των μελών τους. Εντύπωση προκαλεί το γεγονός πως, παρότι ανεξάρτητες, η πλειοψηφία των μελών των αρχών αυτών προέρχεται από το κυβερνών κόμμα. Παρόλα αυτά, υπάρχει και η ρήτρα του δικομματισμού, με την οποία ορίζεται ότι ένας αριθμός μελών πρέπει να υποστηρίζει κάποιο από τα κόμματα της αντιπολίτευσης<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Κουλούρης Ν. (1993). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*. Περιοδικό Διοικητική Δίκη, σελ. 1147

<sup>84</sup> Donovan M., Irvine P. (1936). *The president's power to remove members of administrative agencies*. Cornell Law Quarterly, p. 21

<sup>85</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 30-31

Αξίες αναφοράς είναι και οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών της Αμερικής. Σε γενικές γραμμές, δρουν κυρίως στο πεδίο των αγορών αφού ασκούν εποπτεία στις χρηματιστηριακές αγορές, ελέγχουν τις συγκεντρώσεις των επιχειρήσεων και την νομισματική πολιτική των Πολιτειών, ενώ τέλος προστατεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό από πρακτικές που τον υποδαυλίζουν. Ακόμη, δρουν στο κοινωνικό πεδίο, ιδιαιτέρως σε ζητήματα που αφορούν την μετανάστευση και τις εργασιακές σχέσεις, την προστασία του περιβάλλοντος, την παροχή ή ανάκληση άδειας σε τηλεοπτικούς σταθμούς και τέλος την ομαλή διεξαγωγή των ομοσπονδιακών εκλογών. Για να εκπληρώσουν τους παραπάνω ρόλους, διαθέτουν ένα σημαντικό «οπλοστάσιο» με λειτουργίες όπως η εξασφάλιση κάθε είδους πληροφοριών, η διενέργεια ελέγχων, η έκδοση γνωμοδοτήσεων και συστάσεων και τέλος η παραπομπή στη δικαιοσύνη.

Έτσι, λοιπόν, γίνεται κατανοητό ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές εκτελούν τριών ειδών λειτουργίες: την κλασσική διοικητική λειτουργία, την νομοθετική λειτουργία, αφού έχουν κανονιστικές αρμοδιότητες και τέλος τη δικαστική λειτουργία, καθώς μπορούν να διεξάγουν ανακριτικές πράξεις και να επιβάλλουν κυρώσεις. Βέβαια, αξίζει να αναφερθεί πως η άσκηση κανονιστικής και δικαστικής αρμοδιότητας από τις Ανεξάρτητες Αρχές, έχει αποτελέσει πεδίο συγκρούσεων και διαφωνιών, κυρίως από την πλευρά του Ανώτατου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών. Όσον αφορά την κανονιστική λειτουργία, το Ανώτατο Δικαστήριο αρχικά την έκρινε ως μη επιτρεπτή, αργότερα όμως επέτρεψε αυτό το ρόλο στα μη νομοθετικά όργανα, εφόσον εφαρμόζεται η υφιστάμενη νομοθεσία. Για την άσκηση δικαστικών αρμοδιοτήτων το Ανώτατο Δικαστήριο αρχικά τις είχε απορρίψει, ως μη συνταγματικές, ενώ αργότερα ανακάλεσε, θεωρώντας ότι δίνονται στα πλαίσια της ορθότερης λειτουργίας των Αρχών και ότι δε παρεμποδίζει τη λειτουργία της Δικαιοσύνης<sup>86</sup>.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι η ανεξαρτησία των αρχών στην Αμερική δεν είναι απόλυτη, καθώς υπόκεινται σε ελέγχους. Πιο αναλυτικά, αναγνωρίζονται τρεις μορφές ελέγχου:

- δημοσιονομικός έλεγχος: Ο δημοσιονομικός έλεγχος στις ανεξάρτητες αρχές γίνεται τόσο από τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών όσο και από το Κογκρέσο. Αναφορικά με τον έλεγχο του Κογκρέσο, είναι μάλλον περιορισμένος, αφού υφίσταται μόνο όταν ψηφίζεται ο προϋπολογισμός των αρχών, οπότε και καθορίζεται το ύψος των κονδυλίων που απαιτούνται σε

---

<sup>86</sup> Ο. π, σελ. 31-32

συνυπολογισμό με τις δαπάνες της αρχής. Έτσι, το Κογκρέσο έχει το δικαίωμα είτε να δεχτεί είτε αντίθετα να απορρίψει τα κονδύλια που αιτείται η κάθε αρχή στο σύνολό τους. Από την άλλη πλευρά, ο έλεγχος που ασκεί ο Πρόεδρος των ΗΠΑ λαμβάνει δυο μορφές: αφενός όταν το Κογκρέσο του μεταβιβάζει την συγκεκριμένη πρόταση των αρχών για τα απαιτούμενα κονδύλια. Αφετέρου, μέσω του οργανισμού Office of Management, ο οποίος λειτουργεί υπό την εποπτεία του Προέδρου και διαπραγματεύεται με τις Ανεξάρτητες Αρχές το ύψος των κονδυλίων και τις «αναγκάζει» να εφαρμόζουν τους δημοσιονομικούς κανόνες.

- Πολιτικός έλεγχος: Και ο πολιτικός έλεγχος ασκείται από το Κογκρέσο και τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών. Σε ένα πρώτο επίπεδο, το Κογκρέσο ζητά από κάθε Ανεξάρτητη Αρχή να υποβάλει περιοδικές εκθέσεις. Επίσης, οι επιτροπές του Κογκρέσο διενεργούν έρευνες και εξετάζουν μέλη των αρχών, προκειμένου να έχουν εναργέστερη εικόνα επί των πεπραγμένων τους και γενικότερα του τρόπου λειτουργίας τους. Από την άλλη πλευρά, ο πολιτικός έλεγχος του Προέδρου των Ηνωμένων Πολιτειών λαμβάνει τρεις μορφές: διορισμός των μελών και κυρίως του προέδρου κάθε ανεξάρτητης αρχής από τον Πρόεδρο, απαίτηση γραπτής λογοδοσίας από κάθε αξιωματούχο της χώρας και τέλος την επαγρύπνηση για την τήρηση των νόμων. Παράλληλα, ο Αντιπρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών διατηρεί το δικαίωμα να ελέγχει και να εποπτεύει τον τρόπο με τον οποίο οι Ανεξάρτητες Αρχές ασκούν τις ρυθμιστικές τους αρμοδιότητες. Άλλες μορφές πολιτικού ελέγχου είναι η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων των APA από την General Services Administration, όργανο της εκτελεστικής εξουσίας των Πολιτειών. Η προσφυγή των Ανεξάρτητων Αρχών στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, λόγω της αδυναμίας δικαστικής εκπροσώπησης. Τέλος, η ρύθμιση των ευρύτερων ζητημάτων των μελών των APA, για τις οποίες είναι υπεύθυνο το Office of Personal Management. Έτσι, τα ζητήματα αυτά φαίνεται να ρυθμίζονται από την εκτελεστική εξουσία, δηλαδή εν μέρει από τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών.
- Δικαστικός έλεγχος: Τα Ομοσπονδιακά δικαστήρια είναι εντεταλμένα να ελέγχουν αν οι Ανεξάρτητες Αρχές δρουν σεβόμενοι τους νόμους του Συντάγματος ή αν αντιθέτως προέβησαν σε κάποια παραβίαση της νομοθεσίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Λόγοι κύρωσης στις APA από το

Ομοσπονδιακό Δικαστήριο είναι κατά κύριο λόγο η υπέρβαση των καθηκόντων τους σε σχέση με τον ιδρυτικό τους νόμο, την έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας κατά τη διάρκεια των ελέγχων και την παραβίαση του έννομου συμφέροντος<sup>87</sup>.

### 3.1.2 Ανεξάρτητες Αρχές στη Γαλλία

Αναφορικά με τις *γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές* είναι εντυπωσιακό το πλήθος τους, αφού μέχρι και το 2006, οπότε έγινε και η τελευταία επίσημη καταγραφή τους, είχαν αναγνωριστεί 40 Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Autorites Administratives Independantes), οι οποίες καλύπτουν όλο το φάσμα της διοίκησης και προωθούν τη διατήρηση της έννομης τάξης στη χώρα. Η ανάλυση του ρόλου και της φύσης όλων των Ανεξάρτητων Αρχών θα ήταν ίσως κουραστική για τον αναγνώστη της εργασίας και γι αυτό το λόγο θα ακολουθήσει μόνο η ονομαστική αναφορά τους. Οι νομοθετικές κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές της Γαλλίας είναι οι ακόλουθες:

- Γραφείο Αξιολογήσεως της έρευνας και της ανώτατης εκπαίδευσης.
- Γαλλικό γραφείο αγώνα κατά του ντόπινγκ.
- Αρχείο ελέγχου των αερολιμενικών ηχητικών οχλήσεων.
- Αρχή χρηματιστηριακών αγορών.
- Αρχή ρυθμίσεως των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομείων.
- Κεντρικό γραφείο τιμολογήσεως.
- Επιτροπή πιστωτικών ιδρυμάτων και επενδυτικών επιχειρήσεων.
- Εθνική συμβουλευτική επιτροπή ηθικής για τις επιστήμες της ζωής και της υγείας.
- Επιτροπή προσβάσεως στα διοικητικά έγγραφα.
- Τραπεζική επιτροπή.
- Κεντρική διαρκής επιτροπή αρμόδια για τα αγροτικά κέρδη.
- Συμβουλευτική επιτροπή απορρήτου της εθνικής άμυνας.
- Αρχή ελέγχου των ασφαλιστικών και αλληλοβοηθητικών ταμείων.
- Επιτροπή φορολογικών παραβάσεων.
- Εθνική επιτροπή των λογαριασμών προεκλογικής εκστρατείας και των πολιτικών χρηματοδοτήσεων.

<sup>87</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 33-35

- Εθνική επιτροπή ελέγχου της προεκλογικής εκστρατείας για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας.
- Εθνική επιτροπή ελέγχου των ηλεκτρονικών παρεμβολών ασφαλείας.
- Εθνική επιτροπή δημόσιου διαλόγου.
- Εθνική επιτροπή δεοντολογίας της ασφάλειας.
- Εθνική επιτροπή εμπορικού εξοπλισμού.
- Εθνική επιτροπή της πληροφορικής και των ελευθεριών.
- Ισομερής επιτροπή δημοσιεύσεων και πρακτορείων τύπου.
- Επιτροπή επιχειρηματικών συμμετοχών και μεταβιβάσεων.
- Επιτροπή ρυθμίσεως της ενέργειας.
- Επιτροπή της ασφάλειας των καταναλωτών.
- Επιτροπή των δημοσκοπήσεων.
- Επιτροπή για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια της πολιτικής ζωής.
- Συμβούλιο ανταγωνισμού.
- Ανώτερο συμβούλιο του πρακτορείου France- Presse.
- Ανώτερο συμβούλιο του οπτικοακουστικού πεδίου.
- Συνήγορος των παιδιών.
- Ανώτατη αρχή αγώνα κατά των διακρίσεων και υπέρ της ισότητας.
- Ανώτατη αρχή υγείας.
- Ανώτατο συμβούλιο της υπηρεσίας ελέγχου εθνικών λογαριασμών.
- Μεσολαβητής της δημοκρατίας.
- Μεσολαβητής κινηματογράφου.
- Αρχή πυρηνικής ασφάλειας.
- Αρχή ρυθμίσεως τεχνικών μέτρων.
- Εθνικός μεσολαβητής ενέργειας<sup>88</sup>.

Ένα εύλογο ερώτημα που απασχόλησε τους πολιτικούς αναλυτές είναι ο λόγος για την θέσπιση αυτού του μεγάλου πλήθους Ανεξάρτητων Αρχών από τον Γάλλο νομοθέτη. Τρεις λόγοι οδήγησαν σε αυτή την απόφαση. Καταρχήν, η ανάγκη για αμεροληψία των κρατικών οργάνων καθόσον διενεργούν διοικητικούς ή άλλους ελέγχους που επηρεάζουν τον οικογενειακό ή τον κοινωνικό τομέα. Ακόμα ένας σημαντικός λόγος είναι η τεχνογνωσία η οποία απαιτείται για όλες σχεδόν τις ενέργειες που αφορούν το δημόσιο βίο. Γι αυτό δημιουργήθηκαν ξεχωριστές Αρχές, η

<sup>88</sup> De Somer St. ( 2017). *Autonomous public bodies and the law. A European Perspective*. UK: Edward Elgar Publishing Limited. p. 82-84



κάθε μια εκ των οποίων έχει τεχνογνωσία στο πεδίο δράσης της. Τέλος, απαραίτητη κρίθηκε η σύσταση και των 40 Ανεξάρτητων Αρχών προκειμένου να διασφαλιστεί η καλύτερη και ταχύτερη ανταπόκριση σε ζητήματα της αγοράς<sup>89</sup>.

Ιστορικά, η πρώτη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή στη Γαλλία συστάθηκε τον Ιούνιο του 1941 και ήταν η Επιτροπή Ελέγχου των Τραπεζών (Commission de controle des banques). Λίγα χρόνια αργότερα, συγκεκριμένα το Μάρτιο του 1950, συστάθηκε και η δεύτερη κατά σειρά Αρχή, η Επιτροπή Δημοσιεύσεων και Πρακτορείων Τύπου. Σημαντικό είναι πως η σύσταση των αρχών αυτών έγινε προτού καν συζητηθεί σε θεωρητικό επίπεδο η θέσπιση ανεξάρτητων αρχών. Φαίνεται πως η ανάγκη για αντιμετώπιση των υφιστάμενων κοινωνικών και διοικητικών αναγκών οδήγησε στην πρόωρη θεσμοθέτηση των αρχών αυτών. Αντίθετα, ως έννοια η «Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή» εμφανίστηκε για πρώτη φορά αρκετές δεκαετίες αργότερα και πιο συγκεκριμένα το Νοέμβριο του 1977, έπειτα από τροπολογία της Νομοθετικής Επιτροπής της Γερουσίας. Οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές στη Γαλλία συστάθηκαν κατά τη δεκαετία του 1970, με κυριότερες την Εθνική Επιτροπή Επικοινωνίας και Πληροφοριών (1974), Επιτροπή Δημοσκοπήσεων (1977) και την ίδια χρονιά Επιτροπή Φορολογικών Παραβάσεων<sup>90</sup>.

Όσον αφορά το ρόλο και τις αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών στη Γαλλία, εκτείνονται κυρίως στο πεδίο του ελέγχου και της διασφάλισης εγγυήσεων νομιμότητας και πλουραλισμού σε όλο το φάσμα του ιδιωτικού και δημόσιου βίου. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι κατά κύριο λόγο οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν ρυθμιστικό περιεχόμενο. Είναι εντεταλμένες από το κράτος να ελέγχουν για την τήρηση της νομιμότητας στο πεδίο δράσης τους και σε περίπτωση που εντοπίσουν κάποια παράβαση οφείλουν, σύμφωνα με το καταστατικό ίδρυσής τους, αφενός να την αναφέρουν και αφετέρου να επιβάλουν κυρώσεις<sup>91</sup>.

Ως εκ τούτου, οι αρμοδιότητές τους εντάσσονται στο ευρύτερο πεδίο της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της κανονιστικής εξουσίας. Πιο αναλυτικά, έχουν ερευνητικές αρμοδιότητες, αφού οφείλουν να διενεργούν ελέγχους και έρευνες αλλά και να συλλέγουν απαραίτητες για το έργο τους πληροφορίες. Ακόμη, έχουν διοικητικές αρμοδιότητες, καθώς συντάσσουν γνωμοδοτήσεις, συστάσεις και οδηγίες. Οι αρμοδιότητες τους, τέλος, εκτείνονται και στον δικαστικό τομέα, αφού έχουν το

<sup>89</sup> Gentot M. (1994). *Les Autorites Administratives Independentes*. 2<sup>nd</sup> edition. Montchrestien: Paris. p. 19

<sup>90</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 37-39

<sup>91</sup> Frison- Roshe M. A. ( 2000). *La victoire du citoyen client*. Societal. No 30. p. 49

δικαίωμα να επιβάλουν κυρώσεις ανάλογες με το είδος των παραβάσεων που εντοπίζουν<sup>92</sup>.

Η οργάνωση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Γαλλία θα μπορούσε να θεωρηθεί περίπλοκη, αξίζει ωστόσο να αναφερθεί. Καταρχήν, η ίδρυση των αρχών αποτελεί αρμοδιότητα είτε του Πρωθυπουργού, σύμφωνα με τα άρθρα 21, 34 και 37 του Συντάγματος του 1958, είτε του Γάλλου νομοθέτη (δηλαδή της νομοθετικής εξουσίας). Αναφορικά με τη σύνθεση τους, η πλειοψηφία των αρχών αποτελείται από τρία ως είκοσι μέλη. Κύρια αιτία για τον μεγάλο αριθμό των μελών υπήρξε η πεποίθηση του Γάλλου νομοθέτη ότι με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται ο πλουραλισμός στις επιστημονικές, πολιτικές και θεωρητικές απόψεις. Εξαίρεση αποτελούν μόνο ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας, ο Διαμεσολαβητής του Κινηματογράφου και ο Συνήγορος του Παιδιού, αρχές οι οποίες είναι μονοπρόσωπες. Ο διορισμός των μελών γίνεται είτε με διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας, είτε με διάταγμα του Πρωθυπουργού, είτε με απλή Υπουργική Απόφαση. Όσο για την θητεία των μελών, δεν έχει κατοχυρωθεί με κάποια νομοθετική πράξη αλλά συνήθως κυμαίνεται μεταξύ των τριών ως έξι χρόνων, η οποία δίνεται να ανανεωθεί υπό προϋποθέσεις. Τέλος, ο Πρόεδρος της Αρχής μπορεί να εκλεγεί είτε από το διορίζον όργανο, είτε από την ίδια την Αρχή, είτε και εκ νόμου<sup>93</sup>.

Αναφορικά με το ζήτημα του ελέγχου, αναγνωρίζονται και στην περίπτωση της Γαλλίας τρεις μορφές ελέγχου: ο δημοσιονομικός, ο πολιτικός και ο δικαστικός. Πιο αναλυτικά:

- Δημοσιονομικός έλεγχος: Αρμόδια σώματα για τον κατασταλτικό δημοσιονομικό έλεγχο του συνόλου των Ανεξάρτητων Αρχών είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών. Όσον αφορά τον προληπτικό δημοσιονομικό έλεγχο επί των δημοσιών δαπανών του κράτους, έχουν εξαιρεθεί οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές, στα πλαίσια της δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας. Έτσι, η πλειοψηφία των Αρχών έχει δικό της προϋπολογισμό, τον οποίον διαχειρίζεται ο Πρόεδρος της και με βάση αυτόν διαχειρίζεται τα έσοδα και τα έξοδά της.
- Πολιτικός έλεγχος: Στον ιδρυτικό νόμο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής στη Γαλλία προβλέπεται ανεξαρτησία έναντι της κυβέρνησης, αφού δεν υφίσταται εποπτικός ή ιεραρχικός έλεγχος. Παρόλα αυτά, μορφή πολιτικού ελέγχου

<sup>92</sup> Gentot M. (1994). *Les Autorites Administratives Independentes*. 2<sup>nd</sup> edition. Montchrestien: Paris. p. 65

<sup>93</sup> Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 53-56

δέχεται η κάθε Ανεξάρτητη Αρχή κατά τη διαδικασία κατάθεσης και ψήφισης του προϋπολογισμού της από το αρμόδιο υπουργείο. Άλλη μορφή πολιτικού ελέγχου είναι και η επιλογή ορισμένων στελεχών στην κάθε Αρχή, απευθείας από την κυβέρνηση, όπως επίσης και η παρουσία του Επιτρόπου της Κυβέρνησης σε ορισμένες Αρχές. Φυσικά, αναγνωρίζεται και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς αυτή την κατεύθυνση. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει τη μορφή της ακρόασης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από τις Κοινοβουλευτικές Επιτροπές. Πέραν τούτου, κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται και με τη μορφή ερωτήσεων και ενστάσεων κατά τη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού κάθε Αρχής. Τέλος, ως μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου αναγνωρίζεται και η δυνατότητα που έχει η Κοινοβουλευτική Επιτροπή να καταργήσει μια Ανεξάρτητη Αρχή.

- Δικαστικός Έλεγχος: Ο δικαστικός έλεγχος δεν είναι τόσο διαδεδομένος για τις Ανεξάρτητες Αρχές της Γαλλίας, εντούτοις όσες φορές συμβαίνει αφορά κυρίως τις διακρίσεις των Αρχών κατά του γαλλικού διοικητικού δικαίου ή τον έλεγχο σχετικά με ζητήματα αστικής ευθύνης του γαλλικού δημοσίου από πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών<sup>94</sup>.

### 3.1.3 Ανεξάρτητες Αρχές στην Κύπρο

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το παράδειγμα της *Κύπρου*, η οποία έχει κατοχυρώσει συνταγματικά τη λειτουργία Αρχών, Σωμάτων και Συλλογικών Οργάνων ανεξάρτητων από τη δράση των πολιτικών κομμάτων. Παράλληλα, ένας ικανός αριθμός πολιτικών αξιωματούχων δρα ως ανεξάρτητος.

Πιο αναλυτικά, ως ανεξάρτητοι πολιτικοί αξιωματούχοι δρουν ο Γενικός Εισαγγελέας ως προϊστάμενος της νομικής υπηρεσίας και ο Γενικός Ελεγκτής ο οποίος είναι προϊστάμενος της ελέγκτικής υπηρεσίας. Ανεξάρτητος αξιωματούχος

---

<sup>94</sup> Dumortier G. (2006). *Le controle des autorites administratives independantes*. Regards Sur l'actualite: Paris, p. 39-40

είναι ακόμα ο Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου<sup>95</sup>. Χρήσιμο είναι να αναφερθεί περιληπτικά ο ρόλος των παραπάνω αξιωματούχων:

- Γενικός Ελεγκτής: Είναι προϊστάμενος της ανεξάρτητης Ελεγκτικής Υπηρεσίας και σε συνεργασία με τον Βοηθό Γενικού Ελεγκτή συμβάλουν στην διατήρηση της τάξης. Πιο συγκεκριμένα, αρμοδιότητές του είναι ο έλεγχος των λογαριασμών της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Γενικός Ελεγκτής σε ετήσια βάση υποβάλλει έκθεση πεπραγμένων, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 116 παράγραφος 4 του Συντάγματος<sup>96</sup>.
- Γενικός εισαγγελέας: Σύμφωνα με το άρθρο 113 του Συντάγματος της Κύπρου «Ο γενικός εισαγγελεύς της Δημοκρατίας, βοηθούμενος υπό του βοηθού γενικού εισαγγελέως της Δημοκρατίας είναι ο νομικός σύμβουλος της Δημοκρατίας, του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας, του Υπουργικού Συμβουλίου και των υπουργών, ασκεί δε πάσαν ετέραν εξουσίαν και εκτελεί πάσαν ετέραν υπηρεσίαν ή καθήκον καθοριζόμενον ή ανατιθέμενον εις αυτόν διά του Συντάγματος ή δια νόμου. Ο γενικός εισαγγελεύς της Δημοκρατίας έχει εξουσίαν κατά την κρίσιν αυτού προς το δημόσιον συμφέρον να κινεί, διεξάγει, επιλαμβάνηται και συνεχίζει ή διακόπτει οιαδήποτε διαδικασίαν ή διατάσσει δίωξιν καθ' οιουδήποτε προσώπου εν τη Δημοκρατία δι' οιαδήποτε αδίκημα. Η τοιαύτη εξουσία δύναται να ασκείται υπό του γενικού εισαγγελέως της Δημοκρατίας είτε αυτοπροσώπως είτε δι' υπαλλήλων υπαγομένων εις αυτόν ενεργούντων υπό και συμφώνως προς τας οδηγίας αυτού»<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Σύνταγμα της Κύπρου. Μέρος 06- Περί των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας. Πρόσβαση στις 12-12-2017 από

[http://www.audit.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/\\$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement](http://www.audit.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement).

<sup>96</sup> Ελεγκτική υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας. Πρόσβαση στις 12-12-2017 από

[http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index\\_gr/index\\_gr?OpenDocument](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument)

<sup>97</sup> Σύνταγμα της Κύπρου. Μέρος 06- Περί των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας. Πρόσβαση στις 12-12-2017 από

[http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/\\$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement)

- Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου: Σύμφωνα με το άρθρο 118 παράγραφος 1 του Συντάγματος της Κύπρου ο Διοικητής και ο Υποδιοικητής μπορεί να διοριστεί αποκλειστικά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και πρέπει να έχει αποδεδειγμένα σημαντική πείρα σε θέματα που αφορούν τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Ως ανώτατο εκτελεστικό όργανο της τράπεζας, οι αρμοδιότητές του είναι κυρίως να εκπροσωπεί την τράπεζα, να υπογράφει συμβάσεις, ετήσιες εκθέσεις και αναλύσεις των κερδών και των ζημιών της τράπεζας<sup>98</sup>.

Αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές της Κύπρου είναι οι ακόλουθες: Αναθεωρητική αρχή προσφορών. Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Γραφείο Επιτρόπου Διοικήσεως. Γραφείο Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων. Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας. Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς Κύπρου. Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου και τέλος Υπηρεσία Συνεργατικών εταιριών<sup>99</sup>.

Τέλος, τα Ανεξάρτητα Σώματα της Κύπρου είναι το Γενικό Λογιστήριο, η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, το Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, ο Κυπριακός Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών, η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιριών, η Αρχή Ραδιοτηλεόρασης Κύπρου, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς<sup>100</sup>.

Αναφορικά με τον έλεγχο επί των Ανεξάρτητων Σωμάτων και κυρίως επί των Ανεξάρτητων Οργάνων, λαμβάνει δυο μορφές: τον κοινοβουλευτικό και τον δημοσιονομικό έλεγχο. Βέβαια, σε αυτό το σημείο καλό είναι να γίνει μια σημαντική παρατήρηση. Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Κύπρου, η Βουλή στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου ασκεί και δημοσιονομικό έλεγχο αφού είναι αρμόδια για την έγκριση αλλά και την τροποποίηση του προϋπολογισμού για τα κρατικά έξοδα. Ως εκ τούτου, είναι υπεύθυνη και για τον προϋπολογισμό που καταθέτουν τα Ανεξάρτητα Σώματα. Όσον αφορά αυτόν καθεαυτό τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, σε

<sup>98</sup> Ο περί Κεντρικής Τραπέζης της Κύπρου νόμος του 1963 ( 48/1963). Πρόσβαση στις 13-12-2017 από [http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/1963\\_1\\_48/full.html](http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/1963_1_48/full.html).

<sup>99</sup> Διαδικτυακή πύλη της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ανεξάρτητες Υπηρεσίες. Πρόσβαση στις 13-12-2017 από <http://www.portal.gov.cy/portal/portal.nsf/gwp.getGroup?OpenForm&access=0&SectionId=citizen&CategoryId=%CE%9A%CF%85%CE%B2%CE%B5%CF%81%CE%BD%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%99%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%83%CE%B5%CE%BB%CE%AF%CE%B4%CE%B5%CF%82&SelectionId=%CE%91%CE%BD%CE%B5%CE%BE%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%20%CE%A5%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82&print=0&lang=el>

<sup>100</sup> Κύπρος- Kyprus. Πολίτευμα- αρχές- κράτος. Πρόσβαση στις 14-12-2017 από [http://kyprus10.blogspot.gr/2013/04/blog-post\\_6180.html](http://kyprus10.blogspot.gr/2013/04/blog-post_6180.html)

αυτόν είναι εκτεθειμένοι ιδίως οι Ανεξάρτητοι Αξιωματούχοι, δηλαδή ο Γενικός Ελεγκτής, ο Γενικός Εισαγγελέας και ο Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου<sup>101</sup>.

Παράλληλα, άξιοι αναφοράς είναι οι φορείς εποπτείας στη διοίκηση και τον χρηματοπιστωτικό τομέα, όπως λειτουργούν στην Αμερική, την Γαλλία και την Κύπρο. Σε αυτό το σημείο πρέπει να γίνει μια σημαντική διευκρίνιση: και σε αυτό το κεφάλαιο, σε αντιστοιχία με το προηγούμενο, το παράδειγμα για την διοικητική εποπτεία που θα αναφερθεί θα είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού.

### 3.1.4 Διοικητική Εποπτεία στην Ευρώπη

Όσον αφορά την *διοικητική εποπτεία*, την οποία ασκούν όργανα του κράτους σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, το Συμβούλιο της Ευρώπης ψήφισε τον Οκτώβριο του 1985 την Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την υπογραφή της οποίας καθιερώνονταν διακρατικές αρχές οι οποίες θα εξασφάλισαν την ανεξαρτησία των τοπικών κοινοτήτων, δηλαδή των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Ο Χάρτης δεσμεύει τα Κράτη Μέλη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των Τοπικών Αρχών. Ακόμη, τονίζει ότι η αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλει να αναγνωρίζεται στην εσωτερική νομοθεσία και, εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα. Οι τοπικές αρχές οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.

Οι Τοπικές Αρχές, θα πρέπει να είναι σε θέση να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους αποκλειστική ευθύνη και προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού. Ο Χάρτης θεωρεί ότι οι δημόσιες υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από τις αρχές που είναι εγγύτερα προς τους πολίτες, ενώ ένα υψηλότερο επίπεδο διοίκησης θεωρείται κατάλληλο μόνο όταν ο συντονισμός ή η παραχώρηση των αρμοδιοτήτων είναι αδύνατη ή λιγότερο αποτελεσματική στο αμέσως κατώτερο διοικητικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, ο Χάρτης θέτει τις προϋποθέσεις που αφορούν την προστασία των ορίων των τοπικών αρχών, την ύπαρξη των κατάλληλων διοικητικών δομών και πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμοδιότητες αυτές

<sup>101</sup> Κυπριακή Δημοκρατία. Ο πολιτικός ρόλος και οι αρμοδιότητες της Βουλής. Πρόσβαση στις 27-12-2017 από <http://www.parliament.cy/el/general-information/the-political-role-and-the-responsibilities-of-the-house>

θα ασκούνται, τους οικονομικούς πόρους των τοπικών αρχών και τη νομική προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα όρια της διοικητικής εποπτείας των τοπικών αρχών εκτείνονται μέχρι τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους<sup>102</sup>.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να αναφερθεί, ακόμη, ο ρόλος και ο τρόπος διορισμού δυο σημαντικών εκπροσώπων των Ανεξάρτητων Αρχών. Πρόκειται για τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή και τον Ευρωπαϊκό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων.

Αναφορικά με τον *Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή* (European Ombudsman) κρίνεται ως ένα από τα σημαντικότερα όργανα που κατοχύρωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1995. Ο ρόλος του είναι να διερευνά τις καταγγελίες περί κακοδιοίκησης των Ευρωπαίων πολιτών αλλά και των επιχειρήσεων που εδρεύουν σε κάποια χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα είδη κακοδιοίκησης που εξετάζει ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής αφορούν όργανα ή άλλες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι μεταξύ των άλλων η κατάχρηση εξουσίας, η απουσία ενημέρωσης των πολιτών για θέματα ουσιώδους σημασίας, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην διερεύνηση υποθέσεων των πολιτών και οι παράτυπες ενέργειες από πλευράς οργάνων. Ο Διαμεσολαβητής μπορεί να πραγματοποιήσει έρευνα είτε έπειτα από καταγγελία είτε μετά από δική του πρωτοβουλία. Σημαντικό είναι πως όντας ανεξάρτητη και αμερόληπτη υπηρεσία, το γραφείο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή δεν δέχεται εντολές – και δεν ελέγχεται- από καμία άλλη κυβέρνηση ή κανέναν άλλον φορέα. Η αποτελεσματικότητά του είναι αδιαμφισβήτητη καθώς σε πολλές περιπτώσεις η υπόθεση διεκπεραιώνεται απλά με ένα τηλεφώνημα του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή στην υπηρεσία για την οποία έγινε καταγγελία. Ακόμα όμως και σε περιπτώσεις που δεν αρκεί ένα τηλέφωνο, το γραφείο μπορεί να συντάξει ειδική αναφορά προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο ακολούθως θα προβεί στη λήψη των απαραίτητων μέτρων για την διεκπεραίωση της υπόθεσης<sup>103</sup>. Αναφορικά με τον διορισμό του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, είναι ένα από τα πρώτα καθήκοντα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μόλις αυτό εκλεγεί. Η θητεία του διαρκεί για πέντε έτη – όσο δηλαδή και η θητεία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου- και είναι ανανεώσιμη. Βέβαια, υπό περιπτώσεις μπορεί να τεθεί σε παύση, αν για παράδειγμα

<sup>102</sup> Υπουργείο Εσωτερικών. Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόσθετο πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις τοπικών αρχών. Πρόσβαση στις 19-11-2017, από <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8?OpenDocument>

<sup>103</sup> Europa. eu. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. Πρόσβαση στις 26- 12- 2017 από [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_el)

δε πληροί πλέον τα κριτήρια με βάση τα οποία διορίστηκε ή αν διαπράξει βαρύ παράπτωμα κατά την άσκηση των καθηκόντων του<sup>104</sup>.

Ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων ελέγχει τα όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να διασφαλίσει ότι δεν παραβιάζουν τα προσωπικά δεδομένα των πολιτών σε οποιαδήποτε μορφή τα κατέχουν (γραπτή, ηλεκτρονική ή οπτική). Πιο αναλυτικά, στα καθήκοντα του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων περιλαμβάνονται η εποπτεία στον τρόπο επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη, συμβουλεύει τα αρμόδια όργανα και οργανισμούς για όλα τα συναφή θέματα και την κείμενη νομοθεσία σχετικά με την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων. Μάλιστα, για αυτό το λόγο συνεργάζεται με όλες τις εθνικές αρχές των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, οφείλει να παρακολουθεί επισταμένα τις νέες τεχνολογίες για να διαπιστώσει αν αυτές μπορούν να προστατεύσουν ή αντίθετα να παραβιάσουν τα προσωπικά δεδομένα και να διερευνά τις καταγγελίες των πολιτών. Για την καλύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων, λειτουργούν δυο τμήματα:

- Τμήμα Εποπτείας και Επιβολής: Αξιολογεί αν εφαρμόζονται οι κανόνες προστασίας δεδομένων από τα όργανα και τους οργανισμούς.
- Τμήμα Πολιτικής και Διαβούλευσης: Ρόλος του είναι να συμβουλεύει τους νομοθέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη θέσπιση νόμων σχετικά με την προστασία των δεδομένων<sup>105</sup>.

Όσον αφορά τον διορισμό του, ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, έπειτα από κοινή συνεννόηση τους, για θητεία πέντε ετών η οποία δύναται να ανανεωθεί. Έχει προηγηθεί η δημόσια πρόσκληση για υποβολή υποψηφιοτήτων και η σύνταξη καταλόγου από την Επιτροπή. Από αυτό τον κατάλογο επιλέγεται ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων. Σε περίπτωση παράβασης των καθηκόντων του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η αρμόδια Επιτροπή μπορούν να καταθέσουν πρόταση για απαλλαγή του<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Χρυσανθάκης Χ. Πτυχές προστασίας του πολίτη στην κοινοτική και την ελληνική έννομη τάξη: από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή στον Έλληνα Μεσολαβητή. Στο: Μακρυδημήτρης Α., Κουλούρης Ν., Χρυσανθάκης Χ., Οικονόμου Α. (1996). «ombudsman», ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Διοίκηση και Πολιτεία. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα. σελ. 83-86

<sup>105</sup> Europa.eu. Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) . Πρόσβαση στις 26-12-2017 από [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_el)

<sup>106</sup> Σωτηρόπουλος Β. (2007). Ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Περιοδικό «Δικαιώματα των Ανθρώπων», τεύχος 36. σελ. 1173- 1174



### 3.1.5 Εποπτεία στον χρηματοπιστωτικό τομέα

Όσον αφορά την εποπτεία στο χρηματοπιστωτικό τομέα, το ρόλο αυτό τον έχει αναλάβει η Κεντρική Τράπεζα κάθε χώρας. Ως εκ τούτου, θα αναλυθεί παρακάτω ο εποπτικός ρόλος που ασκούν η Ομοσπονδιακή Τράπεζα της Αμερικής (FED), η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) η οποία είναι αρμόδια για την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην Γαλλία (και στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και τέλος η Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου.

Ξεκινώντας, η Federal Reserve (Ομοσπονδιακή Τράπεζα των Ηνωμένων Πολιτειών) είναι η κεντρική τράπεζα των Ηνωμένων Πολιτειών. Αποτελείται από τρεις βασικές οντότητες, μεταξύ των οποίων ένα Διοικητικό Συμβούλιο, 12 Ομοσπονδιακές Τράπεζες Αποθεμάτων και την Ομοσπονδιακή Επιτροπή Ανοικτής Αγοράς. Τον εποπτικό ρόλο ασκούν οι 12 Ομοσπονδιακές Τράπεζες. Στις αρμοδιότητές τους εντάσσονται η εποπτεία και η εξέταση των τραπεζών μελών του κράτους, η χορήγηση ρευστού σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για τη διασφάλιση της ρευστότητας και τέλος η εξέταση ορισμένων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων για τη διασφάλιση της τήρησης των νόμων σχετικά με την προστασία των καταναλωτών και την δίκαιη δανειοδότηση<sup>107</sup>.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα λειτουργεί ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, βασικοί στόχοι του οποίου είναι η διαφύλαξη της ασφάλειας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, η ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και η διασφάλιση συνεπούς εποπτείας. Στην περίπτωση της εποπτείας του τραπεζικού συστήματος, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας είναι καίριος. Πιο συγκεκριμένα, ως ανεξάρτητο όργανο η Τράπεζα έχει θεσπίσει κοινή προσέγγιση μεταξύ των κρατών- μελών αναφορικά με την εποπτεία που θα ασκούν σε κρατικό επίπεδο. Επίσης, προβαίνει σε εποπτικές ενέργειες ανάλογα με τις ανάγκες και τα δεδομένα της κάθε τράπεζας, προκειμένου να προτείνει διαρθρωτικά μέτρα. Τέλος, ρόλος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας αναφορικά με την εποπτεία είναι η διασφάλιση ότι εφαρμόζονται με συνέπεια οι κανονισμοί και οι πολιτικές της εποπτείας από το κάθε συμμετέχον πιστωτικό ίδρυμα. Στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας περιλαμβάνονται η διενέργεια εποπτικών ελέγχων και επιτόπιων επιθεωρήσεων όπου κριθεί απαραίτητο. Η χορήγηση αλλά και η ανάκληση υπό περιπτώσεις άδειας λειτουργίας στις τράπεζες

<sup>107</sup> The FED. Home page. Πρόσβαση στις 21-12-2017 από <https://www.federalreserve.gov/>

και ο καθορισμός αυστηρότερων κεφαλαιακών απαιτήσεων, τα λεγόμενα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας, με σκοπό την αντιμετώπιση τυχόν χρηματοοικονομικών κινδύνων<sup>108</sup>.

Η τράπεζα της Κύπρου, είναι η αρμόδια εποπτική αρχή για την εφαρμογή των προνοιών της νομοθεσίας σε σχέση με χρηματοοικονομικές δραστηριότητες για τα πιστωτικά ιδρύματα, τα ιδρύματα πληρωμών και τα ιδρύματα ηλεκτρονικού χρήματος. Ο Νόμος ενσωματώνει στην κυπριακή νομοθεσία τις απαιτήσεις της Τρίτης Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία συνάδει και με τις συστάσεις της Ομάδας Οικονομικής Δράσης (Financial Action Task Force - FATF). Κατά την εποπτεία, παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των απαιτήσεων του Νόμου και της Οδηγίας, η Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου βασίζεται επίσης στις αξιολογήσεις, αποφάσεις και συστάσεις άλλων περιφερειακών σωμάτων που έχουν συσταθεί και λειτουργούν στα πρότυπα της προαναφερθείσας Ομάδας, όπως είναι η Επιτροπή Moneyval του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα.

Η Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου είναι αρμόδια για τη συμμόρφωση των εποπτευόμενων προσώπων με τις οικονομικές κυρώσεις που αποφασίζονται και επιβάλλονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με σκοπό τη λήψη συντονισμένων μέτρων και ενεργειών σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχει στενή συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Οικονομικών και τη Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης (ΜΟΚΑΣ) για την ανταλλαγή πληροφοριών και την έγκαιρη διαβίβαση στα ΠΙ, τα ιδρύματα πληρωμών και ηλεκτρονικού χρήματος των καταλόγων με τις χώρες ή/και τα πρόσωπα στα οποία επιβάλλονται οι κυρώσεις αυτές, οι οποίες αφορούν κυρίως τη δέσμευση κεφαλαίων και οικονομικών πόρων<sup>109</sup>.

### **3.2: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ**

<sup>108</sup> Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός. Πρόσβαση στις 21-11-2017 από <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.el.html>

<sup>109</sup> Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου. Παρεμπόδιση και καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Πρόσβαση στις 20-12-2017 από <https://www.centralbank.cy/el/licensing-supervision/prevention-and-suppression-of-money-laundering-activities-and-financing-of-terrorism-1>

Ο δικηγόρος Νίκος Κουλούρης, στο άρθρο του με τίτλο « Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: αλλοδαπά πρότυπα και ημεδαπά κακέκτυπα», το οποίο δημοσίευσε το 1993 σε επιστημονικό περιοδικό, υποστηρίζει την άποψη ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές όπως έχουν κατοχυρωθεί συνταγματικά στην Ελλάδα, δεν είναι παρά μια κακή απομίμηση των Αρχών που δρουν σε άλλες χώρες του εξωτερικού, ιδιαίτερος δε στις Ηνωμένες Πολιτείες<sup>110</sup>. Η ερώτηση που θα πρέπει να απαντηθεί σε αυτό το σημείο είναι αν όντως η άποψη αυτή ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα ή αν αντίθετα οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελλάδα είναι καίριες και αποτελεσματικές.

Ως εκ τούτου, το τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας αποτελεί μια κριτική εξέταση των όσων γράφηκαν παραπάνω. Συγκεκριμένα, θα συγκριθούν η λειτουργία, ο έλεγχος και η αποτελεσματικότητα των ανεξάρτητων αρχών, όπως λειτουργούν στις χώρες του εξωτερικού (ΗΠΑ, Γαλλία, Κύπρος) και στην Ελλάδα. Τέλος, θα συγκριθεί η λειτουργία των εποπτικών φορέων όπως δρουν στις εξεταζόμενες χώρες.

Απαραίτητη προς αυτή την κατεύθυνση είναι μια σύντομη και περιεκτική ανακεφαλαίωση των τομέων που μελετήθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια. Κατά αυτό τον τρόπο ο αναγνώστης της εργασίας θα είναι σε θέση να εστιάσει στα σημαντικότερα σημεία και να κατανοήσει (ή ακόμα και να απορρίψει) τον συλλογισμό του γράφοντος.

### **3.2.1 Λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών**

Αξίζει, ξεκινώντας με τις Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, να παρατεθούν ορισμένα βασικά σημεία σχετικά με την λειτουργία τους. Κοινό σημείο μεταξύ τους αποτελεί το όραμά τους. Αποστολή τους είναι η προστασία των κοινωνικών ελευθεριών και των κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου, η διασφάλιση της πολιτικής ελευθερίας και της πολιτικής φιλοσοφίας και η προστασία του αξιακού συστήματος.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 2001, διακρίνονται τέσσερις μεγάλες κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών.

Η πρώτη κατηγορία αφορά τις αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων του πολίτη.

---

<sup>110</sup> Κουλούρης Ν. (1993). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*. Περιοδικό Διοικητική Δίκη. Τεύχος 5

Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι αρχές εκείνες που ασκούν εποπτεία στη διοίκηση.

Μια τρίτη κατηγορία αποτελούν οι αρχές που έχουν ως βασικό ρόλο την άσκηση ελέγχου στην αγορά.

Τέλος, μεγάλη κατηγορία είναι οι μικτής φύσεως ανεξάρτητες αρχές, στην οποία εντάσσεται το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Μέσα στις παραπάνω ευρύτερες κατηγορίες εντάσσονται πολλές Ανεξάρτητες Αρχές, ορισμένες από τις οποίες έχουν κατοχυρωθεί συνταγματικά, ενώ για άλλες υπάρχει απλά πρόβλεψη. Στην εργασία έγινε λόγος αποκλειστικά για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, δηλαδή την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και τέλος το Συνήγορος του Πολίτη. Χρήσιμο είναι να πραγματοποιηθεί μια σύντομη περιγραφή της λειτουργίας της κάθε Αρχής, προκειμένου εν συνεχεία να συγκριθεί με τη λειτουργία των Αρχών στις άλλες χώρες.

- Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων: Σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού λειτουργίας της Αρχής (απόφαση 6/1997), κατευθυντήριες αρχές της είναι ο σεβασμός και η προστασία των δικαιωμάτων του ατόμου, η αναβάθμιση της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η εξασφάλιση της συνεργασίας του πολίτη με την διοίκηση και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τέλος η ανάληψη δράσεων προστατευτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Ακόμη, η Αρχή έχει ελεγκτικές αρμοδιότητες, καθώς πρέπει να εποπτεύει την εφαρμογή ή μη του νόμου 2472/1997 αλλά και των διεθνών συμβάσεων, των κοινοτικών οδηγιών και των κοινοτικών συστάσεων. Όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους, οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της αρχής εγγράφονται σε ειδικό φορέα, που ενσωματώνεται στον ετήσιο προϋπολογισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης και ο πρόεδρος ή ο αναπληρωτής του αναλαμβάνουν να ικανοποιήσουν τις οικονομικές ανάγκες της αρχής.
- Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών: Κύριος στόχος της είναι η είναι η προστασία του απορρήτου σε μια σειρά από δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα όπως είναι οι επιστολές και η επικοινωνία με οποιοδήποτε τρόπο επιθυμεί ο πολίτης. Ακόμα, βασική της λειτουργία είναι η ο έλεγχος ότι τηρούνται όλοι οι όροι και οι προϋποθέσεις που έχει θεσπίσει η

αρχή κατά τη διαδικασία άρσης του απορρήτου – η οποία προβλέπεται μόνο σε ειδικές περιπτώσεις κατόπιν εισαγγελικής εντολής. Στην Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών λειτουργούν οι παρακάτω διευθύνσεις, στις οποίες υπάγονται συγκεκριμένα τμήματα. Ονομαστικά, τα τμήματα αυτά είναι τα ακόλουθα: Διεύθυνση διασφάλισης υποδομών και απορρήτου υπηρεσιών και εφαρμογών διαδικτύου. Διεύθυνση διασφάλισης υποδομών και απορρήτου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών. Διεύθυνση διασφάλισης απορρήτου ταχυδρομικών υπηρεσιών. Και τέλος, λειτουργούν τα αυτοτελή τμήματα διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, το γραφείο νομικού συμβούλου και νομικών υπηρεσιών, το αυτοτελές τμήμα ελέγχου άρσεως του απορρήτου και το αυτοτελές τμήμα διεθνών συνεργασιών και δημοσίων σχέσεων.

- Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: Πρόκειται για μια ανεξάρτητη αρχή με σπουδαία σημασία, καθώς ρυθμίζει θέματα που αφορούν τις τηλεπικοινωνίες. Είναι μια από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά. Οι αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης προσδιορίζονται στην άσκηση του προβλεπόμενου ελέγχου του κράτους στον τομέα της παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών. Πιο αναλυτικά, το Ε Σ Ρ έχει την ευχέρεια να χορηγήσει, να ανανεώσει αλλά και να ανακαλέσει τις άδειες και τις εγκρίσεις που προβλέπονται στους νόμους. Έργο του Συμβουλίου είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις επιταγές του Συντάγματος. Και στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης λειτουργούν συγκεκριμένα τμήματα που το υποστηρίζουν διοικητικά. Πρόκειται για το τμήμα νομιμότητας και χορήγησης των αδειών, το τμήμα ελέγχου διαφάνειας και ανταγωνισμού και το Μητρώο Επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, στο Ε. Σ. Ρ υπάρχει τμήμα ποιότητας προγραμμάτων και προστασίας ανθρώπινων δικαιωμάτων. Τέλος, έχει συσταθεί το τμήμα διοικητικής μέριμνας και τεχνικής υποστήριξης, το οποίο έχει ως στόχο την εξασφάλιση της αναγκαίας τεχνικής υποδομής που πρέπει να διαθέτει η αρχή και τη διεκπεραίωση εργασιών που αφορούν την λειτουργία των υπηρεσιών της.

- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού: Πρόκειται για ανεξάρτητη αρχή η οποία ως κύριο ρόλο έχει την προκήρυξη θέσεων για πρόσληψη προσωπικού, ενώ παράλληλα συντάσσει επιτροπές και ασκεί όλες τις δέουσες ενέργειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή διεξαγωγή των διαδικασιών του διαγωνισμού και ο καθορισμός των διορισθέντων. Οι αρμοδιότητές της, όπως περιγράφονται στο νόμο 2190/1994 είναι η επιλογή του τακτικού προσωπικού στον ευρύτερο χώρο του δημοσίου με γραπτούς διαγωνισμούς ή κατά περίπτωση με σειρά προτεραιότητας βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Ακόμη, το ΑΣΕΠ έχει αναλάβει τον έλεγχο της τυπικής και ουσιαστικής νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης τακτικού προσωπικού που διεξάγουν οι δημόσιοι φορείς. Στο επίπεδο του ελέγχου περιλαμβάνεται και ο έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού πρόσκαιρων αναγκών με σύμβαση ορισμένου χρόνου, όπως είναι για παράδειγμα οι εποχικοί υπάλληλοι, όλων των φορέων του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, οφείλουν να ενημερώνουν τον εκάστοτε πρωθυπουργό για τυχόν παραβιάσεις στους περιορισμούς που θέτουν οι παράγραφοι 1-3 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Επιπλέον, το ΑΣΕΠ οφείλει να δίνει οδηγίες για την τήρηση ενιαίων αρχών στους εκπροσώπους των υπηρεσιών και στα ειδικά νομικά πρόσωπα που τα οποία καλούνται από την αρχή όταν κρίνεται απαραίτητο. Τέλος, το ΑΣΕΠ έχει κανονιστική αρμοδιότητα είτε αυτοτελώς είτε με τη συμμετοχή στη θέσπιση δευτερογενών κανόνων δικαίου.
- Συνήγορος του Πολίτη: Πρόκειται για Ανεξάρτητη Αρχή με πολύ σημαντικό ρόλο. Κύρια λειτουργία της αρχής αυτής είναι η διερεύνηση των ατομικών διοικητικών πράξεων, των παραλείψεων και των υλικών ενεργειών των δημόσιων ή ιδιωτικών υπηρεσιών που παραβιάζουν τα δικαιώματα ή προσβάλλουν τα νόμιμα συμφέροντα των φυσικών και των νομικών προσώπων και των παιδιών. Συνεπώς, δρα ως διαμεσολαβητής μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με πρώτιστο σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Γενικότερα, το πεδίο δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι οι υπηρεσίες του δημοσίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι κοινότητες, οι δήμοι και οι νομαρχίες. Όσον αφορά τον ξεχωριστό κλάδο της προάσπισης των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για τον έλεγχο και την επιβολή

κυρώσεων σε ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα που προσβάλουν τα δικαιώματα του παιδιού<sup>111</sup>.

Όσον αφορά τις ΗΠΑ, οι Αμερικάνικες Ανεξάρτητες Αρχές (ΑΡΑ) δρουν κυρίως στο πεδίο των αγορών αφού ασκούν εποπτεία στις χρηματιστηριακές αγορές, ελέγχουν τις συγκεντρώσεις των επιχειρήσεων και την νομισματική πολιτική των Πολιτειών, ενώ τέλος προστατεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό από πρακτικές που τον υποδαυλίζουν. Ακόμη, δρουν στο κοινωνικό πεδίο, ιδιαίτερος σε ζητήματα που αφορούν την μετανάστευση και τις εργασιακές σχέσεις, την προστασία του περιβάλλοντος, την παροχή ή ανάκληση άδειας σε τηλεοπτικούς σταθμούς και τέλος την ομαλή διεξαγωγή των ομοσπονδιακών εκλογών. Για να εκπληρώσουν τους παραπάνω ρόλους, διαθέτουν ένα σημαντικό «οπλοστάσιο» με λειτουργίες όπως η εξασφάλιση κάθε είδους πληροφοριών, η διενέργεια ελέγχων, η έκδοση γνωμοδοτήσεων και συστάσεων και τέλος η παραπομπή στη δικαιοσύνη. Έτσι, λοιπόν, γίνεται κατανοητό ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές εκτελούν τριών ειδών λειτουργίες: την κλασσική διοικητική λειτουργία, την νομοθετική λειτουργία, αφού έχουν κανονιστικές αρμοδιότητες και τέλος τη δικαστική λειτουργία, καθώς μπορούν να διεξάγουν ανακριτικές πράξεις και να επιβάλλουν κυρώσεις.

Στην Γαλλία, το πλήθος των Ανεξάρτητων Αρχών προδιαθέτει ότι το πεδίο λειτουργίας τους θα είναι ευρύ. Όσον αφορά το ρόλο και τις αρμοδιότητες τους, εκτείνονται κυρίως στο πεδίο του ελέγχου και της διασφάλισης εγγυήσεων νομιμότητας και πλουραλισμού σε όλο το φάσμα του ιδιωτικού και δημόσιου βίου. Είναι εντεταλμένες από το κράτος να ελέγχουν για την τήρηση της νομιμότητας στο πεδίο δράσης τους και σε περίπτωση που εντοπίσουν κάποια παράβαση οφείλουν, σύμφωνα με το καταστατικό ίδρυσής τους, αφενός να την αναφέρουν και αφετέρου να επιβάλουν κυρώσεις. Ως εκ τούτου, οι αρμοδιότητές τους εντάσσονται στο ευρύτερο πεδίο της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της κανονιστικής εξουσίας. Πιο αναλυτικά, έχουν ερευνητικές αρμοδιότητες, αφού οφείλουν να διενεργούν ελέγχους και έρευνες αλλά και να συλλέγουν απαραίτητες για το έργο τους πληροφορίες. Ακόμη, έχουν διοικητικές αρμοδιότητες, καθώς συντάσσουν γνωμοδοτήσεις, συστάσεις και οδηγίες. Οι αρμοδιότητές τους, τέλος, εκτείνονται και στον δικαστικό τομέα, αφού έχουν το δικαίωμα να επιβάλουν κυρώσεις ανάλογες με το είδος των παραβάσεων που εντοπίζουν.

---

<sup>111</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 1.1

Τέλος, στην Κύπρο έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά η λειτουργία Αρχών, Σωμάτων και Συλλογικών Οργάνων ανεξάρτητων από τη δράση των πολιτικών κομμάτων. Παράλληλα, ένας ικανός αριθμός πολιτικών αξιωματούχων δρα ως ανεξάρτητος. Ως ανεξάρτητοι πολιτικοί αξιωματούχοι δρουν ο Γενικός Εισαγγελέας ως προϊστάμενος της νομικής υπηρεσίας και ο Γενικός Ελεγκτής ο οποίος είναι προϊστάμενος της ελεγκτικής υπηρεσίας. Ανεξάρτητος αξιωματούχος είναι ακόμα ο Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου. Αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές της Κύπρου είναι οι ακόλουθες: Αναθεωρητική αρχή προσφορών. Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Γραφείο Επιτρόπου Διοικήσεως. Γραφείο Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων. Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας. Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς Κύπρου. Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου και τέλος Υπηρεσία Συνεργατικών εταιριών. Τέλος, τα Ανεξάρτητα Σώματα της Κύπρου είναι το Γενικό Λογιστήριο, η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, το Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, ο Κυπριακός Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών, η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιριών, η Αρχή Ραδιοτηλεόρασης Κύπρου, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς<sup>112</sup>.

Από την εξέταση της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, τις ΗΠΑ, την Γαλλία και την Κύπρο, προκύπτει ότι και στις τέσσερις χώρες ο ρόλος και οι αρμοδιότητες τους είναι κοινές. Έχουν κατοχυρωθεί ένας ικανοποιητικός αριθμός Αρχών σε κάθε χώρα, προκειμένου να προστατεύονται αρκετοί από τους τομείς του ιδιωτικού και δημόσιου βίου. Ως εκ τούτου, έχουν κυρίως εκτελεστικές, νομοθετικές και δικαστικές αρμοδιότητες, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις – όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα και την Γαλλία- οι αρμοδιότητές τους είναι και ερευνητικές- .

Μάλιστα, στο σύνολό τους οι Αρχές που αναφέρθηκαν παραπάνω έχουν το ίδιο όραμα: την διασφάλιση της νομιμότητας, την αναβάθμιση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών μέσα από τη ρύθμιση των ζητημάτων που τους αφορούν και τέλος την δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους δικαίου.

Ακόμη, κοινό τόπο στην πλειονότητα των Αρχών που εξετάστηκαν αποτελεί η χρηματοδότηση τους, υπεύθυνη για την οποία είναι το κράτος. Πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, οι Αρχές δεν είναι οικονομικά ανεξάρτητες αλλά καταθέτουν προϋπολογισμό στο Κοινοβούλιο ή τους αρμόδιους Υπουργούς και χρηματοδοτούνται ανάλογα με τις ανάγκες τους. Βέβαια, ακριβώς αυτή η οικονομική

<sup>112</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 3.



εξάρτηση που έχουν από την κρατική εξουσία έχει αποτελέσει πεδίο διαμάχης αναφορικά με την ανεξαρτησία αλλά και την αποτελεσματικότητά τους. Δεν είναι λίγοι αυτοί που υποστηρίζουν ότι το έργο και οι αποφάσεις τους επηρεάζονται από τις προτάσεις του κυβερνώντος κόμματος, προκειμένου το τελευταίο να τις εξασφαλίσει οικονομικά<sup>113</sup>. Εκτενέστερη συζήτηση για το ζήτημα αυτό θα γίνει παρακάτω.

### 3.2.2 Έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών

Κοινό σημείο μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα και στις χώρες του εξωτερικού που εξετάστηκαν είναι ο έλεγχος στον οποίο υπόκεινται.

Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, οι θεσμοθετημένες Ανεξάρτητες Αρχές ελέγχονται για τις πράξεις και τις αποφάσεις τους από την δικαστική και την εκτελεστική εξουσία, ενώ παράλληλα δέχονται και τον απαραίτητο δημοσιονομικό έλεγχο.

Πιο αναλυτικά, ο έλεγχος από την δικαστική εξουσία είναι κατά κύριο λόγο ακυρωτικός, όπως προβλέπει τόσο το άρθρο 95 του Συντάγματος όσο και το άρθρο 2 παράγραφος 8 του νόμου 3051/2002. Στους προαναφερθέντες νόμους τονίζεται ρητά ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατόπιν σχετικής αιτήσεως, έχει το δικαίωμα να ακυρώσει εκτελεστικές αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών. Το δικαίωμα αυτό διατηρούν επίσης και οι αρμόδιοι Υπουργοί<sup>114</sup>. Επίσης, στα πλαίσια του δικαστικού ελέγχου, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών και οι βοηθοί τους διώκονται σε περιπτώσεις που η άσκηση των καθηκόντων τους ήταν ενάντια στις έννομες αρχές. Βέβαια, διατηρούν το δικαίωμα σε αυτή την περίπτωση να έχουν ως συνηγόρους στη δίκη μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους<sup>115</sup>.

Παράλληλα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών έχει αποτελέσει πεδίο συζητήσεων και διαμάχης μεταξύ των πολιτικών

---

<sup>113</sup> Μάρκοβιτς Γ. Περί Ανεξάρτητων Αρχών και δημοσίων εσόδων. Πρόσβαση στις 27-12-2017 από <http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/peri-aneksartiton-arxon-kai-dimosion-esodon>

<sup>114</sup> Καράκωστα Β. (2003). *Οι κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητες αρχές και η δικονομική τους θέση*. Εισήγηση στην Ένωση Ελλήνων Δικονομολόγων.

<sup>115</sup> Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως 220. Νόμος υπ' αριθμόν 3051/2002 « συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεως στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

επιστημόνων και κυρίως έχει δεχθεί δριμεία κριτική όσον αφορά την αποτελεσματικότητά του.

Ο έλεγχος από την εκτελεστική εξουσία (δηλαδή ο κοινοβουλευτικός έλεγχος) προβλέπεται από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα από το άρθρο 101 παράγραφος 3, το οποίο αναθέτει τη ρύθμιση θεμάτων σχετικά με τον έλεγχο των Ανεξάρτητων Αρχών στον Κανονισμό της Βουλής. Σύμφωνα με τον Κανονισμό ο έλεγχος αφορά κυρίως το έργο της κάθε Αρχής, όπως αυτή περιγράφεται στην ετήσια έκθεση που καταθέτουν στον Πρόεδρο της Βουλής. Σημαντικό ρόλο για την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου διαδραματίζει, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, η οποία εξετάζει την έκθεση και μπορεί να καλέσει σε ακρόαση τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών για περαιτέρω διευκρινήσεις. Εκτός από την ετήσια έκθεση, ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει και τη διενέργεια ενός έκτακτου αιφνιδιαστικού ελέγχου, ο οποίος ασκείται από τη Διάσκεψη των Προέδρων. Ακόμη, η Διάσκεψη των Προέδρων έχει τη δυνατότητα να καλέσει σε ακρόαση τα μέλη μιας Ανεξάρτητης Αρχής για να λογοδοτήσουν στο όργανο που την ανέδειξε σχετικά με το έργο και την εκπλήρωση της αποστολής της<sup>116</sup>.

Παρόλα αυτά, δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκείται στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές δεν είναι αποτελεσματικός, δεδομένου του ότι βασίζεται ως επί το πλείστον στην ετήσια έκθεση που υποβάλλει κάθε Αρχή. Είναι, λοιπόν, λογικό η κάθε Αρχή να υποστηρίξει ότι το έργο της καθ' όλη τη διάρκεια του έτους ήταν άρτιο και ολοκληρωμένο. Το ερώτημα που προκύπτει σε αυτό το σημείο είναι αν όντως το έργο ήταν αποτελεσματικό. Πολλοί εκ των επικριτών φέρνουν ως παράδειγμα το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης το οποίο σε κάθε έκθεσή του δηλώνει ότι έχει φέρει εις πέρας το έργο του, χωρίς να αναφέρει τις οποίες παρατυπίες του. Παράλληλα, ελάχιστοι αιφνιδιαστικοί έλεγχοι στις Ανεξάρτητες Αρχές έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι τώρα. Ως εκ τούτου, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος κρίνεται μάλλον ως ελλιπής<sup>117</sup>.

Τέλος, ο δημοσιονομικός έλεγχος επί των οικονομικών πόρων των Ανεξάρτητων Αρχών υποδηλώνεται με το άρθρο 98 παράγραφο 1 του Συντάγματος στο οποίο δηλώνεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να ελέγχει όλες τις δαπάνες

<sup>116</sup> Κανονισμός της Βουλής, άρθρο 138<sup>Α</sup>.

<sup>117</sup> Σταϊκούρας Π. (2005). «Ανεξάρτητες Αρχές». *Με ή χωρίς εισαγωγικά*; Περιοδικό «επίκεντρα». Τεύχος Αυγούστου 2005, σελ. 22-23

του κράτους. Στις δαπάνες αυτές περιλαμβάνεται , φυσικά, και η χρηματοδότηση των Ανεξάρτητων Αρχών. Παράλληλα, κατασταλτικός και προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προβλέπεται ρητά και από τον καταστατικό νόμο του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 1 παράγραφος 2 του νόμου 2863/2000) όσο και για την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 7 παράγραφος 5 του νόμου 3115/2003)<sup>118</sup>.

Όσον αφορά τις Ηνωμένες Πολιτείες, την Γαλλία και την Κύπρο, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι Ανεξάρτητες Αρχές λαμβάνουν μορφή ελέγχου από την κρατική εξουσία. Ανακεφαλαιώνοντας:

- Στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής αναγνωρίζονται τρεις μορφές ελέγχου: ο δημοσιονομικός, ο πολιτικός και ο δικαστικός. Ο δημοσιονομικός έλεγχος στις ανεξάρτητες αρχές γίνεται τόσο από τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών όσο και από το Κογκρέσο. Αναφορικά με τον έλεγχο του Κογκρέσο, είναι μάλλον περιορισμένος, αφού υφίσταται μόνο όταν ψηφίζεται ο προϋπολογισμός των αρχών, οπότε και καθορίζεται το ύψος των κονδυλίων που απαιτούνται σε συνυπολογισμό με τις δαπάνες της αρχής. Όσον αφορά τον έλεγχο από τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών, αφενός το Κογκρέσο του μεταβιβάζει την συγκεκριμένη πρόταση των αρχών για τα απαιτούμενα κονδύλια. Αφετέρου, μέσω του οργανισμού Office of Management , ο οποίος λειτουργεί υπό την εποπτεία του Προέδρου, διαπραγματεύεται με τις Ανεξάρτητες Αρχές το ύψος των κονδυλίων και τις «αναγκάζει» να εφαρμόζουν τους δημοσιονομικούς κανόνες. Στον πολιτικό έλεγχο συμμετέχουν πάλι το Κογκρέσο και ο Πρόεδρος των ΗΠΑ. Το Κογκρέσο ζητά από κάθε Ανεξάρτητη Αρχή να υποβάλει περιοδικές εκθέσεις. Επίσης, οι επιτροπές του Κογκρέσο διενεργούν έρευνες και εξετάζουν μέλη των αρχών, προκειμένου να έχουν εναργέστερη εικόνα επί των πεπραγμένων τους και γενικότερα του τρόπου λειτουργίας τους. Από την άλλη πλευρά, ο πολιτικός έλεγχος του Προέδρου των Ηνωμένων Πολιτειών λαμβάνει τρεις μορφές: διορισμός των μελών και κυρίως του προέδρου κάθε ανεξάρτητης αρχής από τον Πρόεδρο, απαίτηση γραπτής λογοδοσίας από κάθε αξιωματούχο της χώρας και τέλος την επαγρύπνηση για την τήρηση των νόμων. Τέλος για τον

---

<sup>118</sup> Ηλιάδου Α. Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεων τους. Στο: Κοζύρη Φ., Μεγγλίδου Σ. (2003). *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 152-155

*δικαστικό έλεγχο*, τα Ομοσπονδιακά δικαστήρια είναι εντεταλμένα να ελέγχουν αν οι Ανεξάρτητες Αρχές δρουν σεβόμενοι τους νόμους του Συντάγματος ή αν αντιθέτως προέβησαν σε κάποια παραβίαση της νομοθεσίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

- Στην Γαλλία ισχύουν παρόμοιες συνθήκες, αφού οι Ανεξάρτητες Αρχές ελέγχονται από την δικαστική και την εκτελεστική εξουσία (δημοσιονομικός, πολιτικός και δικαστικός έλεγχος). Βέβαια, στον *δημοσιονομικό έλεγχο* η Γαλλία παρουσιάζει διαφορές από τις άλλες χώρες. Αρμόδια σώματα για τον κατασταλτικό δημοσιονομικό έλεγχο του συνόλου των Ανεξάρτητων Αρχών είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών. Όσον αφορά τον προληπτικό δημοσιονομικό έλεγχο επί των δημοσίων δαπανών του κράτους, έχουν εξαιρεθεί οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές, στα πλαίσια της δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας. Ο *πολιτικός έλεγχος* των Ανεξάρτητων Αρχών, παράλληλα, δεν προβλέπεται ρητά. Μορφή πολιτικού ελέγχου δέχεται η κάθε Ανεξάρτητη Αρχή κατά τη διαδικασία κατάθεσης και ψήφισης του προϋπολογισμού της από το αρμόδιο υπουργείο. Άλλη μορφή πολιτικού ελέγχου είναι και η επιλογή ορισμένων στελεχών στην κάθε Αρχή, απευθείας από την κυβέρνηση, όπως επίσης και η παρουσία του Επιτρόπου της Κυβέρνησης σε ορισμένες Αρχές. Φυσικά, αναγνωρίζεται και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς αυτή την κατεύθυνση με τη μορφή της ακρόασης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από τις Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, με τη μορφή ερωτήσεων και ενστάσεων κατά τη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού κάθε Αρχής και τέλος η δυνατότητα που έχει η Κοινοβουλευτική Επιτροπή να καταργήσει μια Ανεξάρτητη Αρχή. Τέλος, ο *δικαστικός έλεγχος* δεν είναι τόσο διαδεδομένος για τις Ανεξάρτητες Αρχές της Γαλλίας, εντούτοις όσες φορές συμβαίνει αφορά κυρίως τις διακρίσεις των Αρχών κατά του γαλλικού διοικητικού δικαίου ή τον έλεγχο σχετικά με ζητήματα αστικής ευθύνης του γαλλικού δημοσίου από πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών.
- Στην Κύπρο, τέλος, υπάρχουν δυο μόνο μορφές ελέγχου, ο δημοσιονομικός και ο κοινοβουλευτικός, αν και εκ των πραγμάτων η μια μορφή εμπεριέχεται στην άλλη. Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Κύπρου, η Βουλή στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου ασκεί και δημοσιονομικό έλεγχο αφού είναι αρμόδια για την έγκριση αλλά και την τροποποίηση του προϋπολογισμού για

τα κρατικά έξοδα. Όσον αφορά αυτόν καθεαυτό τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, σε αυτόν είναι εκτεθειμένοι ιδίως οι Ανεξάρτητοι Αξιωματούχοι, δηλαδή ο Γενικός Ελεγκτής, ο Γενικός Εισαγγελέας και ο Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου<sup>119</sup>.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η πλήρης «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, θα κινδύνευε να έχει αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα, με περιπτώσεις αυθαιρεσίας ή ακόμα και αναρχίας – σε ακραίες περιπτώσεις-. Ο κίνδυνος αυτός αποφεύγεται με την άσκηση ελέγχου από τα αρμόδια όργανα του κάθε κράτους. Για αυτό και καθεμία από τις χώρες που εξετάστηκαν (Ελλάδα, Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, Γαλλία, Κύπρος) εφαρμόζουν τις απαραίτητες μορφές ελέγχου με γνώμονα πάντα την ορθότερη λειτουργία της διοίκησης και το δημόσιο συμφέρον.

Ασκώντας μια καλοπροαίρετη κριτική επί του συστήματος ελέγχου των Αρχών για τις εξεταζόμενες χώρες, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Κύπρος δεν δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στον τομέα του ελέγχου των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων και των Ανεξάρτητων Σωμάτων, καθώς ασκεί μόνο κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των πεπραγμένων. Ουσιαστικά, έγκειται μόνο στην κρίση του εκάστοτε Κοινοβουλίου η αποτελεσματικότητα των προσώπων και των σωμάτων και το ύψος της χρηματοδότησης που θα τους δοθεί προκειμένου να συνεχίσουν το έργο τους. Προς αυτή την κατεύθυνση δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί και το ενδεχόμενο ο έλεγχος – και ως εκ τούτου τα συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητά τους - να επηρεάζονται από την σύσταση και την πολιτική τοποθέτηση των μελών του Κοινοβουλίου. Σαφώς δεν έχουν καταγραφεί τέτοια περιστατικά, θεωρείται όμως υπαρκτός ο κίνδυνος λόγω της έλλειψης παράλληλου ελέγχου από την δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία.

Κλείνοντας, προσωπική άποψη του γράφοντος είναι ότι ο έλεγχος κρίνεται ως απαραίτητος, προκειμένου αφενός να γίνουν αντιληπτές από τους ελεγκτές τυχόν δυσλειτουργίες των Ανεξάρτητων Αρχών και αφετέρου να διασφαλιστεί η νομιμότητά τους. Οι συνέπειες του πλήρους ελέγχου και στις δυο περιπτώσεις είναι θετικές: αφενός ο εντοπισμός των δυσλειτουργιών συνεπάγεται και εφαρμογή τακτικών για την καταπολέμησή τους και την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Αφετέρου, η διασφάλιση της νομιμότητας αυξάνει ταυτόχρονα και το κύρος των Αρχών, ενώ παράλληλα ενισχύονται στην πράξη οι δημοκρατικοί θεσμοί.

<sup>119</sup> Δες παραπάνω κεφάλαιο 3.

### 3.2.3 Αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών

Ένα ακόμα ζήτημα που απασχολεί τους μελετητές του νόμου είναι η αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών τόσο στην Ελλάδα όσο και στις Ηνωμένες Πολιτείες, την Γαλλία και την Κύπρο. Σαφώς και οι απόψεις δίστανται, καθώς ο κάθε επιστήμονας – αλλά ακόμα και ο κάθε πολίτης που έλαβε τις υπηρεσίες της Αρχής- εφαρμόζει διαφορετικά κριτήρια για να προσδιορίσει την έννοια της αποτελεσματικότητας. Η κριτική ανάλυση του ζητήματος για την αποτελεσματικότητα των Αρχών είναι σημαντική για δυο λόγους: Αφενός, για να γίνει κατανοητό αν εκπληρώνουν τους σκοπούς ίδρυσής τους και αν τελικά είναι αναγκαία η σύστασή τους. Αφετέρου, από την σύγκριση θα προκύψουν τυχόν δυσλειτουργίες που επηρεάζουν το έργο τους.

Συνοψίζοντας όσα αναφέρθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο, η αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα είναι αμφιλεγόμενη. Για τους υποστηρικτές του θεσμού, με τη λειτουργία τους οι Αρχές συμβάλουν αφενός στην θεμελίωση ενός σύγχρονου κράτους δικαίου και αφετέρου στην προστασία των πάσης φύσεως ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κυρίως δε των πολιτικών και κοινωνικών. Διασφαλίζει τη προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων, σε μια περίοδο που αυτά πλήττονται σημαντικά. Ακόμη, έχουν ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά τα οποία καθορίζουν όλες τις λειτουργίες της. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η διεπιστημονική προσέγγιση του προβλήματος και η αξιοκρατία ως βασικός άξονας.

Υπάρχουν όμως και οι επικριτές του έργου των Ανεξάρτητων Αρχών, οι οποίοι προσπαθούν να τεκμηριώσουν με στοιχεία τις αντιρρήσεις τους. Οι «απαισιόδοξοι», λοιπόν, δυσπιστούν για το αν υπάρχει όντως αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας ή αν αντίθετα μέσα από αυτές τις αρχές καταφέρνει τελικά το κράτος να συγκεντρώνει περισσότερη εξουσία. Ακόμη, τονίζουν ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν είναι οικονομικά ανεξάρτητες, αφού χρηματοδοτούνται από το κράτος. Ως εκ τούτου ελλοχεύει ο κίνδυνος, σύμφωνα με αυτή την οπτική, να υποκινούνται στις αποφάσεις τους από οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα. Επίσης, οι επικριτές του θεσμού τονίζουν την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους και κυρίως θέτουν το ζήτημα της λογοδοσίας, από την οποία ξεφεύγουν οι ανεξάρτητες αρχές. Ακόμη, ορισμένοι κριτικοί αναφέρουν ότι τα αποτελέσματα επί των πεπραγμένων των

Ανεξάρτητων Αρχών δεν είναι ενθαρρυντικά, αφού τα κακώς κείμενα δεν έχουν διορθωθεί ακόμα<sup>120</sup>.

Από την άλλη πλευρά, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής έχει αποτελέσει πεδίο ευρύτερης διαμάχης μεταξύ των πολιτικών αναλυτών. Οι υπέρμαχοι του θεσμού τονίζουν ότι η ανεξαρτησία τους δεν είναι πραγματική παρά εικονική, αφού εξαρτώνται τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία. Παρόλα αυτά, όπως υποστηρίζουν, η εξάρτηση αυτή είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού, δεδομένου του όγκου των υποθέσεων που αντιμετωπίζουν σε καθημερινή βάση. Από την άλλη πλευρά, οι πολέμιοι του θεσμού θεωρούν αντίθετα ότι οι ανεξάρτητες αρχές, παρότι δρουν σε μεγάλο βαθμό ανεξέλεγκτα, στερούνται πολιτικής ευθύνης.

Γενικότερα, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην ολότητά του κρίνεται ως επιτυχημένος και αποτελεσματικός, αφού ο Αμερικάνος νομοθέτης έχει προβλέψει όλες τις συγκυρίες (οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές) οι οποίες επιδρούν στον αριθμό και τις αρμοδιότητες των ΑΡΑ. Επιπλέον, η έλλειψη γενικού ρυθμιστικού πλαισίου των αρχών αυτών αποτελεί πλεονέκτημά τους, αφού μπορούν να προσαρμόζονται ταχύτατα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας<sup>121</sup>.

Όσον αφορά τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών στην Γαλλία, αναγνωρίζονται οι επικριτές αλλά και οι υποστηρικτές του έργου τους. Οι μεν, θεωρούν ότι ο μεγάλος αριθμός των Αρχών, είναι από μόνος του δυσλειτουργικός. Σαράντα Ανεξάρτητες Αρχές είναι εκ των πραγμάτων αδύνατο να ελεγχθούν αποτελεσματικά, ακόμα και αν καταφέρνουν να εκπληρώσουν τους ιδρυτικούς σκοπούς τους. Ακόμη, οι επικριτές των Αρχών παραπέμπουν στα άρθρα 13 και 21 του Συντάγματος της Γαλλίας, στα οποία υποδηλώνεται ότι η κανονιστική τους αρμοδιότητα έχει πολλούς περιορισμούς. Ένα άλλο μελανό σημείο των Ανεξάρτητων Αρχών στην Γαλλία, με βάση την απαισιόδοξη οπτική, είναι η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης τους. Μάλιστα, ορισμένοι τείνουν να πιστεύουν ότι λόγω ακριβώς της έλλειψης αυτής, η Δημοκρατία πιθανόν οδηγείται προς μια αριστοκρατική κατεύθυνση. Κάτι τέτοιο μπορεί να συμβεί αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το κράτος έχει παραχωρήσει στις Αρχές αρμοδιότητες που κανονικά είχε το ίδιο. Όταν όμως οι Αρχές αυτές δεν λογοδοτούν και όταν υπάρχει πλήρης απουσία ελέγχου, οι «σοφοί»

<sup>120</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 1.4

<sup>121</sup> Bernstein M. (1955). *Regulating Business by independent commissions*. Princeton University Press: USA. p. 83-84

- όπως χιουμοριστικά τους χαρακτηρίζουν- μπορούν να πράξουν ό, τι θέλουν, καταλύοντας έτσι τις βασικές αρχές της δημοκρατίας.

Από την άλλη πλευρά, όπως και για την χώρα μας, οι υποστηρικτές του θεσμού στη Γαλλία τονίζουν ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές καταφέρνουν να καλύψουν ένα ευρύ φάσμα του ιδιωτικού και δημόσιου βίου, τονίζοντας ότι με τη λειτουργία τους συμβάλουν στην ενίσχυση του κράτους Δικαίου. Μάλιστα, η αποτελεσματικότητά τους, σύμφωνα με αυτή την άποψη, έγκειται στο γεγονός ότι απαρτίζονται από επιστημονικές ομάδες όλων των ειδικοτήτων και κατά συνέπεια μπορούν να αντιμετωπίσουν την κάθε υπόθεση σφαιρικά<sup>122</sup>.

Όσον αφορά την Κύπρο, κατά την αναζήτηση της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας (έντυπης και διαδικτυακής) δεν εντοπίστηκε κάποια αναφορά στην αποτελεσματικότητα των Αρχών και των Ανεξάρτητων Προσώπων της. Ως εκ τούτου, δε μπορεί να συγκριθεί παρακάτω με τις υπόλοιπες χώρες.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι και στις τρεις χώρες (Ελλάδα, Αμερική, Γαλλία) ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην ολότητά του έχει υποστηρικτές αλλά και επικριτές. Τις περισσότερες θετικές κριτικές έχουν δεχθεί οι Αρχές των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής, ως ιστορικά πρώτες. Οι επικριτές τους έχουν να τονίσουν μόνο ότι στερούνται πολιτικής ευθύνης. Το ερώτημα που προκύπτει σε αυτό το σημείο είναι αν όντως δεν έχουν πολιτική ευθύνη, δεδομένου του ότι οι πράξεις τους τίθενται υπό αυστηρό πολιτικό έλεγχο. Η πολιτική ευθύνη αφορά τις πράξεις και τις παραλείψεις των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και άπτεται του πεδίου του πολιτικού ελέγχου. Όταν ο έλεγχος αυτός κρίνεται ως αποτελεσματικός, δεν τίθεται ζήτημα απουσίας πολιτικής ευθύνης.

Όσον αφορά την Γαλλία, ο μεγάλος αριθμός των Αρχών λογίζεται τόσο στα θετικά όσο και στα αρνητικά του θεσμού. Από τη μια πλευρά αποτελεί πλεονέκτημα γιατί με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται ο έλεγχος και η καλύτερη λειτουργία όλων των τομέων του ιδιωτικού και δημόσιου βίου, γεγονός που συνεπάγεται την άνοδο του βιοτικού επιπέδου των πολιτών και την διασφάλιση της νομιμότητας. Από την άλλη πλευρά, όπως τονίζουν και οι επικριτές του θεσμού, δεν είναι εφικτός ο αποτελεσματικός έλεγχος όλων των Αρχών. Έτσι, προκύπτουν ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης του θεσμού, αφού οι Αρχές δεν λογοδοτούν για τα πεπραγμένα και τις αποφάσεις τους σε πολλές περιπτώσεις.

---

<sup>122</sup> Αντωνόπουλος Μ. (1995). *Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα. σελ. 58



Τέλος, για την Ελλάδα τα δεδομένα είναι μάλλον ενθαρρυντικά, αφού άποψη πολλών είναι ότι οι Αρχές, έχοντας στη διάθεσή τους τον κατάλληλο τεχνολογικό εξοπλισμό αλλά και το σωστά εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, εκτελούν σωστά το έργο τους. Βέβαια, η Ελλάδα θα μπορούσε να ακολουθήσει και το παράδειγμα της Κύπρου προκειμένου να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα του έργου της. Άποψη του γράφοντος είναι ότι μια ενδεχόμενη συνταγματική κατοχύρωση περισσότερων Ανεξάρτητων Αρχών ή θέσπιση Ανεξάρτητων Σωμάτων και προσώπων που θα έχουν τον ίδιο ρόλο με τις Αρχές, θα είχε ως αποτέλεσμα την καλύτερη λειτουργία τους, λόγω της καλύτερης κατανομής των δραστηριοτήτων τους. Εντούτοις και στην περίπτωση της χώρας μας, οι επικριτές του θεσμού κάνουν λόγο για έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης, λόγω της απουσίας λογοδοσίας των Αρχών. Προς αυτή την κατεύθυνση, μια πρόταση θα ήταν η λήψη μέτρων για ισχυροποίηση του ρόλου της Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και της Διάσκεψης των Προέδρων, όργανα τα οποία φέρουν το μεγαλύτερο βάρος του ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών.

### **3.2.4 Διοικητική Εποπτεία**

Η θεσμοθέτηση και λειτουργία των *εποπτικών φορέων* είναι σημαντικές για την καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης στη δημόσια διοίκηση αλλά και την αποτελεσματική λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, το παράδειγμα που αναφέρθηκε στην εργασία ήταν η Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι ελέγχονται από τους φορείς εποπτείας.

Ξεκινώντας με τη χώρα μας, αναφορικά με την διοικητική εποπτεία ασκείται προς δυο μεριές. Εν πρώτοις εποπτεύονται τα όργανα των αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο εποπτεία ασκείται και επί των πεπραγμένων και των αποφάσεων των προσώπων αυτών. Σε πρώτο επίπεδο, η εποπτεία περιλαμβάνει την παροχή συμβουλών, οδηγιών, παραινέσεων αλλά και επικρίσεων- όπου κρίνεται απαραίτητο- του κράτους προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Επιπλέον, η εποπτεία του κράτους έχει προληπτικό και κατασταλτικό χαρακτήρα. Στην πρώτη περίπτωση προληπτική εποπτεία υφίσταται όταν οι πράξεις και οι αποφάσεις των οργάνων είχαν εγκριθεί από προηγούμενο κρατικό όργανο. Αντίθετα, κατασταλτική εποπτεία ασκείται στην περίπτωση που ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει λάβει ήδη κάποια απόφαση.

Μια ακόμα σημαντική παράμετρος της εποπτείας είναι η δυνατότητα υποκατάστασης. Σε αυτή την περίπτωση, η οποία ισχύει μόνο όταν αποδεδειγμένα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρακάμπτουν τους νόμους του, το κράτος διατηρεί το δικαίωμα να παρακάμψει τη δήλωση βούλησης των ΟΤΑ.

Ακόμα μια μορφής εποπτεία, η οποία είναι περιστασιακή, αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαχείρισης της ποιότητας των ΟΤΑ. Η πιο συνήθης μορφή της εποπτείας αυτής είναι η διατύπωση ερωτήσεων και επερωτήσεων οι οποίες προκύπτουν από την ψήφιση σχετικών νομοθετημάτων και αφορούν κατά κύριο λόγο την δημοσιονομική διαχείριση εκ μέρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επιπλέον, είδος διοικητικής εποπτείας είναι ο λαϊκός έλεγχος στον οποίο υποβάλλεται ο δήμαρχος. Κατά τη διάρκεια της συνάντησης οι δημότες διατηρούν το δικαίωμα διατύπωσης ερωτημάτων και αντιρρήσεων επί των λεγομένων του δημάρχου. Η ίδια υποχρέωση λογοδοσίας υπάρχει και στον πρόεδρο της κοινότητας.

Επιπλέον, αναγνωρίζονται η οικονομική εποπτεία, ο δικαστικός έλεγχος επί των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων των δημάρχων και τέλος ο έλεγχος κατά τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών.

Τελευταία μορφή εποπτείας, η οποία είναι έμμεση καθώς λειτουργεί ως μια άτυπη μορφή ελέγχου, είναι η επιστημονική και τεχνική εποπτεία, των ΟΤΑ από κρατικά όργανα όπως είναι τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες αλλά και τα επιστημονικά και ερευνητικά κέντρα<sup>123</sup>.

Παράλληλα, εξετάστηκε η διοικητική εποπτεία που ασκείται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Ευρώπης ψήφισε τον Οκτώβριο του 1985 την Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την υπογραφή της οποίας καθιερώνονταν διακρατικές αρχές οι οποίες θα εξασφάλισαν την ανεξαρτησία των τοπικών κοινοτήτων, δηλαδή των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Ο Χάρτης δεσμεύει τα Κράτη Μέλη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των Τοπικών Αρχών. Οι τοπικές αρχές οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία. Οι Τοπικές Αρχές, θα πρέπει να είναι σε θέση να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους αποκλειστική ευθύνη και προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού. Ο Χάρτης θεωρεί ότι οι δημόσιες υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από τις αρχές που είναι εγγύτερα προς τους πολίτες. Για το σκοπό αυτό, ο Χάρτης θέτει τις

<sup>123</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 2.1

προϋποθέσεις που αφορούν την προστασία των ορίων των τοπικών αρχών, την ύπαρξη των κατάλληλων διοικητικών δομών και πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνται, τους οικονομικούς πόρους των τοπικών αρχών και τη νομική προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα όρια της διοικητικής εποπτείας των τοπικών αρχών εκτείνονται μέχρι τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους<sup>124</sup>.

### **3.2.5 Εποπτεία του Χρηματοπιστωτικού Τομέα**

Ακόμη, εποπτεία ασκείται και στον χρηματοπιστωτικό τομέα, προκειμένου να διασφαλιστούν η ομαλή λειτουργία του τραπεζικού συστήματος (σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο) αλλά και η ασφάλεια των πολιτών.

Ανακεφαλαιώνοντας, στην Ελλάδα η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα ασκείται από τέσσερις φορείς: τη Τράπεζα της Ελλάδος, την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, την Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης και την Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων. Το πεδίο αρμοδιοτήτων τους καθορίζεται από το είδος των επιχειρήσεων στην οποία δραστηριοποιείται. Συνεπώς, η Τράπεζα της Ελλάδος εποπτεύει τις τράπεζες, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ελέγχει τις Ανώνυμες Εταιρίες Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών και τέλος η νεοσύστατη Εποπτεία Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτεία Αγοράς Προϊόντων. Συνοπτικά, στόχος της Τράπεζας της Ελλάδος είναι η προστασία αυτών που λαμβάνουν την ασφάλιση και των δικαιωμάτων τους. Ακόμη, στοχεύει στην ομαλή λειτουργία της αγοράς ιδιωτικής ασφάλισης και εξασφαλίζει ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν στερούνται αξιοπιστίας. Τέλος, μακροπρόθεσμος στόχος της Τράπεζας της Ελλάδος είναι η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Αντικείμενο εποπτείας της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς είναι τόσο οι εγχώριοι όσο και οι διεθνείς οργανισμοί που παρέχουν επενδυτικές υπηρεσίες. Ακόμα, εποπτεύει τους οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων και τα όργανά τους και τις εισηγμένες εταιρίες. Επίσης, παρακολουθεί και ελέγχει τις πράξεις προσώπων που κατέχουν σημαντικές πληροφορίες και τις δράσεις που σχετίζονται με την χειραγώγηση της αγοράς. Ως καθ' ύλη αρμόδια για την εποπτεία της εφαρμογής των διατάξεων της νομοθεσίας για την κεφαλαιαγορά, έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις και μέτρα όπως το χρηματικό πρόστιμο, η αφαίρεση αδείας, η αναστολή της λειτουργίας και η αναστολή διαπραγμάτευσης εισαγμένων κινητών αξιών στα πρόσωπα που παρεμβαίνουν την κείμενη νομοθεσία. Ακόμα, έχει την αρμοδιότητα να υποβάλει

<sup>124</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 3

μηνυτήριες αναφορές προς αποκατάσταση της τάξης. Άλλη σημαντική αρμοδιότητα της Επιτροπής είναι ο έλεγχος των εποπτευόμενων προσώπων σχετικά με τη συμμόρφωσή τους σε θέματα που αφορούν την πρόληψη και αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Τέλος, έχει ως αρχή της την προστασία του πολίτη και ως εκ τούτου εξετάζει καταγγελίες των πολιτών σχετικά με ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της. Αναφορικά με την Εποπτεία Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Εποπτεία Αγοράς Προϊόντων, έχει ως βασική αρμοδιότητα την εξασφάλιση από πλευράς δημόσιας αρχής ότι οι εποπτευόμενοι οικονομικοί φορείς, οι εγκαταστάσεις και τα ασφαλιστικά προϊόντα τους συμμορφώνονται με την υπάρχουσα νομοθεσία και κυρίως δε θέτουν σε κίνδυνο το περιβάλλον, την ασφάλεια ή άλλες πτυχές του δημόσιου συμφέροντος. Κατ' επέκταση, οι αρμοδιότητες της Αρχής περιλαμβάνουν όλες τις απαραίτητες ενέργειες προς αυτή την κατεύθυνση, όπως είναι ο προγραμματισμός, η παροχή οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών στους εποπτευόμενους φορείς και η διενέργεια ελέγχων. Ακόμη, στις αρμοδιότητες της αρχής εντάσσεται και η επιβολή κυρώσεων, όπου κρίνεται απαραίτητο, μετά τον έλεγχο

Τέλος, όσον αφορά την Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, έχει ως βασική αρμοδιότητα την δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ του επενδυτικού κοινού και του ελεγκτικού- λογιστικού θεσμού. Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, έχει συστήσει τρία εποπτικά συμβούλια: Το Συμβούλιο Εποπτικού Ελέγχου, η Επιτροπή Επαγγελματικών Εξετάσεων και το Συμβούλιο Λογιστικής Τυποποίησης<sup>125</sup>.

Στις υπόλοιπες χώρες, το ρόλο της εποπτείας τον έχει αναλάβει αποκλειστικά η Κεντρική Τράπεζα κάθε χώρας. Ως εκ τούτου, στην εργασία μελετήθηκε η Ομοσπονδιακή Τράπεζα της Αμερικής, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (η οποία έχει αναλάβει εποπτικά καθήκοντα μεταξύ των άλλων και για την Γαλλία) και η Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου. Ας δούμε περιληπτικά τις αρμοδιότητές τους:

- Ομοσπονδιακή Τράπεζα της Αμερικής: Τον εποπτικό ρόλο ασκούν οι 12 Ομοσπονδιακές Τράπεζες. Στις αρμοδιότητές τους εντάσσονται η εποπτεία και η εξέταση των τραπεζών μελών του κράτους, η χορήγηση ρευστού σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για τη διασφάλιση της ρευστότητας και τέλος η εξέταση ορισμένων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων για τη διασφάλιση της

---

<sup>125</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 2.1

τήρησης των νόμων σχετικά με την προστασία των καταναλωτών και την δίκαιη δανειοδότηση.

- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα: Στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας περιλαμβάνονται η διενέργεια εποπτικών ελέγχων και επιτόπιων επιθεωρήσεων όπου κριθεί απαραίτητο. Η χορήγηση αλλά και η ανάκληση υπό περιπτώσεις άδειας λειτουργίας στις τράπεζες και ο καθορισμός αυστηρότερων κεφαλαιακών απαιτήσεων, τα λεγόμενα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας, με σκοπό την αντιμετώπιση τυχόν χρηματοοικονομικών κινδύνων.
- Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου: Ως εποπτικός φορέας είναι αρμόδια για τη συμμόρφωση των εποπτευόμενων προσώπων με τις οικονομικές κυρώσεις που αποφασίζονται και επιβάλλονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με σκοπό τη λήψη συντονισμένων μέτρων και ενεργειών σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχει στενή συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Οικονομικών και τη Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης<sup>126</sup>. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι συνολικά ο θεσμός της εποπτείας είναι αναγκαίος για την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς τόσο στον δημόσιο όσο και στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Προβαίνοντας σε μια καλοπροαίρετη κριτική του θεσμού της εποπτείας θα μπορούσε να τονιστεί ότι στην Ελλάδα τα δεδομένα δεν είναι τόσο ενθαρρυντικά. Καταρχήν, δεν φαίνεται να τηρείται σε μεγάλο βαθμό η Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία δίνει μεγάλη ελευθερία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιορίζει τον ρόλο των εποπτικών φορέων. Αντίθετα, στην Ελλάδα οι αρμόδιοι εποπτικοί φορείς καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, ασκώντας σφαιρικό έλεγχο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ακόμη, προκύπτει ζήτημα αποτελεσματικότητας της εποπτείας, αφού μελέτες περίπτωσης σε ΟΤΑ έχουν αναδείξει μελανά σημεία στην δράση των φορέων. Τροχοπέδη σε αυτή την περίπτωση, σύμφωνα με τις μελέτες, αποτελεί κατά κύριο λόγο η υποστελέχωση των φορέων αλλά και η άρνηση ελέγχου και συμμόρφωσης ορισμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε αυτή την περίπτωση προτείνεται η επιβολή κυρώσεων σε

---

<sup>126</sup> Δες παραπάνω, κεφάλαιο 3.

όσους ΟΤΑ δεν θέλουν να συνεργαστούν αλλά και η αύξηση του προσωπικού των φορέων για αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους<sup>127</sup>.

Τέλος, αναφορικά με την εποπτεία στο χρηματοπιστωτικό τομέα, τα δεδομένα είναι μάλλον ενθαρρυντικά για την Ελλάδα, η οποία φαίνεται να εναρμονίζεται με τα διεθνή πρότυπα, ενώ δεν έχει δεχθεί ως τώρα αρνητική κριτική όσον αφορά την αποτελεσματικότητά της. Βέβαια, επειδή ο χώρος της οικονομίας εκτείνεται και εκτός των πλαισίων της χώρας μας, καλό θα ήταν να υπάρχει συνεργασία μεταξύ των φορέων εποπτείας στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς. Από την άλλη πλευρά, δεν τίθεται ζήτημα αμφισβήτησης της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας των Κεντρικών Τραπεζών αναφορικά με την εποπτεία που ασκούν στο χρηματοπιστωτικό σύστημα<sup>128</sup>.

## **ΜΕΡΟΣ Δ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτέλεσαν οι Ανεξάρτητες Αρχές και οι εποπτικοί φορείς, όπως λειτουργούν στην Ελλάδα αλλά και στο εξωτερικό, συγκεκριμένα στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, την Γαλλία και την Κύπρο. Ακόμη, έγινε αναφορά σε όργανα και φορείς που λειτουργούν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας, πραγματοποιήθηκε λεπτομερής αναφορά στις ανεξάρτητες αρχές, εστιάζοντας αποκλειστικά στην λειτουργία τους στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, εξετάστηκαν οι πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές (η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, η Αρχή Προστασίας Απορρήτου Τηλεπικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και ο Συνήγορος του Πολίτη). Απαραίτητη κρίθηκε και η ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη των Αρχών, η συνταγματική κατοχύρωση κάθε μιας από τις παραπάνω Αρχές και τέλος η εξέταση

---

<sup>127</sup> Σιώτα Φ. (2008). *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από την περιφέρεια (παλαιό και νέο καθεστώς) – η περίπτωση συγκεκριμένης περιφέρειας (πχ περιφέρεια Αττικής)*. Πτυχιακή εργασία: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. σελ. 67-70

<sup>128</sup> Τσιμπανούλης Δ. (2008). *Η δημιουργία Ελληνικής Ενιαίας Εποπτικής Αρχής*. Στο: Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς. *Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων*. Πρακτικά 1<sup>ου</sup> Ετήσιου Συνεδρίου 2005. Νομική Βιβλιοθήκη: Αθήνα. σελ. 36-37

της αποτελεσματικότητάς τους, όπως αυτή προκύπτει από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, αντικείμενο μελέτης αποτέλεσαν οι εποπτικοί φορείς, δηλαδή τα όργανα εκείνα τα οποία ασκούν εσωτερικό έλεγχο στην δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, προσδιορίστηκε η λειτουργία τους, η ιστορική εξέλιξη και η νομοθετική κατοχύρωσή τους. Τέλος, με βάση την βιβλιογραφία, αποτιμήθηκε συνολικά το έργο τους προκειμένου να διαπιστωθεί αν και κατά πόσο είναι αποτελεσματικοί.

Σκοπός του τρίτου κεφαλαίου ήταν η επισταμένη αναφορά στους εποπτικούς φορείς και τις ανεξάρτητες αρχές όπως λειτουργούν στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, στην Γαλλία και στην Κύπρο. Τέλος, λόγω της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εξετάστηκε αν έχουν θεσπιστεί κανόνες για τη λειτουργία των εποπτικών φορέων και των ανεξάρτητων αρχών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαπιστώθηκε ότι σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο λειτουργούν δυο σημαντικά όργανα, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, ενώ υπάρχει και ανάλογη πρόβλεψη για την εποπτεία στην δημόσια διοίκηση, με την ψήφιση της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί μια κριτική εξέταση των όσων γράφηκαν παραπάνω. Συγκεκριμένα, έγινε σύγκριση σε επίπεδο λειτουργίας, ελέγχου και αποτελεσματικότητας των ανεξάρτητων αρχών, όπως λειτουργούν στις χώρες του εξωτερικού (ΗΠΑ, Γαλλία, Κύπρος) και στην Ελλάδα. Τέλος, συγκρίθηκε η λειτουργία των εποπτικών φορέων όπως δρουν στις εξεταζόμενες χώρες. Σκοπός του κεφαλαίου, ήταν και η διατύπωση προτάσεων για βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας τους στην Ελλάδα, με την υιοθέτηση πρακτικών που εφαρμόζουν οι άλλες χώρες.

Από το τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας εξήχθησαν συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργία των φορέων και των αρχών. Τα συμπεράσματα αυτά σε ένα μεγάλο βαθμό είναι ενθαρρυντικά, καθότι και οι Αρχές και οι Εποπτικοί Φορείς φαίνεται να λειτουργούν ορθά και να εξυπηρετούν τους σκοπούς ίδρυσης τους. Παρόλα αυτά, τα κακώς κείμενα στον Ελλαδικό χώρο δεν έχουν παύσει εντελώς, γι αυτό και καλό θα ήταν η χώρα μας να ακολουθήσει την τακτική των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής, συστήνοντας περισσότερες Συνταγματικά Κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Κατά αυτό τον τρόπο κάθε Αρχή θα έχει λιγότερες αρμοδιότητες και πεδία ελέγχου και έτσι θα είναι πιο

αποτελεσματικές, αφού θα μπορούν να διαχειριστούν καλύτερα τις υποθέσεις τους. Εντούτοις, εξετάζοντας κριτικά και τον έλεγχο των Αρχών στις άλλες χώρες, διαπιστώθηκε ότι στην Ελλάδα ο έλεγχος που υφίσταται είναι επαρκής, αφού καλύπτει όλους τους απαραίτητους τομείς. Όσον αφορά τους εποπτικούς φορείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος προτείνεται αφενός ο εκσυγχρονισμός τους και αφετέρου η καλύτερη συνεργασία τους με αντίστοιχους φορείς του εξωτερικού, από τους οποίους θα μπορούσαν να αντλήσουν σημαντικές πληροφορίες και στοιχεία για την διευκόλυνση του έργου τους. Από την άλλη πλευρά, η αποτελεσματικότητα της εποπτείας στη διοίκηση αμφισβητείται από πολλούς και ως εκ τούτου προτείνεται η θέσπιση περισσότερων κανόνων, η ορθότερη διαχείριση των οικονομικών πόρων και τέλος η καταπολέμηση της υποστελέχωσης που δυσχεραίνει το έργο τους, με την πρόσληψη νέου προσωπικού.

Η παρούσα διπλωματική εργασία θα μπορούσε να αποτελέσει τροφή για περαιτέρω έρευνα. Βασιζόμενοι στα ευρήματα της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, οι πολιτικοί επιστήμονες θα μπορούσαν να διεξάγουν εμπειρικές μελέτες για να διαπιστώσουν αν πράγματι η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών και των Εποπτικών Φορέων στην Ελλάδα είναι απρόσκοπτη και αποτελεσματική. Μια τέτοια έρευνα θα μπορούσε να στηριχθεί τόσο σε ποσοτικά δεδομένα, όπως οι εκθέσεις που καταθέτουν κάθε χρόνο στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, αλλά και ποιοτικά, με συνεντεύξεις στους εργαζομένους και τους απλούς πολίτες που έχουν δεχθεί τις υπηρεσίες των Φορέων και των Αρχών. Ακόμη, επειδή το ζήτημα του ελέγχου έχει απασχολήσει κατά καιρούς τους πολιτικούς επιστήμονες, καλό θα ήταν να γίνει περαιτέρω έρευνα προκειμένου να διαπιστωθεί αν αυτή η μορφή ελέγχου είναι επαρκής ή αν αντίθετα αποτελεί τροχοπέδη για την ορθή λειτουργία των Αρχών και των Φορέων.



## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αντωνόπουλος Μ. (1995) *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα.
- Αρμανέντος Π., Σωτηρόπουλος Β. (2005). *Προσωπικά δεδομένα. Ερμηνεία Ν. 2472/1997*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Βεβετσανοπούλου Μ. (2014). *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Δάγτογλου Δ. (1996). *Ραδιοτηλέοραση και Σύνταγμα*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα.
- Δελλή Γ. *Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών*. Περιοδικό «δίκη», 34(2003).
- Ελληνική Εταιρία Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς. *Ενιαία Εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τιτλοποίηση απαιτήσεων*. Πρακτικά 1<sup>ου</sup> ετήσιου συνεδρίου 2005. Νομική Βιβλιοθήκη: Αθήνα.
- Καρακώστα Β.( 2003). *Οι κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητες αρχές και η δικονομική τους θέση*. Εισήγηση στην Ένωση Ελλήνων Δικονομολόγων.
- Κοζύρης Φ., Μεγγλίδου Σ. (2003). *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα
- Κουλούρης Ν. (1993). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*. Περιοδικό Διοικητική Δίκη. Τεύχος 5

- Κτιστάκη Σ. (2014). *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση*. Παπαζήση: Αθήνα, 2014
- Λαζαράκος Γ. (2010). *Ανεξάρτητες αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνας.
- Μακρυδημήτρης Α. (2010). *Δημόσια διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης Α., Κουλούρης Ν., Χρυσανθάκης Χ., Οικονόμου Α. (1996). *«ombudsman», ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Διοίκηση και Πολιτεία*. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα.
- Μανιτάκης Α. ( 2009). *Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Με στοιχεία πολιτειολογίας*. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μπεσσίλα- Μακρίδη Ε. (2004). *Έλεγχος διοίκησης*. τόμος Ι. Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Παναγόπουλου Θ. ( 2014). *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*. Εκδόσεις Σταμούλης: Αθήνα.
- Ρακιντζής Λ. (2009). Ο ρόλος του θεσμού του Γ.Ε.Δ.Δ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου 11-13/10/2007 Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη :Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.
- Σπηλιοτοπούλου Ε. (1999). *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*. 9<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα.
- Σταϊκούρας Π. (2005). «Ανεξάρτητες Αρχές». *Με ή χωρίς εισαγωγικά*: Περιοδικό «επίκεντρα». Τεύχος Αυγούστου 2005
- Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικολόγων. *Το χρηματιστήριο στο Ελληνικό Δίκαιο*. 9<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο στους Δελφούς. Εκδόσεις Σάκκουλας: Αθήνα, 2000.
- Σφήκας Δ. (1998). *Το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*. Έκδοση Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Β. (2007). Ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Περιοδικό «Δικαιώματα των Ανθρώπων», τεύχος 36.
- Τάχος Α. (2000). *Ελληνικό διοικητικό σύστημα*. 5<sup>η</sup> έκδοση. Σάκκουλας: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

- Τζώνος Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα.
- Φραγκάκης Ν. (επιμ.). *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Εκδόσεις Σάκουλλα: Αθήνα- Κομοτηνή.
- Χλέπας Ν. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα- ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις Σάκουλλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

### ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Bernstein M. (1955). *Regulating Business by independent commissions*. Princeton University Press: USA.
- Coliard C., Timsit G. (1987). *Les autorites administratives independantes*. Πρακτικά συμποσίου του Ινστιτούτο Νομικών Σπουδών. Πανεπιστήμιο Paris I. Επιμέλεια- έκδοση: PUF.
- De Somer St. ( 2017). *Autonomous public bodies and the law. A European Perspective*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Donovan M., Irvine P.( 1936). *The president's power to remove members of administrative agencies*. Conell Law Quartelly.
- Dumortier G. (2006). *Le controle des autorites administratives independantes*. Regards Sur l' actualite: Paris.
- Frison- Roshe M. A. ( 2000). *La victoire du citoyen client*. Societal. No 30.
- Gentot M. (1994). *Les Autorites Administratives Independentes*. 2<sup>nd</sup> edition. Montchrestien: Paris.
- Miller G. (1986). *Independent Agencies*. The supreme court review.

### ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗ

- Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Τηλεπικοινωνιών. Επίσημη ιστοσελίδα. Διαθέσιμο στο <http://www.adae.gr/i-adae/paroysiasti/> . Πρόσβαση στις 28/11/2017
- Διαδικτυακή πύλη της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ανεξάρτητες Υπηρεσίες. Πρόσβαση στις 13-12-2017 από

<http://www.portal.gov.cy/portal/portal.nsf/gwp.getGroup?OpenForm&access=0&SectionId=citizen&CategoryId=%CE%9A%CF%85%CE%B2%CE%B5%CF%81%CE%BD%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%99%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%83%CE%B5%CE%BB%CE%AF%CE%B4%CE%B5%CF%82&SelectionId=%CE%91%CE%BD%CE%B5%CE%BE%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%20%CE%A5%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82&print=0&lang=el>

- Ελεγκτική υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας. Πρόσβαση στις 12-12-2017 από [http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index\\_gr/index\\_gr?OpenDocument](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument)
- Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Επίσημη Ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 9-12-2017 από [http://www.hcmc.gr/el\\_GR/web/portal/supfor](http://www.hcmc.gr/el_GR/web/portal/supfor) .
- Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων. Πρόσβαση στις 13-2-2018 , από [http://www.elte.org.gr/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=324&Itemid=194&lang=el](http://www.elte.org.gr/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=324&Itemid=194&lang=el)
- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός. Πρόσβαση στις 21-11-2017 από <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.el.html>
- Europa. eu. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. Πρόσβαση στις 26- 12- 2017 από [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_el)
- Europa.eu. Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) . Πρόσβαση στις 26-12-2017 από [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_el)
- Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου. Παρεμπόδιση και καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Πρόσβαση στις 20-12-2017 από <https://www.centralbank.cy/el/licensing-supervision/prevention-and-suppression-of-money-laundering-activities-and-financing-of-terrorism-1>

- Κυπριακή Δημοκρατία. Ο πολιτικός ρόλος και οι αρμοδιότητες της Βουλής. Πρόσβαση στις 27-12-2017 από <http://www.parliament.cy/el/general-information/the-political-role-and-the-responsibilities-of-the-house>
- Μάρκοβιτς Γ. Περί Ανεξάρτητων Αρχών και δημοσίων εσόδων. Πρόσβαση στις 27-12-2017 από <http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/peri-aneksartiton-archon-kai-dimosion-esodon>
- Νόμος Πλαίσιο για την Εποπτεία των Οικονομικών Δραστηριοτήτων και την Εποπτεία Αγοράς προϊόντων. Πρόσβαση στις 10-11-2017 από <http://www.opengov.gr/ypoian/wp-content/uploads/downloads/2017/11/20171030-Frameworklaw.pdf> .
- Σύνταγμα της Κύπρου. Μέρος 06- Περί των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας. Πρόσβαση στις 12-12-2017 από [http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/\\$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/D8BB91D5D220E18CC22574970035FBCF/$file/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91.pdf?openelement)
- Συνήγορος του Πολίτη. Επίσημη ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 22-11-2017 από <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma>
- Συνήγορος του Πολίτη. Νομικό Πλαίσιο και λειτουργία της Αρχής. Πρόσβαση στις 22-11-2017 από [https://www.synigoros.gr/resources/docs/609\\_02-nomikoplaisio.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/609_02-nomikoplaisio.pdf)
- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Επίσημη Ιστοσελίδα. Πρόσβαση στις 3-12-2017 από <http://www.seedd.gr/%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%B9%CE%BA%CE%AE/tabid/57/Default.aspx> .
- Το καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος. Πρόσβαση στις 10-11-2017 από <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/bank/LegalF/statute.aspx>
- Τράπεζα της Ελλάδος. *Οι εποπτικές δραστηριότητες της τράπεζας της Ελλάδος στο νέο χρηματοοικονομικό περιβάλλον*. Πρόσβαση στις 30/10/2017 από <http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/>
- Τράπεζα της Ελλάδος. Εποπτεία ιδιωτικής ασφάλισης. Πρόσβαση στις 5-12-2017 από <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/deia/default.aspx> .
- Υπουργείο Εσωτερικών. Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόσθετο πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις τοπικών αρχών. Πρόσβαση στις 19-11-2017, από

<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8?OpenDocument>

- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Νόμος- Πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών δραστηριοτήτων και την εποπτεία αγοράς προϊόντων. Άρθρο 05-ενέργειες που συνιστούν εποπτεία. Πρόσβαση στις 9-11-2017 από <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=8421> .
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Νόμος- Πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών δραστηριοτήτων και την εποπτεία αγοράς προϊόντων. Άρθρο 07-καθήκοντα ελεγκτών/ ελεγκτικών αρχών- αρχών εποπτείας. Πρόσβαση στις 9-11-2017 από <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=8405>
- The FED. Home page. Πρόσβαση στις 21-12-2017 από <https://www.federalreserve.gov/>

#### ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΕΣ ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ

- Κανελλοπούλου Ε. (2009). *Η εποπτεία των κεφαλαιακών απαιτήσεων των ασφαλιστικών εταιριών*. Διπλωματική εργασία. Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα.
- Κώτσογλου Κ. (2013). *Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η συνεισφορά της στην εξάλειψη της διαφθοράς και τη βελτίωση των υπηρεσιών στη δημόσια διοίκηση*. Διδακτορική Διατριβή: Πολυτεχνείο Κρήτης.
- Σιώτα Φ. (2008). *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από την περιφέρεια (παλαιό και νέο καθεστώς) – η περίπτωση συγκεκριμένης περιφέρειας (πχ περιφέρεια Αττικής)*. Πτυχιακή εργασία: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- 

#### ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

- Διαμαντούρος Ν. Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές».
- Κανονισμός της Βουλής, άρθρο 138<sup>Α</sup>.
- Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης 229. Προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμό 273 «κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη».

- Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως 121. Νόμος υπ' αριθμόν 2225 για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις.
- Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως 220. Νόμος υπ' αριθμόν 3051/2002 «συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεως στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»
- Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως Α', υπ' αριθμόν 136/5.6. 2003. Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων