

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ
ΑΠΟΣΤΟΛΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

ΓΕΩΡΓΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ ΦΩΤΙΟΣ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2013

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ
ΑΠΟΣΤΟΛΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

ΓΕΩΡΓΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ ΦΩΤΙΟΣ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2013

Η παρούσα πτυχιακή εργασία εκπονήθηκε από τον Γεωργαντόπουλο Φώτιο.

Η εκκίνησή της τοποθετείται χρονικά τον Μάρτιο του 2013 και η ολοκλήρωση της τον Αύγουστο του 2013.

Θέλω να ευχαριστήσω θερμά την κ. Γεωργίου Δήμητρα, επιβλέποντα της πτυχιακής μου εργασίας που μου έδωσε την ευκαιρία να εργαστώ με ένα τόσο εξειδικευμένο και συνάμα ενδιαφέρον θέμα καθώς και για την συνεχή βοήθεια και καθοδήγηση που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησής της.

Επίσης οφείλω να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες του Τ.Ε.Ι. Μεσολογγίου για τις γνώσεις που μου παρείχαν κατά τη διάρκεια φοίτησής μου, βοηθώντας ο καθένας με τον τρόπο του.

Παράλληλα όμως θα ήθελα να ευχαριστήσω και τους συναδέλφους μου για του εξαμήνου εκπόνηση της πρακτικής μου άσκησης για την πολύτιμη συνεργασία, τη βοήθεια και τις συμβουλές που μου πρόσφεραν καθ' όλη τη διάρκεια συγγραφής της εργασίας.

Η συνεργασία τους υπήρξε πολυδιάστατη και πολύ περισσότερο διδακτική. Οι περαιτέρω γνώσεις τους αποτέλεσαν τη βάση της εργασίας μου και χωρίς αυτές η αποπεράτωσή της θα ήταν σαφώς δυσκολότερη.

Κλείνοντας θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την υποστήριξη που μας έδειξαν σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ

- Α.Δ.Α.: Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
Α.Δ.Α.Ε.: Αρχή Διατήρησης Απορρήτου των Επικοινωνιών
Α.Ε.Ι.: Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
Α.Π.Δ.Ε.Π.Χ.: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
Α.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Τ.Τ.: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
Ε.Π.Α.: Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού
Ε.Σ.Ρ.: Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
Η.Π.Α.: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ρ.Α.Ε.: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Ρ.Α.Θ.Ε.: Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών
Σ.Τ.Π.: Συνήγορος του Πολίτη
Φ.Ε.Κ.: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες.....	3
Συντιμήσεις.....	4
Πρόλογος.....	7
Εισαγωγή.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	
ΓΕΝΙΚΑ	
1.1 Ιστορικά.....	9
1.2 Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.....	9
1.3 Χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.....	11
1.4 Η πρακτική σημασία των Ανεξαρτήτων Αρχών.....	16
1.5 Τα πλεονεκτήματα των Ανεξαρτήτων Αρχών.....	16
1.6 Τα προβληματικά σημεία των Ανεξαρτήτων Αρχών.....	18
1.7 Η συνταγματική κατοχύρωση των Ελληνικών Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.....	21
1.8 Ο θεσμός στην Ελλάδα και το Εξωτερικό.....	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ	
2.1 Σημασία - Χρησιμότητα - Αναγκαιότητα.....	23
2.2 Η δημοκρατική νομιμοποίηση.....	24
2.3 Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	
ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	
3.1 Ο συνήγορος του πολίτη.....	30
3.2 Ρυθμιστική αρχή ενέργειας.....	32
3.3 Εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης.....	33
3.4 Ανώτατο συμβούλιο επιλογής προσωπικού.....	34
3.5 Αρχή διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών.....	35
3.6 Αρχή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.....	37
3.7 Επιτροπή ανταγωνισμού.....	38

3.8 Ρυθμιστική αρχή θαλάσσιων ενδομεταφορών.....	39
3.9 Εθνική επιτροπή τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων.....	40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Συμπεράσματα.....	42
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	43

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αποτελούν έναν καινοφανή θεσμικό μηχανισμό που υιοθετήθηκε από πολλές χώρες για την κάλυψη αναγκών και την επίλυση προβλημάτων που προέκυψαν από την ίδια τη σύγχρονη πραγματικότητα και σχετίζονται με την κρατική παρέμβαση σε ευαίσθητους τομείς της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής.

Ως θεσμός, παρουσιάζουν εξαιρετικό ενδιαφέρον τόσο για τον ιδιαίτερο χαρακτήρα τους και τους στόχους που φιλοδοξούν να ικανοποιήσουν όσο και για τους προβληματισμούς που εγείρουν.

Στη χώρα μας, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αλλά και οι ίδιες οι συζητήσεις γύρω από το θέμα κατά την αναθεωρητική διαδικασία έφεραν το ζήτημα για ακόμα μια φορά στο προσκήνιο της ελληνικής νομικής επικαιρότητας και αποτέλεσαν αφετηρία για νέους προβληματισμούς.

Με την εργασία αυτή επιχειρείται μια συνοπτική και συνολική θεώρηση του θεσμού αυτού με την ανάλυση της έννοιας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, την παρουσίαση των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων και των αρμοδιοτήτων τους και βέβαια την αναφορά σε τρεις σχετικούς προβληματισμούς: αυτόν της αναγκαιότητας ή μη των Αρχών, αυτόν της δυνατότητας δημοκρατικής νομιμοποίησής τους και αυτόν της νομικής τους φύσης που απασχολεί και κατά κύριο λόγο τη νομική θεωρία.

Τέλος, παρατίθενται λεπτομέρειες και πληροφορίες σχετικά με τις εννιά κυριότερες ελληνικές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές όπως προκύπτουν από την ιδρυτική τους νομοθεσία και τα στοιχεία που οι ίδιες παρέχουν προς πληροφόρηση του κοινού.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαμόρφωση του σύγχρονου κόσμου όπως τον αντιλαμβανόμαστε σήμερα με την παγκοσμιοποιημένη οικονομία, τους υπερεθνικούς οργανισμούς (π.χ. Ε.Ε.), τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, την ελαχιστοποίηση του κρατικού παρεμβατισμού και την επικράτηση του φιλελευθερισμού, αναμφισβήτητα έδωσε στον άνθρωπο και την κοινωνία νέες προοπτικές. Έθεσε όμως στο προσκήνιο και πληθώρα ζητημάτων όπως ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης κρατικών θεσμών και διοικητικού μηχανισμού ή της σχέσης ιδιωτικού - δημόσιου τομέα καθώς και προβληματισμούς σχετικά με το ίδιο το δημοκρατικό πολίτευμα και την εξέλιξή του ή την εμφάνιση μιας νέας¹, τρίτης γενιάς δικαιωμάτων. Δημιουργήθηκαν έτσι στα πλαίσια της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής χώροι «ευαίσθητοι» που άπτονται της κρατικής παρέμβασης, παράλληλα όμως απαιτούν τη μέγιστη διασφάλιση της νομιμότητας, της διαφάνειας και της προστασίας των πολιτών.

Οι εξελίξεις αυτές είχαν ως συνέπεια την εμφάνιση καινοφανών θεσμικών μηχανισμών από την ίδια την κρατική εξουσία που δεν υπάγονται όμως στον πολιτικό της έλεγχο και διατηρούν ρυθμιστικό ρόλο στα πλαίσια της παρέμβασης του Κράτους στην Κοινωνία. Τα θεσμικά αυτά μορφώματα έκαναν την εμφάνισή τους ως «Independent regulatory agencies» στις ΗΠΑ, Autorites administrative independantes» στη Γαλλία, ως QUANGOS (quasi autonomus non governmental organizations) στη Μ. Βρετανία και ως «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» στη χώρα μας.

¹ Ν. Κουλούρης, «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα» Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, Επιμ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001 σ. 112: «Ως νέες ατομικές ελευθερίες νοούνται η ελευθερία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα ελεύθερης, ποιοτικής και αντικειμενικής ενημέρωσης, η ελευθερία επικοινωνίας με προστασία απορρήτου, το δικαίωμα ασφαλών ηλεκτρονικών εμπορικών συναλλαγών κλπ. Οι «νέες ατομικές ελευθερίες» συνιστούν στο της γαλλικής έννομης τάξης την «Τρίτη Γενιά» των ατομικών ελευθεριών : Ως «πρώτη γενιά» ατομικών δικαιωμάτων θεωρούνται τα αστικά και πολιτικά που περιλαμβάνονται στη Διακήρυξη του 1789 και ως «δεύτερη γενιά» τα κοινωνικά και οικονομικά του α' μισού του 20^{ου} αι.»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΓΕΝΙΚΑ

1.1 Ιστορικά

Ο θεσμός εμφανίστηκε αρχικά στις ΗΠΑ ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα και γενικεύτηκε με το New Deal προκειμένου, όπως επισημαίνει ο Μ Αντωνόπουλος, «να συμφιλιώσει την παρέμβαση του Κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης».

Στην Ευρώπη Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (στο εξής ΑΔΑ) εμφανίστηκαν πρώτα στη Γαλλία και κυρίως μετά το 1950 ενώ όσον αφορά στη χώρα μας η πρώτη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή συστάθηκε το 1987 (με το άρθρο 9 του Ν. 1730/87) και ήταν το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο. Έκτοτε ο θεσμός εξελίχθηκε και εμπλουτίστηκε με την ίδρυση νέων αρχών για να καταλήξει στην συνταγματική του κατοχύρωση με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001.

1.2 Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές

Έννοια - Διακρίσεις

Για τον Ν. Κουλούρη οι ΑΔΑ είναι «εθνικά συλλογικά κρατικά 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 κλασσικό έλεγχο νομιμότητας».

Πριν από τη διεξοδικότερη ανάλυση των επιμέρους στοιχείων του δοθέντος ορισμού τα οποία περιλαμβάνουν τα χαρακτηριστικά και τις αρμοδιότητες των (ελληνικών) ΑΔΑ, σκόπιμη θα ήταν η αναφορά στον τρισυπόστατο χαρακτηρισμό τους (ανεξάρτητες- διοικητικές- αρχές) που επιτρέπει αφενός μια συνολικότερη κατανόηση της έννοιας των ΑΔΑ και αφετέρου μια πρώτη αξιολόγηση του ρόλου και της σημασίας τους στην εκάστοτε κοινωνία όπου λειτουργούν ανάλογα με το βαθμό στον οποίο ανταποκρίνονται σε καθένα από τα τρία παραπάνω στοιχεία, ήτοι:

Ανεξαρτησία : Ανεξαρτησία πολιτική, η οποία επιτρέπει στην κάθε ΑΔΑ να δρα υπέρ του συνόλου και όχι της πλειοψηφίας.

Διοίκηση : Με την ευρεία έννοια του όρου, που παραπέμπει στην – αποτελεσματική εποπτεία , ρύθμιση, έλεγχο, διαιτησία.

Αρχή : Εύρος αρμοδιοτήτων τέτοιο που να επιτρέπει την άσκηση του έργου τους με αποτελεσματικό τρόπο .

Παράλληλα, τον ίδιο στόχο θα εξυπηρετούσε μια ενδεχόμενη διάκριση των ΑΔΑ, ανάλογα με το πεδίο και το είδος των δραστηριοτήτων τους.

Στο σημείο αυτό προκρίνεται η παραπομπή στις κατηγοριοποιήσεις που επιχείρησαν :

Α) ο Μ. Αντωνόπουλος, αναφερόμενος στις γαλλικές ΑΔΑ στο έργο του «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» (εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1995), ο οποίος προσδιορίζει τέσσερις τομείς² δραστηριότητας των ΑΔΑ

² Σε αυτές τις κατηγορίες θα μπορούσαμε να εντάξουμε με μια πρώτη ματιά τα δικά μας 1.ΕΡ, ΑΔΑΕ, ΑΠΔΕΠΧ, ΒΕΤΤ 2.ΣΥΠ 3.ΡΑΕ 4.ΕΠΑ,ΡΑΘΕ ΚΑΛΥΨΩ ΠΕΣΚΕΤΖΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ.

- 1) Μέσα μαζικής επικοινωνίας,
- 2) Αγώνας εναντίον γραφειοκρατίας
- 3) Επιστημονική και τεχνική εξουσία
- 4) Οικονομία της αγοράς.

Β) Ο Ευάγγελος Βενιζέλος ως εισηγητής της πλειοψηφίας κατά τις σχετικές συζητήσεις στη διάρκεια των εργασιών της Βουλής για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, ο οποίος διέκρινε τις ΑΔΑ σε :

1) αυτές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις, προστατεύουν ατομικά δικαιώματα και είναι γνήσια ανεξάρτητες, όπως είναι αυτές για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και των επικοινωνιών.

2) αυτές που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της δημόσιας διοίκησης και προστατεύουν την αμεροληψία της δημόσιας διοίκησης , όπως ο συνήγορος του πολίτη και το ΑΣΕΠ.

3) Αυτές που είναι – κατά τη γνώμη του – καταχρηστικά ανεξάρτητες αρχές και που ασχολούνται με τη λειτουργία της αγοράς και με τη διαφύλαξη του οικονομικού ανταγωνισμού, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

4) Οι μεικτές ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν και ως θεσμική εγγύηση για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ως μηχανισμός εποπτείας ενός μεγάλου τομέα της διοίκησης και ως ρυθμιστικές αρχές της αγοράς (ΕΡΣ).

1.3 Χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

Ως βασικά χαρακτηριστικά των Ελληνικών Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών μπορούν να παρατεθούν τα εξής στοιχεία που παράλληλα αποτελούν και κριτήρια ιδιότητας:

- α. συλλογικότητα του οργάνου
- β. λειτουργική ανεξαρτησία
- γ. προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών
- δ. διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια του οργάνου (οργανωτική ανεξαρτησία)
- ε. υπόδειξη των μελών του οργάνου από μη κυβερνητικούς φορείς (πολιτική ανεξαρτησία)
- στ. ορισμένη θητεία των μελών του οργάνου
- ζ. εθνική εμβέλεια των αρμοδιοτήτων του

η. εξοπλισμός του οργάνου με κανονιστικές, γνωμοδοτικές, διαιτητικές και εξελεγκτικές αρμοδιότητες.

Ομαδοποιώντας τα παραπάνω χαρακτηριστικά θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για:

- Ανεξαρτησία πολιτική και κατ' επέκταση οργανωτική και λειτουργική και οικονομική και
- Ευρύτητα αρμοδιοτήτων.

Συγκεκριμένα:

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Επιτυγχάνεται με τις θεσμοθετημένες (βλ. κατοχυρωμένες συνταγματικά και νομοθετικά) εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ, με την έλλειψη υπαγωγής τους σε ασφυκτικό ιεραρχικό έλεγχο, αλλά και τη χαλαρότερη διοικητική εποπτεία των πράξεών τους που υπάγονται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας.

Α) ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

1. Η θητεία των μελών τους είναι θεσμοθετημένη, συγκεκριμένης και μακρόχρονης διάρκειας (mandat fixe et a long terme).

Τα μέλη δεν μπορούν να παυτούν, να μετατεθούν ή να αντικατασταθούν από την Κυβέρνηση πριν από την λήξη της θητείας τους. Η διάρκεια της θητείας κλιμακώνεται από τριετής (ΕΠΑ) έως εξαετής (ΑΣΕΠ). Έκπτωση από την ιδιότητα του μέλους ΑΔΑ προβλέπεται για ορισμένες από αυτές (ΕΕΤΤ, ΑΠΔΕΠΧ, ΡΑΕ) και μόνο σε περίπτωση συνδρομής ασυμβιβάστων στο πρόσωπο τους ή έκδοση σε βάρος τους αμετάκλητης δικαστικής απόφασης για αδίκημα που αποτελεί κώλυμα διορισμού δημοσίου υπαλλήλου. Στην περίπτωση του ΣΥΠ προβλέπεται διαδικασία παύσης για «ανικανότητα» εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής.

Όσον αφορά στην επιλογή των μελών των ΑΔΑ, σημειώνεται ότι στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης προβλέπεται η θέσπιση ενιαίου μηχανισμού συγκρότησης των ΑΔΑ, αυτού της επιλογής των μελών των με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, με αυξημένη όμως πλειοψηφία έτσι ώστε να συμμετέχει σε αυτήν και η αντιπολίτευση. (βλ. άρθρο 101 Α παρ. 2).

2. Η συλλογικότητα (collegialite) της συνθέσεως των ΑΔΑ αποτρέπει την αυθαιρεσία της μονοπρόσωπης εξουσίας. Οι ΑΔΑ αποτελούν συλλογικά όργανα με

πιθανή εξαίρεση το Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος όμως επικουρείται από τέσσερις βοηθούς Συνηγόρους, που απολαμβάνουν αυτοτελούς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

3. Το ασυμβίβαστο (incompatible) των μελών των ΑΔΑ με την ιδιότητα τους. Ειδικότερα η άσκηση από μέλος των ΑΔΑ οποιουδήποτε δημοσίου λειτουργήματος και η ανάληψη από αυτό οποιασδήποτε μεγάλης επαγγελματικής δραστηριότητας στον τομέα που ρυθμίζει η συγκεκριμένη ΑΔΑ, εμπίπτει στο καθεστώς ασυμβιβάστων και απαγορεύεται. Για τα μέλη μάλιστα ορισμένων ΑΔΑ (ΕΠΑ, ΕΣΡ και ΡΑΕ) προβλέπεται υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης περί «πόθεν έσχες».

4. Το καθεστώς ατελειών (immunities) που εξασφαλίζει τα μέλη των ΑΔΑ από καταδίωξη, σύλληψη, κράτηση ή δίκη για τις γνώμες που εκφέρουν ή τις πράξεις που επιχειρούν ή τις συστάσεις που κάνουν περί εκδόσεως νόμων στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους. Πρόκειται για τη «δικονομική ασυλία»¹⁶ που χαρακτηρίζει και τις αλλοδαπές ΑΔΑ και είναι ενισχυτική της προσωπικής ανεξαρτησίας. Προβλέπεται κυρίως για την περίπτωση του ΣΥΠ. Ο ΣΥΠ και οι βοηθοί Συνήγοροι «δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εξετέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.»

Β) ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Η κάθε ΑΔΑ είναι εξοπλισμένη με ισχυρό μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης που διευθύνεται κυριαρχικά από τον Πρόεδρό της. Επιπλέον οι ΑΔΑ έχουν την ευχέρεια να απαιτούν τη διοικητική συνδρομή των αρμοδίων κατά περίπτωση κρατικών οργάνων.

Τέλος, οι ΑΔΑ έχουν την εξουσία να προσλαμβάνουν και να ελέγχουν υπηρεσιακά τους υπαλλήλους που επανδρώνουν την εσωτερική οργανική τους διάρθρωση. Η ανεξαρτησία τους αυτή είναι άμεσα συνδεδεμένη με το γεγονός ότι η Κυβέρνηση και οι από αυτή εξαρτώμενοι ανώτεροι διοικητικοί οργανισμοί (Διοικητική Ιεραρχία) στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις ΑΔΑ που να αφορά στην εφαρμοστέα από αυτές πολιτική. Τίθενται δηλαδή οι ΑΔΑ εκτός Διοικητικής Ιεραρχίας και εξαιρούνται από παντός είδους ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία τόσο της σκοπιμότητας όσο και της νομιμότητας των πράξεών τους. Υπενθυμίζεται ότι μόνο έλεγχος νομιμότητας δύναται να ασκηθεί επί των πράξεων των ΑΔΑ, κι αυτός μόνο από αρμόδια Δικαστήρια όχι από τη Διοίκηση.

Γ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Αυτή αναφέρεται αφενός στον τρόπο χρηματοδότησης τους και αφετέρου στην έκταση του οικονομικού τους ελέγχου. Η χρηματοδότηση της κάθε ΑΔΑ εξασφαλίζεται διαμέσου ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτείνεται από αυτήν και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο μαζί με τον Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους.

ΕΥΡΥΤΗΤΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Το εύρος των εξουσιών των ΑΔΑ προσομοιάζει ως προς τη διαδικασία ασκήσεώς των με την αντίστοιχη ενόπιον των Δικαστηρίων. Η ΑΔΑ επιλαμβάνεται μιας υπόθεσης είτε «αυτεπαγγέλτως» είτε κατόπιν «μηνύσεως» ή μιας «προσφυγής» του υπαγόμενου σ' αυτήν τομέα με τις εγγυήσεις και τα πρότυπα της δικονομίας.

Ο νομοθέτης των Ελληνικών ΑΔΑ όφειλε να διασώσει τον χαρακτηρισμό των ΑΔΑ όχι μόνο ως Ανεξαρτήτων αλλά και ως Αρχών, προς το σκοπό αυτό φρόντισε να εξοπλίσει όλες τις ΑΔΑ, με εξαίρεση τον ΣΥΠ με ευρείες αρμοδιότητες οι οποίες διακρίνονται σε :

Κανονιστικές: που έχουν δοθεί από το νομοθέτη σε σειρά από ΑΔΑ όπως η ΕΠΑ, το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ, το ΑΣΕΠ, η ΑΠΔΕΠΧ και η ΡΑΕ.

Σε ορισμένες περιπτώσεις (ΕΠΑ, ΕΣΡ, ΕΕΤΤ και ΡΑΕ) οι κανονιστικές αρμοδιότητες ασκούνται υπό τον τύπο της διατύπωσης σύμφωνης ή απλής γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση της κανονιστικής πράξης. Ιδιαίτερη κατηγορία κανονιστικών αρμοδιοτήτων συνιστούν αφενός η αρμοδιότητα έκδοσης του κανονισμού λειτουργίας των ΑΔΑ (πχ ΕΠΑ) και αφετέρου η έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας (π.χ. ΕΣΡ).

Αδειοδοτικές: Η αδειοδότηση αποτελεί προνόμιο αρκετών ΑΔΑ και είναι σύμφυτη με την αποστολή τους (ρυθμιστική νομιμοποίηση της επιχειρηματικής δράσης σε ευαίσθητους τομείς). Ως προς την αδειοδότηση, σε ορισμένες περιπτώσεις (ΕΣΡ, ΡΑΕ) η σχετική αρμοδιότητα ασκείται υπό τον τύπο διατύπωσης σύμφωνης γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση πράξης αδειοδότησης. Αδειοδοτικές αρμοδιότητες, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι αρμοδιότητες ανανέωσης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας έχουν οι ακόλουθες ΑΔΑ: το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ.

Κυρωτικές: Οι κυρωτικές αρμοδιότητες των ΑΔΑ αφορούν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας. Κλιμακώνονται ως προς τη

βαρύτητά τους, και ανάλογα με τη βαρύτητα παράβασης κλιμακώνονται από απεύθυνση σύστασης ή προειδοποίησης σε επιβολή προστίμων και τέλος σε αναστολή ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας του παραβάτη. Κυρωτικές αρμοδιότητες έχουν όλες οι ΑΔΑ, εξαιρέσει του ΣΥΠ και του ΑΣΕΠ. Σύσταση ή προειδοποίηση απευθύνουν η ΕΠΑ, το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ και η ΑΠΔΕΠΧ, χρηματικό πρόστιμο επιβάλλουν η ΕΠΑ, το ΕΣΡ, η ΕΕΤΤ, η ΑΠΔΕΠΧ και η ΡΑΕ και σε αναστολή ή ανάκληση λειτουργίας προβαίνουν το ΕΣΡ και η ΑΠΔΕΠΧ.

Ελεγκτικές: Ως ελεγκτικές αρμοδιότητες των ΑΔΑ νοούνται αφενός η δυνατότητα τους να προβαίνουν σε παντός είδους διοικητικούς ελέγχους των υποκείμενων φορέων, με την υποχρεωτική μάλιστα συνδρομή των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών αρχών, και αφετέρου στην υποχρέωσή τους να υποβάλλουν κατ' έτος (στη Βουλή κυρίως) Έκθεση Πεπραγμένων, στη οποία αποτυπώνουν την κατάσταση από πλευράς νομιμότητας στον τομέα που ελέγχουν. Ο ΣΥΠ, και δευτερευόντως το ΑΣΕΠ, είναι οι ΑΔΑ με τις κατεξοχήν ελεγκτικές αρμοδιότητες. Το κατακτηθέν στην πορεία του χρόνου ηθικό κύρος των ελεγκτικών παρεμβάσεών τους έχει καταξιώσει τις ΑΔΑ αυτές ως αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου, παρά το γεγονός ότι στερούνται κυρωτικών αρμοδιοτήτων

Διαιτητικές: Διαιτητικές αρμοδιότητες έχουν απονεμηθεί αφενός στην ΕΠΑ, υπό τον τύπο της λήψης ασφαλιστικών μέτρων ενόψει υφιστάμενης διαφοράς και αφετέρου στην ΕΕΤΤ υπό τον τύπο της συνδρομής της στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών, που αναφύονται και στις δύο περιπτώσεις μεταξύ φορέων της εποπτευόμενης από αυτές αγοράς.

Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές³

- Συνήγορος του Πολίτη (ΣΥΠ)
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)

³ Η επιλογή των συγκεκριμένων ΑΔΑ έγινε με βάση την πλέον πρόσφατη έκδοση σχετικά με το θέμα: «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», σειρά «Ελληνική Νομοθεσία», Επιμ. Χ. Χρυσανθάκη εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2004.

Σημειώνεται ωστόσο ότι ο Ν. Κουλούρης σε δημοσίευσή του το 2001 («Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα» Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001) βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας και κριτηρίων που ο ίδιος αναλύει στο κείμενό του παραθέτει ως ΑΔΑ στην Ελλάδα τα: ΕΠΑ, ΕΣΡ, ΕΕΤΤ, ΑΣΕΠ, ΑΠΔΕΠΧ, ΣΥΠ, ΡΑΕ (7).

Επιπλέον, στα πρακτικά της Βουλής κατά τις συζητήσεις της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, σε ερώτηση του βουλευτή Φ. Κουβέλη σχετικά με τις ΑΔΑ και τις αμοιβές των μελών τους η απάντηση περιλάμβανε πίνακες που εμφανίζουν ως ΑΔΑ τα ίδια 7 όργανα που προαναφέρθηκαν.

- Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)
- Αρχή Διατήρησης Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)
- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΕΠΧ)
- Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού (ΕΠΑ)
- Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (ΡΑΘΕ)
- Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)

1.4 Η πρακτική σημασία των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές ασκούν κρατική εξουσία σε ιδιαίτερα σημαντικά πεδία της δημόσιας και της ιδιωτικής ζωής.

Είναι επιφορτισμένες:

- α) με την ουσιαστική προστασία συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων
 - β) με την θεσμική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν γένει και
 - γ) με την τελέσφορη πραγματοποίηση σημαντικών συνταγματικών στόχων που ανταποκρίνονται σε κορυφαίες εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος και θωρακίζουν σημαντικούς θεσμούς και συνταγματικές θεσμικές εγγυήσεις.
- Θεσπίστηκαν για να επιδρασιεύσουν αποτελεσματικότητα στην κρατική διοίκηση και διακυβέρνηση σε κρίσιμους τομείς.

Σε πεδία που οι συμβατικές μέθοδοι της εκτελεστικής εξουσίας αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν στα προβλήματα, τις απαιτήσεις και τα κελεύσματα των καιρών. Η σημασία τους όμως αποδεικνύεται όχι τόσο στο θεωρητικό επίπεδο των λόγων, της ratio της δημιουργίας τους, όσο στο ρεαλιστικό επίπεδο των υποθέσεων με τις οποίες ασχολούνται. Τηλεφωνικές υποκλοπές, «βασικός μέτοχος», χρηματιστήριο, παραδικαστικό κύκλωμα, κάμερες στους δρόμους, φυγόστρατοι, ομόλογα είναι μόνο μερικές από τις υποθέσεις που απασχόλησαν ενεργά τις Ανεξάρτητες Αρχές.

1.5 Τα πλεονεκτήματα των Ανεξαρτήτων Αρχών

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα θεσμικό εργαλείο άσκησης πολιτικής λειτουργίας που είναι εξοπλισμένο με πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα. Οι αρετές των Ανεξαρτήτων Αρχών ως νέας μεθόδου διακυβέρνησης- διοίκησης μπορούν να συστηματοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες.

1) Οι Ανεξάρτητες Αρχές εγγυώνται και υλοποιούν ειδική-στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών θεματικών στην αντιμετώπιση των οποίων κατά γενική ομολογία νοσούσε το ελληνικό κράτος (π.χ. αξιοκρατικές προσλήψεις, έλεγχος του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, χειραγώγηση των τιμών της αγοράς από συντονισμένα ολιγοπώλια).

2) Οι Ανεξάρτητες Αρχές κατοχυρώνουν την πρόσθετη θωράκιση ευάλωτων θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εποχές που αναπτύσσονται νέα είδη κινδύνων (π.χ. κίνδυνοι στο απόρρητο των τηλεπικοινωνιών, κίνδυνοι από την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων των πολιτών από τις κρατικές αρχές ή από ιδιωτικές επιχειρήσεις). Αποτελούν δηλαδή μία έγκυρη θεσμική απάντηση στα νέα είδη κινδύνων.

3) Οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν με γνώμονα ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συχνά εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση. Τα σημαντικότερα είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η εξειδίκευση του προσωπικού, η διεπιστημονικότητα της αντιμετώπισης των ζητημάτων, η αξιοκρατία ως βασικός προσανατολισμός δράσης, η ατέλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο αντιγραφειοκρατικός τρόπος λειτουργίας.

4) Το τέταρτο πλεονέκτημα των Ανεξαρτήτων Αρχών, είναι ότι συχνά δεν αντικαθιστούν πλήρως την κλασική πολιτική εξουσία, αλλά την συμπληρώνουν, την υποβοηθούν. Αυτή η συμπληρωτική και όχι υποκαταστατική λειτουργία αναδεικνύεται ανάγλυφα από το παράδειγμα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υποκαθιστά την διοίκηση στις αποφάσεις της σε θέματα της αρμοδιότητάς της. Προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού της νομιμότητας και της κακοδιοίκησης ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη είναι σωρευτικά α) να έχει απευθυνθεί ο πολίτης πρώτα έγγραφα στην αρμόδια διοικητική υπηρεσία και β) είτε βα) η επίσημη έγγραφη ανταπόκρισή της να μην είναι σύννομη ή να συνιστά κακοδιοίκηση είτε ββ) η αρμόδια διοικητική υπηρεσία να μην έχει απαντήσει καθόλου έγγραφα εντός των νομίμων προθεσμιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί υπέρ του πολίτη, εφόσον κρίνει ότι η διοίκηση δεν αντιμετώπισε σύννομα και διοικητικά χρηστά μια διοικητική υπόθεση, με σκοπό να πείσει με τις προτάσεις του την διοίκηση να αλλάξει την επίσημη θέση της. Κι όλα αυτά πριν την υπόθεση την κρίνει η δικαστική εξουσία, κάτι που

συνεπάγεται πρόσθετα έξοδα για τον πολίτη, συχνά αντιστρόφως ανάλογα της αξίας και της σημασίας της διοικητικής διαφοράς. Με την συμπληρωτική αυτή διοικητική λειτουργία παρέχονται περισσότερα επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών.

Τα άνω τέσσερα είδη πλεονεκτημάτων των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν παρουσιάζονται σε όλες ή στον ίδιο βαθμό σε όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές. Συγκροτούν όμως ένα πολύτιμο θεσμικό φορτίο για την αντιμετώπιση των σοβαρών πολιτικών προβλημάτων. Καθιστούν τις Ανεξάρτητες Αρχές αξιόπιστο θεσμό άσκησης πολιτικής. Επίσης τα πλεονεκτήματα αυτά συχνά συλλειτουργούν και δεν διακρίνονται μεταξύ τους στεγανά.

Με την σύγκραση μάλιστα των τεσσάρων ειδών πλεονεκτημάτων τους οι Ανεξάρτητες Αρχές επανανοηματοδοτούν πρακτικά την αόριστη συνταγματική έννοια θεσμική εγγύηση. Η έννοια θεσμική εγγύηση, κομβική για το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνταγματικό, ευρωπαϊκό και διεθνές, είχε μείνει για πολύ καιρό ανεπεξέργαστη. Η αθρόα πρακτική ενσωμάτωση Ανεξαρτήτων Αρχών στην πολιτειακή οργάνωση εμπλούτισε την έννοια θεσμική εγγύηση. Κατέδειξε ότι η θεσμική κατοχύρωση και όχι η απλή νομική πρόβλεψη κάποιας θεσμική εγγύησης προϋποθέτει την αγαστή σύμπραξη πολιτειακού δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οργανωτικού πολιτειακού δικαίου. Πρακτικά μία σύγχρονη εκδοχή των θεσμικών εγγυήσεων διαμορφώνεται από το άθροισμα α) της εξειδικευμένης πολιτειακής κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνήθως ειδικών εκφάνσεων των γενικών δικαιωμάτων της προσωπικότητάς ή της υγείας και β) της εγγύησης της πρακτικής κρατικής προστασίας τους από συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

1.6 Τα προβληματικά σημεία των Ανεξαρτήτων Αρχών

Η πρακτική ενσωμάτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο πολιτειακό φαινόμενο δεν είναι χωρίς προβλήματα. Υπάρχουν ορισμένα προβληματικά σημεία που εδράζονται στην ίδια την νεωτερική και *sui generis* φυσιογνωμία των Ανεξαρτήτων Αρχών. Σειρά περαιτέρω προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές είτε γεννώνται από την πολιτική διάδρασή τους με τους κλασικούς πολιτειακούς θεσμούς είτε συνιστούν παθογένειες της συνολικής θεσμικής οργάνωσης και λειτουργίας που επηρεάζουν αρνητικά και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Ως σημαντικότερες οπές

προβληματισμού για το μέλλον των Ανεξαρτήτων Αρχών θα μπορούσαν να συστηματοποιηθούν οι ακόλουθες έντεκα θεματικές:

- 1) Η δυσχερής πολιτειολογική κατάταξη των Ανεξαρτήτων Αρχών. Το προβληματικό σημείο αυτό συμπυκνώνεται βασικά σε δύο ερωτήματα: 1) Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι μοντέρνα εκδοχή της εκτελεστικής εξουσίας ή είναι ένα τέταρτο είδος κρατικής εξουσίας που υπερβαίνει την κλασική τριμερή κατηγοριοποίηση των δημοσίων εξουσιών; 2) Όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται στο ίδιο είδος κρατικής λειτουργίας ή ποικίλλει η πολιτειολογική τους ένταξη και τα κοινά τους χαρακτηριστικά εξαντλούνται στην μερική ή ολική Ανεξαρτησία από την Κυβέρνηση;
- 2) Η εφαρμογή του κοινοβουλευτικού ελέγχου στις Ανεξάρτητες Αρχές. Στον νέο κανονισμό Λειτουργίας της Βουλής αφιερώνονται ειδικές ρυθμίσεις στον πολιτικό έλεγχο που ασκεί το ελληνικό κοινοβούλιο επί των Ανεξαρτήτων Αρχών. Τα ερωτήματα όμως και τα κενά παραμένουν σημαντικά και χρήζουν περαιτέρω θεωρητικής επεξεργασίας, νομικών ρυθμίσεων κοινοβουλευτικής εφαρμογής και εμπέδωσης.
- 3) Οι δεσμοί και οι αποστάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών με την εκάστοτε Κυβέρνηση και το κρατούν πολιτικό σύστημα. Η ανεξαρτησία είναι μία πολυπαραμετρική έννοια η οποία χρειάζεται εξειδικευμένη νομική αντιμετώπιση και συνεχή πρακτική επιβεβαίωση. Οι υποκατηγορίες της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, που νοσηματοδοτούν επαρκώς την δικαστική ανεξαρτησία, αδυνατούν να περιγράψουν πλήρως την ιδιότυπη ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών, που είναι μια ανεξαρτησία εντός της πολιτικής λειτουργίας.
- 4) Το ζήτημα της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων τόσο μεταξύ κλασικής κρατικής δράσης και Ανεξαρτήτων Αρχών όσο και μεταξύ διαφορετικών Ανεξαρτήτων Αρχών. Η συμπληρωτική αρμοδιότητα ή ακόμα και η θεσμικά στοχευμένη παράλληλη δράση είναι στοιχείο της ιδιόμορφης λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών. Όμως οι δημόσιες πολιτικές χρειάζονται εποικοδομητικές επικαλύψεις ή παραλληλίες κρατικών αρμοδιοτήτων και όχι επικαλύψεις που γεννούν γραφειοκρατία, καθυστέρηση και αντιφάσεις.
- 5) Η δράση των Ανεξαρτήτων Αρχών όσο ζυγοσταθμισμένη κι αν είναι από αξιολογικά ποιοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. ταχύτητα, εξειδίκευση, διεπιστημονικότητα), δεν παύει να αντιμετωπίζει προβλήματα από την πολυνομία και την κακονομία που διέπουν την ελληνική νομοθεσία. Είναι επομένως

εκτεθειμένη, όπως και κάθε κρατική λειτουργία, στον αποπροσανατολισμό από την πολυνομία και την κακονομία.

6) Η δημοσιονομική νόθευση της αποτελεσματικής πολιτικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών. Και οι Ανεξάρτητες Αρχές προσκρούουν συχνά στον σκόπελο των οικονομικών/δημοσιονομικών εμποδίων της εφαρμογής των νόμων.

7) Δομικό πρόβλημα των Ανεξάρτητων Αρχών είναι η πλημμελής στελέχωση και η ελλιπής υποδομή τους. Η παθογένεια αυτή αποδείχθηκε για παράδειγμα στην πράξη από την σημαντική καθυστέρηση εκδόσεων αποφάσεων από την Επιτροπή Ανταγωνισμού και τα αργά αντανakλαστικά της ΑΔΑΕ στην υπόθεση των τηλεφωνικών υποκλοπών. Εξίσου σημαντικό πρόβλημα προκαλείται και από την υποστελέχωση και τα προβλήματα υποδομών των δημοσίων φορέων που ελέγχονται από τις Ανεξάρτητες Αρχές όπως για παράδειγμα των κοινωνικοασφαλιστικών ταμείων.

8) Ο τρόπος και τα κριτήρια καθορισμού των επικεφαλής και των επιτελικών στελεχών των Ανεξαρτήτων Αρχών. Η θεματική αυτή συνέχεια άρρηκτα α) με τον στόχο της αύξησης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών χωρίς τον περιορισμό των τεχνοκρατικών πλεονεκτημάτων τους και β) με το διακύβευμα της πραγματικής ανεξαρτησίας.

9) Η αναστοχασμός και η επανοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Ανεξαρτήτων Αρχών. Μετά από αρκετά χρόνια λειτουργίας πολλών Ανεξαρτήτων Αρχών υπάρχουν επαρκή δεδομένα για την επανεξέταση κάποιων υφιστάμενων αρμοδιοτήτων ή την επέκτασή τους και σε άλλα πεδία (για παράδειγμα συζητείται η άρση της αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να επιληφθεί μίας υπόθεσης λόγω εκκρεμοδικείας μέχρι την πρώτη συζήτηση στο δικαστήριο).

10) Ο πληθωρισμός ή ο περιορισμός των Ανεξαρτήτων Αρχών. Ενώ οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν δύνανται να καταργηθούν, οι μόνο νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δύνανται να αυξηθούν ή να περιοριστούν. Παράλληλα μπορούν να τύχουν επεξεργασίας σενάρια ενσωμάτωσης Ανεξαρτήτων Αρχών (π.χ. ΕΕΤΤ και ΑΔΑΕ). Ένα συναφές θέμα είναι η σκοπιμότητα της σύστασης νέων ειδικών Ανεξαρτήτων Αρχών ή η προσθήκη νέων ειδικών παραρτημάτων σε ήδη υφιστάμενες Ανεξάρτητες Αρχές (π.χ. ενσωματώθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη ο Συνήγορος του Παιδιού, ο Συνήγορος της Υγείας, ο Συνήγορος για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών). Δεν είναι ασφαλής δικαιοπολιτικά σύμβουλος η θεώρηση ότι κάθε

σοβαρό πολιτικό πρόβλημα μπορεί να επιλυθεί με την ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής.

11) Το ζήτημα της ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών.

1.7 Συνταγματική κατοχύρωση των Ελληνικών Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

Η συνταγματική κατοχύρωση των ΑΔΑ στην Ελλάδα έγινε με την Αναθεώρηση του 2001 και εντοπίζεται στα παρακάτω άρθρα:

- α) 9Α: σχετικά με το δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση προσωπικών δεδομένων
- β) 15 §2: «Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ, που είναι ανεξάρτητη αρχή»
- γ) 19 §§ 1,2: σχετικά με το απόρρητο των επιστολών και την ελεύθερη ανταπόκριση
- δ) 103 §7: ρητή διευκρίνιση ότι η διαφάνεια και η αξιοκρατία στις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα εξασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή.
- ε) 103 §9: για τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του ΣΥΠ
- στ) 101 Α: για την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ΑΔΑ και τον τρόπο διορισμού τους.

Σημειώνεται ότι όσον αφορά στις θέσεις των κομμάτων κατά τις σχετικές συζητήσεις, η συντριπτική πλειοψηφία των βουλευτών τάχθηκε υπέρ του θεσμού και της συνταγματικής κατοχύρωσής του. Οι όποιες διαφορές που διατυπώθηκαν αφορούσαν λεπτομέρειες και διαδικαστικές παραμέτρους.

Προκρίθηκε σε κάθε περίπτωση αυτό που για καιρό υποστήριζε μεγάλο μέρος της νομικής θεωρίας και στο εξωτερικό και στην Ελλάδα, δηλαδή η σημασία της συνταγματικής κατοχύρωσης των ΑΔΑ ως βασικού παράγοντα της ενδυνάμωσης και ενίσχυσης του ρόλου και της αποτελεσματικότητάς τους.

Έτσι, η ίδρυση και λειτουργία πέντε βασικών ΑΔΑ αναφέρετε ρητά στο Σύνταγμα: ΣΥΠ, ΑΣΕΠ, ΑΠΔΕΠΧ, ΑΔΑΕ.

1.8 Ο θεσμός στην Ελλάδα και το Εξωτερικό

Είναι αλήθεια ότι οι ΑΔΑ αποτελούν για την Ελλάδα ένα θεσμό «εισαγόμενο» ο οποίος δημιουργήθηκε και εξελίχθηκε σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο των Autorites

Administratives Independantes. Οι πρωτοβουλίες ανάδειξης του θεσμού αν και ήταν αξιόπαινες προσέκρουσαν σε εμπόδια και δεν πέτυχαν την προώθηση των ΑΔΑ στο βαθμό που επικρατεί στη Γαλλία και σε άλλες χώρες του εξωτερικού.

Η γραφειοκρατία και η κακοδιοίκηση, η διαφθορά και οι πελατειακές σχέσεις της πολιτικής μας πραγματικότητας, η πολυνομία, ο συντηρητισμός του Έλληνα νομοθέτη και οι ιδιαίτερες δημοκρατικές ευαισθησίες περιόρισαν σημαντικά το θεσμό.

Οι ελληνικές ΑΔΑ δεν κατάφεραν να αποκτήσουν τις εξουσίες, την ανεξαρτησία, τη δυνατότητα παρέμβασης ή και το κύρος ακόμα των αντίστοιχων οργάνων του εξωτερικού με τα οποία διαφέρουν επίσης στον αριθμό, την συγκρότηση και τη γενικότερη δραστηριότητα. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμίσουμε την ειδική βαρύτητα που είχε η συνταγματική κατοχύρωση των ελληνικών ΑΔΑ για την αναγνώριση, ανάδειξη και τον εκσυγχρονισμό του θεσμού.

Πρέπει τέλος να τονιστεί ο ιδιαίτερος ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εδραίωση του νέου αυτού θεσμικού μηχανισμού στη χώρα μας. Αρκετές είναι οι ελληνικές ΑΔΑ που ιδρύθηκαν κατόπιν σχετικής Οδηγίας, άλλωστε είναι γεγονός η αποτελεσματική συνεργασία του ΣΥΠΙ με τους «obudsmen» των άλλων ευρωπαϊκών κρατών και με τον Ευρωπαϊκό «Μεσολαβητή», η συμμετοχή του ΕΣΡ στο EPRA (European Platform of Regulatory Authorities) και παρόμοιες δραστηριότητες άλλων ελληνικών ΑΔΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

2.1 Σημασία – Χρησιμότητα – Αναγκαιότητα

Ήδη με την εμφάνιση των ΑΔΑ διατυπώθηκαν γενικότεροι προβληματισμοί για το ρόλο τους και την επίδραση τους στη λειτουργία του Κράτους αλλά και την κοινωνική συμβίωση όπως την γνωρίζουμε μέχρι σήμερα. Ο Μ. Αντωνόπουλος στο έργο του «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» (εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1995) εύστοχα διαπιστώνει ότι :

«Στον προβληματισμό που αναπτύσσεται στη Δύση για τις ΑΔΑ διακρίνει κανείς τους απαισιόδοξους επικριτές και τους αισιόδοξους – υποστηρικτές του θεσμού.

Οι πρώτοι ανησυχούν για την αύξηση του αριθμού τους, δυσπιστούν για το αν υπάρχει πραγματικά αυτοπεριορισμός του Κράτους για την βλάστηση τους ή αντίθετα «διαχέουν» περισσότερη εξουσία.

Αναφέρουν τις ελλείψεις στα μέσα για την πραγματοποίηση του σκοπού τους, αφού τροφοδοτούνται οικονομικά από την πολιτική εξουσία. Προβάλλουν την αμφισβητούμενη κανονιστική τους αρμοδιότητα (βλ. άρθρο 13 και 21 του Γαλλικού Συντάγματος), και βέβαια την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτών των αρχών.

Η Διοίκηση εντάσσεται στην εκτελεστική εξουσία. Η Εκτελεστική εξουσία λογοδοτεί στο Κοινοβούλιο.

Οι ΑΔΑ που λογοδοτούν, πολλές φορές η Κυβέρνηση στερείται αρμοδιοτήτων της προς όφελος μιας αρχής η οποία λογίζεται πιο «αρμόδια» για να τις εξασκήσει. Εκφράζουν την ανησυχία τους για το πώς θα ελέγξει τις «κυβερνήσεις των σοφών». Μήπως – υποστηρίζουν – οδηγούμε τη Δημοκρατία σε αριστοκρατικούς δρόμους ;

Οι αισιόδοξοι – υποστηρικτές του θεσμού – υποστηρίζουν ότι οι ΑΔΑ συμβάλλουν στην ενίσχυση του Κράτους Δίκαιου στην κοινωνία μας, στην προστασία των πολιτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Με τις προειδοποιήσεις, γνώμες, αποφάσεις, αναφορές και ετήσιες εκθέσεις τους συμβάλλουν στη λύση προβλημάτων κινούμενες πάντα στα πλαίσια των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Ο διοικητικός δικαστής όταν παρεμβαίνει δεν εξασθενίζει το θεσμό, αλλά αντίθετα ισχυροποιεί τη θέση τους, συμβάλλει στη νομιμοποίησή του αφού είναι υπεύθυνες για μια από τις 3 λειτουργίες του κράτους.

Η επιλογή των μελών των ΑΔΑ με πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους από τον χώρο των γραμμάτων, των τεχνών της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής, από τα μέλη των Μεγάλων Σωμάτων της Διοίκησης αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την αντικειμενικότητα, την αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Η δημοσιότητα της λειτουργίας τους η κοινή γνώμη, η θεωρία εξασφαλίζουν τη διαφάνεια, τον επιστημονικό και κοινωνικό έλεγχο.»

Αν η παγκοσμιοποίηση εμφανίζεται ως ο μέγας κίνδυνος της εποχής μας η ανάγκη να ξαναδώσουμε την αξιοπιστία στην πολιτική και τους δημοκρατικούς θεσμούς είναι περισσότερο από επιτακτική.

Ο θεσμός των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών μόνο σε ένα σύστημα που σέβεται τις αρχές του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής νομιμότητας, σε όλο το φάσμα των συνταγματικών δομών και λειτουργιών του και το οποίο διαθέτει ορθολογικά δομημένη δημόσια διοίκηση μπορεί να συμβάλει ακόμα περισσότερο στη δημοκρατία.

2.2 Η δημοκρατική νομιμοποίηση

Η οργανική και λειτουργική αυτονομία των ΑΔΑ θέτει το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης τους στο μέτρο που οι Αρχές αυτές δεν λογοδοτούν πουθενά για τη δράση τους και είναι «πολιτικά ανεύθυνες». Η έλλειψη πολιτικής ευθύνης (responsabilite publique και political accountability) και η προβληματική δημοκρατική νομιμοποίησή των ΑΔΑ παραβιάζουν τη συνταγματική «αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας» (άρθρο 1 παρ.2 και 3).

Ο λαός λοιπόν, όντας το πρωτογενές όργανο εκ του οποίου πηγάζουν οι εξουσίες, έχων δηλαδή το ύπατο τεκμήριο αρμοδιότητας, στερείται του δικαιώματος

ασκήσεως πολιτικού ελέγχου μέσω των αντιπροσώπων του (Βουλή και εμμέσως Κυβέρνηση) επί οργάνων του κράτους, των οποίων οι πράξεις ως έχουσες έννομες συνέπειες λόγω της κανονιστικής γνωμοδοτικής και ελεγκτικής τους υφής επιφέρουν καταφατικές ρυθμιστικές μεταβολές σε εκφάνσεις της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής των πολιτών .

Ως αντιστάθμισμα στην έλλειψη πολιτικής ευθύνης και κοινοβουλευτικού ελέγχου λειτουργούν κατά μία άποψη τα παρακάτω :

- Ο ασκούμενος στα πλαίσια του Κράτους Δικαίου δικαστικός έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΑΔΑ, δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτός ασκείται από όργανα (Δικαστήρια) των οποίων οι αποφάσεις κατά συνταγματική πρόβλεψη εκτελούνται «εν ονόματι του Ελληνικού λαού» (άρθρο 26 παρ.3).
- Η άτυπη εποπτεία που ασκεί στις ΑΔΑ η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής με την σε τακτά χρονικά διαστήματα κλήση σε ακρόαση του Προεδρείου των ΑΔΑ και με τη συμμετοχή της στη διαδικασία διορισμού των μελών ορισμένων ΑΔΑ.
- Η υποχρέωση για τις περισσότερες ΑΔΑ περί υποβολής στη Βουλή (και συζήτηση από αυτήν σε ειδική συνεδρίαση) της Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων της ΑΔΑ .

2.3 Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

Ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά προβλήματα που προκύπτουν από πλευράς νομικής θεωρίας από τον θεσμό των ΑΔΑ είναι αυτό της νομικής τους φύσης. Είναι γνωστή η έλλειψη νομικής προσωπικότητας των ΑΔΑ (πράγμα που αποτελεί άλλωστε και βασικό χαρακτηριστικό τους στοιχείο) καθώς και η θεώρησή τους ως οργάνων του νομικού προσώπου του Κράτους. Η ευρύτητα όμως των αρμοδιοτήτων τους σε συνδυασμό με την ίδια την οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία τους δημιουργεί το ερώτημα σε ποία από τις τρεις κρατικές λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) υπάγονται .

Πιο αναλυτικά:

- α) η θέσπιση των κανόνων λειτουργίας του τομέα ευθύνης τους (κανονιστική αρμοδιότητα)
- β) η εξειδίκευση και εφαρμογή των κανόνων αυτών (αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων και επιβολής κυρώσεων) και
- γ) η επίλυση των αναφερόμενων σχετικών διαφορών (διαιτητική αρμοδιότητα) οδηγεί στην συγκεντρωτική άσκηση από αυτές και της «νομοθετικής» και της «εκτελεστικής» και της «δικαστικής» λειτουργίας στον τομέα ευθύνης τους, και μάλιστα ανεξέλεγκτα, με μόνο έλεγχο το δικαστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους στο πλαίσιο ενός αναγκαίου checks and balances.

Κατά κάποιον τρόπο δηλαδή οι ΑΔΑ αποτελούν ταυτοχρόνως οιονεί νομοθέτες, οιονεί διοικητές και οιονεί δικαστές. Είναι όμως φανερό ότι κάτι τέτοιο αντιβαίνει πλήρως στην τριμερή διάκριση των κρατικών εξουσιών του Montesquieu, γεγονός που όχι μόνο καθιστά τις ΑΔΑ κατάφωρα αντισυνταγματικές, αλλά επιχειρεί να αλλοιώσει την ίδια τη μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος .

Συνάγεται λοιπόν η αναγκαιότητα προσδιορισμού της νομικής φύσης των ΑΔΑ είτε με την οργανική αυτονόμησή τους από τις τρεις κλασσικές εξουσίες του Montesquieu (ΗΠΑ) ή την υπαγωγή τους σε μία από αυτές (Γαλλία).

Η αναζήτηση των απαντήσεων στα ερωτήματα αυτά πρέπει να προσανατολισθεί στη νομοθεσία αλλά και τη νομολογία σε συνδυασμό πάντοτε με τα επιχειρήματα της νομικής θεωρίας.

Στη χώρα μας νομοθεσία και νομολογία αδυνατούν να διατυπώσουν με σαφήνεια χαρακτηριστικά που θα οδηγούσαν σε συγκεκριμενοποίηση της νομικής φύσης των ΑΔΑ.

Παραδείγματος χάριν στο Σύνταγμα υιοθετείται ο όρος «ανεξάρτητες αρχές» υπονοώντας αυτονόμηση των οργάνων αυτών, ερευνώντας όμως κανείς την νομολογία του ΣΤΕ σχετικά με υποθέσεις που αφορούν τις αρχές αυτές θα διαπιστώσει ότι κατά περιπτώσεις αναγνωρίζει την διοικητική ιδιότητα των εν λόγω αρχών και τις εντάσσει στα πλαίσια της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Όσον αφορά δε τη νομική θεωρία, εκπρόσωποι της διατυπώνουν διάφορες απόψεις: ο Ν. Κουλούρης ακολουθώντας το αμερικανικό πρότυπο υπογραμμίζει την αναγκαιότητα να αντιμετωπιστούν οι ΑΔΑ ως μία τέταρτη εξουσία ενώ ο Μ. Αντωνόπουλος, ως εκπρόσωπος του Γαλλικού συλλογισμού σχετικά με το θέμα υπάγει τις ΑΔΑ στην Εκτελεστική Εξουσία.

Τα επιχειρήματα προς επίρρωση των παραπάνω απόψεων θα μπορέσουν να αναζητηθούν στη νομική θεωρία των χωρών που τις εφαρμόζουν και που άλλωστε υιοθέτησαν το θεσμό πολύ πριν την Ελλάδα.

ΓΑΛΛΙΑ: Σύμφωνα με την γαλλική θεώρηση της διάκρισης των εξουσιών κάθε κρατικό όργανο αντλεί το νομικό του χαρακτηρισμό αποκλειστικά από τις εναλλακτικές επιλογές αυτής της τριμερούς διαίρεσης.

Η γαλλική νομική θεωρία με τη μέθοδο των διαδοχικών αποκλεισμών εντάσσει τις ΑΔΑ στην Εκτελεστική Εξουσία, γεγονός που επιβεβαιώνεται και από την ίδια τη νομοθεσία της χώρας (με επιλογή του όρου *autorites administratives independantes*.) και από την νομολογία (σχετικές αποφάσεις Συνταγματικού Δικαστηρίου-*Conseil Constitutionnel* και του Συμβουλίου της Επικρατείας-*Conseil d' Etat*). Ο Συλλογισμός είναι ο εξής :

Αποκλεισμός της νομοθετικής Εξουσίας : Με βάση τα επιχειρήματα

α) παρά την καθ' ομοίωση του Νομοθέτη άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας (*rouvoir reglementaire*) που θέτει κανόνες γενικής εφαρμογής που ρυθμίζουν

έννομες σχέσεις, οι κανόνες αυτοί εξειδικεύουν ένα προϋπάρχον ευρύτερο νομοθετικό πλαίσιο από τα όρια του οποίου αδυνατούν να εκφύγουν και

β) ο Πρωθυπουργός –κατ'εξοχήν όργανο ανήκον στην Εκτελεστική Εξουσία- ασκεί κανονιστικές εξουσίες χωρίς να υπάγεται στη Νομοθετική εξουσία.

Αποκλεισμός Δικαστικής Εξουσίας : με βάση τα επιχειρήματα ότι

α) οι κυρώσεις που τυχόν επιβάλλουν οι ΑΔΑ δεν συνίστανται στην επιβολή ποινών στερητικών της ελευθερίας και

β) τα μέλη των ΑΔΑ δεν χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένα γνωρίσματα που αποτελούν εγγυήσεις προστασίας των δικαστών π.χ. ισοβιότητα, επιλογή από ειδικό αδιάβλητο σώμα, ειδική αμοιβή κλπ .

ΗΠΑ: Στις ΗΠΑ πρέπει να σημειωθεί ότι εμφανίστηκαν πρώτες οι ΑΔΑ ως θεσμός ενώ παράλληλα εφαρμόζεται με ιδιαίτερη αυστηρότητα η τριμερής διάκριση των εξουσιών. Η αμερικανική νομοθεσία δεν είναι ιδιαίτερα σαφής ως προς τη νομική φύση των ΑΔΑ (οι όροι Independent Agency και Independent Commission) ενώ η νομολογία φαίνεται απλά επικυρώνει την νομιμότητα και την ανεξαρτησία των ΑΔΑ σε σχέση με τη «συνταγματική» ερμηνεία της θεωρίας του Μον χωρίς περαιτέρω σαφέστερες λεπτομέρειες.

Όσον αφορά στη νομική θεωρία, το μεγαλύτερο μέρος της αντιμετωπίζει τις ΑΔΑ ως μια τέταρτη εξουσία διακρίνοντας τις από τις τρεις «κλασσικές». Και στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να παρατεθεί ο σχετικός συλλογισμός του Ν. Κουλούρη ως ο πλέον ενδιαφέρον αλλά και καταλληλότερος για την κατανόηση της παραπάνω θεωρίας:

«Πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της (κρατικής) «Εξουσίας» εκλαμβάνεται από το συγγραφέα του παρόντος ως διάφορος της έννοιας της (κρατικής) «Λειτουργίας», παρ' όλο που η διαφορά αυτή είναι οριακή και δυσδιάκριτη στο πλαίσιο της θεωρίας του Montesquieu.

Η Εξουσία πρέπει να θεωρηθεί ως ο επικεφαλής προσδιοριστικός παράγων ενός συστήματος στο οποίο εντάσσονται ως υπάλληλοι παράγοντες αφενός η «Λειτουργία» και αφετέρου η «Αρχή», στο πλαίσιο μιας ανισότιμης τριγωνικής σχέσης.

Η ούτως νοούμενη «Εξουσία» χαρακτηρίζεται από στοιχεία περισσότερο «πολιτικά και κοινωνιολογικά», δηλαδή από την αποστολή που έχει αναλάβει και το κοινωνικό περιβάλλον εντός του οποίου δρα. Η «Λειτουργία» χαρακτηρίζεται από στοιχεία περισσότερο «οντολογικά» και «νομικά», δηλαδή από τη φύση και τη διαδικασία της μεταβολής που επιφέρει στην έννομη τάξη και στις έννομες σχέσεις. Η «Αρχή» χαρακτηρίζεται τέλος από στοιχεία περισσότερο «θεσμικά» και «οργανικά», συνιστά δηλαδή το εργαλείο (μέσο) που εξασφαλίζει την ενεργοποίηση και της Εξουσίας και της Λειτουργίας καθώς και τη σύνδεση μεταξύ τους. Συνοπτικά η «Εξουσία» ασκεί μια «Λειτουργία» μέσω μιας «Αρχής».

Το ανωτέρω μοντέλο εξειδίκευσης της θεωρίας της διάκρισης των εξουσιών καθιστά τον αριθμό των Εξουσιών υπόθεση συμβατικής παραδοχής και μεθοδολογικών ασκήσεων, υπό την έννοια ότι αποκλείεται ο αυστηρός καθορισμός ενός “*numerus clausus*”.

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η θεωρητική κατασκευή της ύπαρξης μιας τέταρτης εξουσίας, διακριτής από την κλασική τριλογία των Εξουσιών, η οποία απαρτίζεται από τις ΑΔΑ και επονομάζεται «Ρυθμιστική Εξουσία».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

3.1 Ο συνήγορος του πολίτη

Είναι Ανεξάρτητη Αρχή που ιδρύθηκε στην Ελλάδα με το Ν. 2477/97 και ξεκίνησε την λειτουργία του την 1^η Οκτωβρίου 1998. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές Πράξεις ή Παραλείψεις ή Υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά επίσης ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Αποστολή του Συνηγόρου είναι αφού λάβει σχετική αναφορά από τον πολίτη ανεξαρτήτως εθνικότητας με την οποία πιστοποιείται η συναλλαγή με το Δημόσιο και περιγράφεται το πρόβλημα, να διαμεσολαβήσει με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την εν τέλει τήρηση της νομιμότητας. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι επίσης η προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει την δυνατότητα και της αυτεπάγγελτης ενέργειας.

Παραδείγματα υποθέσεων κακοδιοίκησης που έχουν απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη είναι: έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών, υπερβολική καθυστέρηση απάντησης ή επιτέλεσης ενέργειας, παράβαση νόμου και παράβαση διαδικασίας, διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις, διακρίσεις.

Σύμφωνα με τους παραπάνω ιδρυτικούς νόμους ο Συνήγορος του Πολίτη προβλέπεται ότι είναι αρμόδιος να ασχοληθεί με μία υπόθεση όταν αυτή αναφέρεται στις παρακάτω υπηρεσίες:

- του δημοσίου
- των οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης
- των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου
- των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας
- των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο

με διοικητική Πράξη ή ως μέτοχος, Εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Για υποθέσεις που αφορούν προσβολή δικαιωμάτων του παιδιού μπορούν να αναφερθούν στον Συνήγορο το ίδιο το παιδί (ως παιδί θεωρείται όποιος δεν έχει συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας του), ο ασκών την γονική μέριμνα, συγγενής έως τον δεύτερο βαθμό, επίτροπος ή τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη του προβλήματος.

Στα πλαίσια διαμεσολάβησης που αναλαμβάνει ο Συνήγορος μπορεί :

- να ζητήσει έγγραφα, πληροφορίες ή άλλα στοιχεία από τις δημόσιες υπηρεσίες
- να πραγματοποιήσει αυτοψία και να παραγγείλει πραγματογνωμοσύνη.
- να ζητήσει την συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, άλλων ελεγκτικών σωμάτων και της Εισαγγελικής Αρχής.
- να προβεί στην σύνταξη πορίσματος το οποίο να γνωστοποιήσει στον αρμόδιο Υπουργό.
- να θέτει προθεσμία στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες που οφείλουν να ανταποκριθούν.
- να δημοσιοποιεί την μη αποδοχή των προτάσεών του.
- να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο πολίτη για όλες τις ενέργειές του.
- να διασφαλίζει την απαραίτητη εκ του νόμου εχεμύθεια για τα έγγραφα και τα στοιχεία που διαχειρίζεται αναφορικά με την υπό έρευνα υπόθεση.

Σε περίπτωση διαπιστώσεως από τον Συνήγορο παράνομης συμπεριφοράς λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, μπορεί να προκληθεί η πειθαρχική δίωξη αυτών ακόμη και η επέμβαση της Εισαγγελικής Αρχής.

Κάθε δημόσια υπηρεσία και δημόσιος λειτουργός οφείλει να διευκολύνει την έρευνα του Συνηγόρου και να απαντά αιτιολογημένα εντός των προθεσμιών που του τίθενται επί των προτάσεων του Συνηγόρου. Η παρακώλυση στο παραπάνω έργο μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου, εάν δε επαναληφθεί δεύτερη φορά εντός τριετίας μπορεί να προκαλέσει και την οριστική παύση του από την εργασία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και επικουρείται από πέντε Βοηθούς Συνηγόρους εκ των οποίων ο ένας ορίζεται ως βοηθός Συνήγορος για το παιδί οι οποίοι διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος και οι βοηθοί Συνήγοροι διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία .

Στα πλαίσια λειτουργίας της Αρχής προβλέπονται 75 θέσεις ειδικών επιστημόνων και 50 θέσεις βοηθών επιστημόνων. Του Προσωπικού της Γραμματείας προΐσταται δημόσιος Υπάλληλος με βαθμό Διευθυντού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρέχων δωρεάν της υπηρεσίες του κατά την πρώτη πενταετία λειτουργίας του (1998-2002) είχε ήδη δεχθεί 41.865 αναφορές.

3.2 Ρυθμιστική αρχή ενέργειας

Η Ρ.Α.Ε συστήθηκε με το νόμο 2773/99 και προς εναρμόνιση της Χώρας μας με την Κοινοτική Οδηγία 96/92. Είναι ανεξάρτητη αρχή με κυρίως γνωμοδοτικό και εισηγητικό χαρακτήρα στο τομέα της ενέργειας εν γένει, ο ρόλος της δεν είναι ελεγκτικός ή δικαστικός.

Η Αγορές ενέργειας χρειάστηκαν την ύπαρξη ανάλογων Αρχών προκειμένου να ρυθμιστεί η εύρυθμη λειτουργία τους προς όφελος των καταναλωτών (αντίστοιχες Αρχές έχουν συγκροτηθεί στις χώρες της ΕΕ, στις ΗΠΑ αλλά και στις χώρες της Αν. Ευρώπης, Βαλκανίων και πρώην Σοβιετικής Ένωσης).

Βασικοί Στρατηγικοί Στόχοι της ΡΑΕ σύμφωνα με το νόμο είναι :

- ασφάλεια και αξιοπιστία ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας
- προστασία του περιβάλλοντος
- συμβολή στην ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας δια της μείωσης του κόστους της ενέργειας για το σύνολο των χρηστών, καταναλωτών και νέων επιχειρήσεων, δίχως να επεμβαίνει σε θέματα της Επιτροπής Ανταγωνισμού, όπως π.χ. του κατά πόσον μία συγχώνευση εταιρείας μπορεί να δημιουργήσει μονοπωλιακή κατάσταση.

Οι παραπάνω στόχοι συνδυάζονται και με την εξελισσόμενη απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Η Ρ.Α.Ε πληροφορεί, παρακολουθεί την λειτουργία της αγοράς, των τιμών και του κόστους της ενέργειας και εισηγείται κανονιστικές διατάξεις. Επίσης αναλαμβάνει διεθνείς συνεργασίες στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των

Βαλκανίων προκειμένου να λειτουργήσουν σωστά οι κανόνες της υγιούς αγοράς ενέργειας.

Τα 5 μέλη της ΡΑΕ είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί με πλήρη απασχόληση και έχουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης ο οποίος εποπτεύει την Αρχή μόνο ως προς την νομιμότητα των πράξεών της και έχει την αρμοδιότητα πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της.

3.3 Εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης

Το ΕΣΡ είναι μία από τις πρώτες ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, ιδρύθηκε με τον Ν.Α 1866/89 περί της λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και η πρώτη του συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε το Νοέμβριο του 1989. Μετά από αλλεπάλληλες μεταβολές του νομοθετικού του πλαισίου, η λειτουργία του σήμερα διέπεται καταρχήν από τους Ν. 3863/2000 και 3052/2002 και δευτερευόντως από τους νόμους 2328/95, 2644/98 και 3021/2002 και τα προεδρικά Διατάγματα 310/1996 και 100/2000.

Κομβικό σημείο στην θεσμική ιστορία του ΕΣΡ αποτελεί η συνταγματική κατοχύρωση τόσο των αρμοδιοτήτων του (άρθρο 15 παρ. 2 όπου καθιερώνεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του ΕΣΡ για κάθε θέμα που αφορά τη λειτουργία των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών) όσο και του ιδιαίτερου νομικού καθεστώτος των μελών του (άρθρο 101 Α) κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του Απριλίου 2001.

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 συνταγματικές επιταγές.

Δια του Ν. 3166/2003 επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ στον τομέα της Οργάνωσης και Λειτουργίας των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης .

Δια του Π.Δ. 343/2002 το ΕΣΡ ανέλαβε την νομική προστασία των υπηρεσιών που βασίζονται στην παροχή πρόσβασης υπό όρους (συνδρομητικές υπηρεσίες).

Δια των Π.Δ 235, 234 /2003 ανατέθηκε η αξιολόγηση των αιτήσεων περί αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης στο ΕΣΡ.

Στα πλαίσια των ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων του το ΕΣΡ διατηρεί τα παρακάτω τμήματα που αντιστοιχούν σε ανάλογους τομείς δράσης:

- νομιμότητας και αδειών λειτουργίας σταθμών.

- Ελέγχου Διαφάνειας και Ανταγωνισμού.
- Ποιότητας Προγραμμάτων και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.
- Επικοινωνίας.
- Τεχνικών Θεμάτων και Διοικητικής Μέριμνας και Τεχνικής Υποστήριξης.

Το ΕΣΡ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του εκδίδει εκτελεστές ατομικές διοικητικές Πράξεις.

Οι Πράξεις του Συμβουλίου προσβάλλονται δικαστικά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως ανεξάρτητο όργανο συγκροτείται από 7 μέλη που απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και διορίζονται με πράξη του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως στον οποίο υπάγεται η Αρχή δίχως να υπόκειται σε διοικητικό έλεγχο. Η Πράξη του Υπουργού έπεται της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής.

Το Συμβούλιο ασκεί τα καθήκοντά του σε Ολομέλεια και σε ειδικά Κλιμάκια. Για την λειτουργία των Κλιμακίων απαιτείται προηγουμένη απόφαση της Ολομελείας.

3.4 Ανώτατο συμβούλιο επιλογής προσωπικού

Το ΑΣΕΠ αποτελείται από 24 μέλη εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί ή κρατικοί υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων. Το ΑΣΕΠ υπόκειται στον Υπουργό Προεδρίας ο οποίος προτείνει τα μέλη του που μετά από έγκριση της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής διορίζονται με σχετικό Προεδρικό Διάταγμα.

Το ΑΣΕΠ έχει ως αποκλειστικές αρμοδιότητες :

- την επιλογή του μονίμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα
- τον έλεγχο φορέων του Δημοσίου Τομέα κατά την επιλογή μονίμου και εποχιακού προσωπικού
- τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για τους εκπαιδευτικούς
- τον καταλογισμό στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού
- την επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.

- την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ.
- τον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ. που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.
- τον έλεγχο της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.

Η επιλογή προσωπικού σύμφωνα με το Ν. 2190/94 όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα γίνεται είτε με γραπτό διαγωνισμό, είτε με εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων, είτε με αξιολόγηση ουσιαστικών και τυπικών προσόντων.

Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ κατανέμονται στην Ολομέλεια, σε Ελάσσονες συνθέσεις της Ολομέλειας, σε Τμήματα και σε Μονομελείς Συνθέσεις.

Στο ΑΣΕΠ λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης που διενεργεί ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον του 10% του συνολικού αριθμού διοριζομένων ανά φορέα. Η έκθεση επιθεώρησης υποβάλλεται στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, στον Υπουργό Προεδρίας και στον οικείο Υπουργό.

Εφόσον ανακύπτουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων, η έκθεση διαβιβάζεται στην οικεία υπηρεσία και σε περίπτωση ασκήσεως πειθαρχικής δίωξης η έκθεση επέχει θέση ανακριτικού πορίσματος κατά τις πειθαρχικές διατάξεις.

Οι Επιθεωρητές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33 παρ.1 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ δεν έχει αρμοδιότητα το σώμα ελεγκτών δημόσιας Διοίκησης.

3.5 Αρχή διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών

Η ΑΔΑΕ συστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 3115/2003 σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος με σκοπό την προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών.

Στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου, που προβλέπονται από τον νόμο.

Η ΑΔΑΕ απολαμβάνει διοικητικής αυτοτέλειας, υποβάλλει έκθεση πεπραγμένων στον Πρόεδρο της Βουλής και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Υπόκειται σε

κοινοβουλευτικό έλεγχο κατά τον τρόπο και διαδικασία που προβλέπει ο Κανονισμός της Βουλής.

Η ΑΔΑΕ συγκροτείται από 5 μέλη που διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης μετά την κοινοποίηση σε αυτόν της Απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και απολαμβάνουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Τα μέλη της ΑΔΑΕ υπόκεινται στο καθήκον της εχεμύθειας, το οποίο υφίσταται και μετά την με οποιοδήποτε τρόπο αποχώρησή τους και υποβάλλουν κατ' έτος την προβλεπόμενη υπό του Ν. 2429/96 δήλωση περιουσιακής κατάστασης.

Η ΑΔΑΕ για την εκπλήρωση της αποστολής της έχει τις ακόλουθες δραστηριότητες :

- διενεργεί, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας, τακτικούς και εκτάκτους ελέγχους σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία τράπεζες δεδομένων και έγγραφα της εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών και άλλων δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών και επιχειρήσεων δημόσιου τομέα.
- καλεί σε ακρόαση από τις υπηρεσίες που ελέγχει κάθε πρόσωπο που κρίνει ότι μπορεί να συμβάλλει στην εκπλήρωση της αποστολής της.
- προβαίνει στην κατάσχεση μέσων παραβίασης του απορρήτου και ορίζεται μεσεγγυούχος αυτών μέχρι να αποφανθούν τα δικαστήρια .
- προβαίνει σε καταστροφή πληροφοριών ή στοιχείων ή δεδομένων που αποκτήθηκαν με παράνομη παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών.
- εξετάζει καταγγελίες .
- τηρεί Αρχείο απόρρητης αλληλογραφίας
- συνεργάζεται με άλλες Αρχές της χώρας ή άλλων χωρών για θέματα της αρμοδιότητάς της.
- συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων.
- γνωμοδοτεί και απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για την διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών.
- εκδίδει κανονιστικές πράξεις που δημοσιεύονται σε ΦΕΚ δια των οποίων ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις αρμοδιότητές της .
- Πιστοποιεί τα εκάστοτε μέτρα ασφαλείας που παίρνουν οι διάφοροι πάροχοι για τα δίκτυά τους και για τις πληροφορίες που παίρνουν μέσα από αυτά, εάν αυτά ακολουθούν τους κανονισμούς που εκδίδονται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

- Πιστοποιεί τον εξοπλισμό και το λογισμικό που παράγονται στη Χώρα μας και αφορούν την ασφάλεια δικτύων και πληροφοριών .

Κατά των εκτελεστών αποφάσεων της ΑΔΑΕ μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΤΕ. Ένδικο βοηθήματα κατά των αποφάσεων της ΑΔΑΕ μπορεί να ασκεί και ο Υπουργός Δικαιοσύνης.

3.6 Αρχή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

Ο Νόμος 2472/1997 περί προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο κεφάλαιο Δ αυτού προέβλεψε τη σύσταση της Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που χαίρει διοικητικής ανεξαρτησίας και τα μέλη της απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η Αρχή υπόκειται στον Υπουργό Δικαιοσύνης .

Η Αρχή συγκροτείται από ένα δικαστικό λειτουργό βαθμού Συμβούλου της Επικρατείας και άνω ως Πρόεδρο και έξι μέλη που διορίζονται με προεδρικό Διάταγμα. Τα μέλη της Αρχής υπόκεινται στο καθήκον της εχεμύθειας.

Η Αρχή έχει τις εξής ιδίως αρμοδιότητες :

- εκδίδει οδηγίες προς τον σκοπό ενιαίας εφαρμογής των ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου .
- καλεί και επικουρεί τα επαγγελματικά σωματεία και τις λοιπές ενώσεις φυσικών προσώπων που διατηρούν αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις στους υπευθύνους επεξεργασίας αρχείων.
- χορηγεί τις άδειες που προβλέπουν οι διατάξεις του νόμου .
- καταγγέλλει τις παραβάσεις των διατάξεων του νόμου στις αρμόδιες δικαστικές αρχές.
- επιβάλλει τις εκ του νόμου προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις.
- αναθέτει σε μέλος ή μέλη της τη διενέργεια διοικητικών εξετάσεων.
- ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας διοικητικούς ελέγχους .
- γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- εκδίδει κανονιστικές πράξεις για τη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων .
- ανακοινώνει στη Βουλή παραβάσεις των ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου.

- συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση για την εκτέλεση της αποστολής της.
- εξετάζει παράπονα σχετικά με την εφαρμογή του νόμου .
- συνεργάζεται με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.
- συντάσσει μητρώα αρχείων, αδειών , διασυνδέσεων , προσώπων που άπτονται της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων πολιτών.

Στα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της η Αρχή επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμο, προσωρινή ανάκληση άδειας, οριστική ανάκληση άδειας, καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας).

Οι κανονιστικές Αποφάσεις της Αρχής δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και ισχύουν από την έκδοση ή την κοινοποίηση τους.

Ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων της Αρχής μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος υπουργός.

3.7 Επιτροπή ανταγωνισμού

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι το όργανο που ανέλαβε δια του Ν. 703/77 την αποκλειστική αρμοδιότητα περί ελέγχου των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού. Με τον Ν. 2996/95 η Επιτροπή, η οποία μέχρι τότε λειτουργούσε ως όργανο του Υπουργείου Εμπορίου, απέκτησε τη μορφή ανεξάρτητης Διοικητικής αρχής με διοικητική αυτοτέλεια. Με τον Ν. 2837/00 η Επιτροπή απέκτησε και οικονομική αυτοτέλεια.

Ο προϋπολογισμός της Αρχής προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Η επιτροπή είναι εννεαμελής και διορίζεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης μετά από διατύπωση γνώμης από την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

Ο Τρόπος άσκησης των καθηκόντων τόσο των μελών της Επιτροπής όσο και του προσωπικού της Γραμματείας της ρυθμίζεται από Κώδικα Δεοντολογίας.

Η Επιτροπή συνεργάζεται με τις αρχές στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος της λειτουργίας ειδικών τομέων της οικονομίας όπως Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας διατυπώνοντας γνώμη για θέματα ανταγωνισμού ως αποκλειστικώς αρμοδία για την εφαρμογή του νόμου.

Η Επιτροπή είναι αρμοδία κυρίως για :

- να διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό

- να αποφασίζει την απαλλαγή συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό αλλά έχουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα για τον καταναλωτή.
- να διαπιστώνει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά .
- να ελέγχει προληπτικά την επίδραση στον ανταγωνισμό συγκεντρώσεων επιχειρήσεων κατά τα προβλεπόμενα στο Ν. 703/77
- να λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα , όταν πιθανολογείται παράβαση του Ν. 703/77.
- να γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού είτε με δική της πρωτοβουλία είτε όταν της ζητηθεί από βιομηχανικούς και εμπορικούς συλλόγους.

Η Επιτροπή δεν είναι αρμοδία για τον έλεγχο περιορισμών του ανταγωνισμού που δεν αποτελούν αντικείμενο ή αποτέλεσμα σύμπραξης επιχειρήσεων ή δεν προέρχονται από επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση.

Επίσης, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια για την τήρηση των διατάξεων του Ν. 146/1914 περί αθεμίτου ανταγωνισμού, η εφαρμογή των οποίων εμπίπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων.

Οι Αποφάσεις της Επιτροπής υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

3.8 Ρυθμιστική αρχή θαλασσιών ενδομεταφορών

Η Ρυθμιστική Αρχή θαλασσιών ενδομεταφορών συστάθηκε με το Νόμο 2931/01 στα πλαίσια εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας στον Κανονισμό της ΕΟΚ προκειμένου να συμβάλει στη διαδικασία της απελευθέρωσης των θαλασσιών ενδομεταφορών της χώρας μας εποπτεύοντας την τήρηση των κανόνων του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στη συγκεκριμένη αγορά.

Η Ρ.Α.Θ.Ε έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της. Συγκροτείται από επτά μέλη, που απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, απαγορεύεται δε να είναι εταίροι, μέτοχοι, σύμβουλοι κλπ σε επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα θαλασσιών μεταφορών. Διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας μετά από γνώμη της αρμοδίας Επιτροπής της Βουλής.

Σκοπός της Ρ.Α.Θ.Ε είναι η απελευθέρωση της αγοράς θαλασσιών ενδομεταφορών κάτω από κανόνες υγιούς ανταγωνισμού ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και να μειωθούν οι τιμές προς όφελος του χρήστη. Ο σκοπός αυτός

επιτυγχάνεται με την διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης νέων επενδυτών-πλοιοκτητών στην αγορά, την ενθάρρυνση παροχής υπηρεσιών στις κατά τόπους αγορές - δρομολογιακές γραμμές, την διαμόρφωση καλής σχέσης ποιότητας - τιμής, την έγκαιρη και σωστή πληροφόρηση των χρηστών, την πρόληψη, μελέτη και παρακολούθηση, εποπτεία και συνεργασία με δημόσιες αρχές.

Η Ρ.Α.Θ.Ε βάσει του ιδρυτικού Νόμου έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες :

- παρακολουθεί και ελέγχει τη λειτουργία της αγοράς θαλασσίων ενδομεταφορών.
- εισηγείται τη λήψη νομοθετικών και διοικητικών μέτρων για την τήρηση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού.
- επιλαμβάνεται προσφυγών κατά αποφάσεων της Διοίκησης σχετικά με τις αποδοχές τακτικής δρομολόγησης των πλοίων.
- επιλαμβάνεται αυτεπάγγελα ή κατόπιν καταγγελίας και διαπιστώνει αν υπάρχει παράβαση των κανόνων του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού που θέτει το κοινοτικό και εσωτερικό δίκαιο της ακτοπλοΐας.
- παρακολουθεί τη διαμόρφωση των τιμών.
- ελέγχει αν υπάρχουν συμφωνίες ή εναρμονισμένες πρακτικές με σκοπό την παρεμπόδιση της λειτουργίας της αγοράς.
- καλεί τους υπόχρεους σε ακρόαση ώστε να δώσουν εξηγήσεις
- συλλέγει, οργανώνει , επεξεργάζεται στοιχεία που αφορούν πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στο χώρο των θαλασσίων μεταφορών.
- γνωμοδοτεί στον Υπουργό
- εκδίδει οδηγίες και συστάσεις
- υποβάλλει ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων στον Πρόεδρο της Βουλής και τον Υπουργό Ε. Ναυτιλίας.

Η Ρ.Α.Θ.Ε πέραν του οιονεί δικαστικού ρόλου της επεκτείνεται και στον προληπτικό ρόλο της που θα αποδειχθεί ως ο πλέον αποτελεσματικός.

3.9 Εθνική επιτροπή τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών ιδρύθηκε με το Ν. 2075/92 η λειτουργία της όμως ξεκίνησε το 1995. Με τον Ν. 2668/98 της ανατέθηκε η ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών .

Με τον ν 2687/2000 ενισχύθηκε ο εποπτικός, ελεγκτικός και ρυθμιστικός ρόλος της ΕΕΤΤ. Τέλος με το Π.Δ 388/002 καθορίστηκαν οι διαφορές που μπορούν να υπαχθούν στη μόνιμη διαιτησία της Αρχής και η οργάνωσή της.

Η ΕΕΤΤ επιβλέπει και ρυθμίζει την τηλεπικοινωνιακή αγορά και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Στοχεύει στην προώθηση της ανάπτυξης της αγοράς στα πλαίσια υγιούς ανταγωνισμού και την διασφάλιση των συμφερόντων των χρηστών.

Η ΕΕΤΤ έχει την αρμοδιότητα :

• να ρυθμίζει όλα τα θέματα που αφορούν στις Γενικές και Ειδικές άδειες (χορήγηση, ανανέωση, τροποποίηση) καθορίζοντας τους όρους διεξαγωγής σχετικών διαγωνισμών για την χορήγηση ειδικών αδειών.

- καθορίζει τις αρχές κοστολόγησης και τιμολόγησης για την πρόσβαση και χρήση.
- συντάσσει το Εθνικό Σχέδιο Αριθμοδότησης.
- ρυθμίζει τα θέματα τερματικού εξοπλισμού.
- ρυθμίζει τα θέματα του Διαδικτύου.
- διαχειρίζεται το Φάσμα Ραδιοσυχνοτήτων,
- επιβλέπει και ελέγχει τη χρήση του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων
- χορηγεί τις άδειες κατασκευής κεραιών.
- συντάσσει τον Εθνικό Κανονισμό Ραδιοεπικοινωνιών.
- είναι αρμόδια για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού στην αγορά των τηλεπικοινωνιών.
- εκδίδει τους Κώδικες Δεοντολογίας
- γνωμοδοτεί για τη λήψη νομοθετικών μέτρων
- συνεργάζεται με τις αρμόδιες αρχές της χώρας και των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- έχει διαιτητικές αρμοδιότητες για την επίλυση διαφορών μεταξύ των τηλεπικοινωνιακών οργανισμών, οργανισμών ταχυδρομικών υπηρεσιών ή μεταξύ αυτών και του Δημοσίου, χρηστών και ιδιωτών.

Κατά την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της, η ΕΕΤΤ δύναται να προβαίνει στην έκδοση κανονιστικών ή ατομικών πράξεων, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Φτάνοντας στο τέλος της εργασίας μου καταλήγω στα παρακάτω συμπεράσματα:

- Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν αναπόσπαστο και σημαντικό κομμάτι του ελληνικού κράτους.
- Οι ανεξάρτητες αρχές υπάγονται στην ύλη του διοικητικού δικαίου. Αν για λόγους συστηματικής επόπτευσης τριχοτομηθεί το διοικητικό δίκαιο σε γενικό διοικητικό δίκαιο, δικονομικό διοικητικό δίκαιο και ειδικό διοικητικό δίκαιο, οι ανεξάρτητες αρχές καταλαμβάνουν ένα σημαντικό χώρο στο ειδικό διοικητικό δίκαιο.
- Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν έμπρακτη εφαρμογή της δικαιοκρατικής αρχής. Επιδαψιλεύουν θεσμική ισορροπία στο πολιτικό σύστημα συγκροτώντας ένα αξιόπιστο και λειτουργικό θεσμικό αντίβαρο στον υπερχειλή και ανισοβαρή πρωθυπουργοκεντρισμό.
- Προσθέτουν επίσης αξία στην συμμετοχική δημοκρατία. Η πλημμελής δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών χρήζει βελτιώσεων. Είναι παράμετρος που εγκυμονεί κινδύνους για την βασική αρετή των Ανεξαρτήτων Αρχών, την ανεξαρτησία τους από τις αποφάσεις και τις πολιτικές κατευθύνσεις της Κυβέρνησης.
- Η χρήζουσα θεσμική αιμοδοσία δημοκρατική νομιμοποίηση δεν δικαιολογεί τις ατεκμηρίωτες επιθέσεις κατά των Ανεξαρτήτων Αρχών από κόμματα ή ελεγχόμενους φορείς.
- Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι συνταγματικά θεσμοθετημένες και πολιτικά αναγκαίες. Αναγκαία είναι η εξεύρεση μεθόδων τόνωσης της δημοκρατικής τους ανάδειξης και λειτουργίας χωρίς την κατάργηση, την αποδόμησή τους ή την αποδυνάμωση των πλεονεκτημάτων τους και του θετικού προσήμου που εισφέρουν στο σύνολο πολιτικό σύστημα.
- Στα πλαίσια αυτά προτείνεται η εξέταση της εποικοδομητικής συγχώνευσης Προέδρου της Δημοκρατίας και συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Μ. Αντωνόπουλου, «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995.
- R. N. Holwill, “The first year”, Herritage Foundation, Washington DC, 1982
N. Καλτσόγια - Τουρναβίτη, «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία» σε «Το κράτος στον 20^ο αιώνα – Παγκοσμιοποίηση και κοινωνία της Γνώσης» μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2002.
- Ν. Κουλούρης «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», σε ΔιΔικ,τχ 5/1993, σ.1140-1183.
- ΙΔΙΟΥ, «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», σε Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Επιμ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ.Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001, σ.103-126
- Χ. Χρυσανθάκη, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης», σε Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1/2001, σ.8-18.
- «Ανεξάρτητες Αρχές» σειρά «Ελληνική Νομοθεσία», Επιμ. Χ. Χρυσανθάκη, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2004.

ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- www.adae.gr
- www.apdepch.gr
- www.asep.gr
- www.eett.gr
- www.epa.gr
- www.epra.gr
- www.esr.gr
- www.rae.gr
- www.rathe.gr
- www.synigoros.gr