

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Ο ρόλος των ανεξάρτητων αρχών  
και η βελτίωση της λειτουργίας τους.  
Μελέτη περίπτωσης: ο Συνήγορος του Πολίτη.**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπων:**

**Χρήστος Πετσιμέρης**

**Σπουδαστής/στρια:**

**Αθηνά Νικολάκη**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

## Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και ο τρόπος για τη βελτίωση της λειτουργίας τους, θέτοντας στο επίκεντρο της έρευνας την περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη. Σκοπός της είναι αφενός να αποσαφηνιστεί θεωρητικά το περιεχόμενο του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, η ιδιάζουσα νομική τους φύση και ο τρόπος λειτουργίας και συμβολής τους στο ελληνικό πολιτειακό σύστημα, αφετέρου να αναδειχθεί η προβληματική γύρω από την αποτελεσματικότητά τους. Προτάσεις διατυπώνονται, τέλος, για τον εκσυγχρονισμό τους και την άρση των όποιων αμφισβητήσεων ως προς το ρόλο που επιτελούν.

Αρχικά, καταγράφονται οι γενεσιουργοί λόγοι ανάδυσης των Ανεξάρτητων Αρχών και αποτυπώνεται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού τόσο διεθνώς, όσο και στην ελληνική έννομη τάξη. Κατόπιν, επιχειρείται ο αποσαφηνισμός της ονομασίας τους και γίνεται αναφορά στο ζήτημα της τυπολογίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Αφού αναλυθεί εκτενώς η ιδιάζουσα νομική φύση του θεσμού, με την ανεξαρτησία που διέπει το καθεστώς και τα μέλη του, στη συνέχεια περιγράφονται λεπτομερώς οι πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, μαζί με τους λόγους που οδήγησαν στην ανάγκη της συνταγματοποίησής τους. Η κριτική αποτίμηση του ρόλου των Αρχών διαχωρίζεται αφενός στην κατάθεση της θετικής τους συμβολής στο δημοκρατικό πολίτευμα, αφετέρου στον προβληματισμό που εγείρουν τα ζητήματα νομιμοποίησης και ανορθολογικής δράσης τους. Προτάσεις παρατίθενται, τέλος, για την αναδιάρθρωση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους. Αναφορικά με την εκ βαθέων μελέτη της περίπτωσης του Συνηγόρου του Πολίτη, αποτυπώνονται οι λόγοι θεσμοθέτησης της Αρχής, περιγράφονται ο ρόλος και η συμβολή του στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία με τη χρήση στατιστικών δεδομένων, ενώ ταυτόχρονα διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του.

Βασικά συμπεράσματα της παρούσας εργασίας είναι πως ο ρόλος και η συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών κρίνεται απαραίτητος στο σύγχρονο πολιτειακό σύστημα για τη διασφάλιση του ατομικών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, μένει δε να ληφθούν μέτρα προς την κατεύθυνση της αναδιάρθρωσής τους και της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς τους. Η μέθοδος προσέγγισης του θέματος που ακολουθήθηκε ήταν η δευτερογενής έρευνα μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης των πρωτογενών πηγών και της σχετικής βιβλιογραφίας.

**Λέξεις κλειδιά:** Ανεξάρτητες Αρχές, Συνήγορος του Πολίτη, συνταγματική κατοχύρωση, λειτουργική ανεξαρτησία, ατομικά δικαιώματα, κράτος δικαίου

## **Abstract**

The subject of this thesis is the role of the Independent Authorities, as well as the improvement of their function, being the case of the Greek Ombudsman at the centre of the investigation. Its purpose is to clarify the theoretical content of the institution of the Independent Authorities, their legal nature and the way they function and contribute to the Greek state system whilst raising the issue of their effectiveness. Finally, proposals are stated for their modernization and improvement of their contribution.

Initially, the root causes of the emergence of the Independent Authorities are recorded, as well as the historical evolution of the institution both internationally and in the greek legal system. Then, both the definition and the typology of the Independent Authorities are stated. After thoroughly analyzing the particular legal nature of the institution, the five independent Authorities, which are constitutionally protected, are described in detail, along with the reasons that led to the need for their constitutional revision. The critical assessment of the role of the Authorities is divided in their positive contribution to the modern democratic state on the one hand, and in the questions raised over their legitimization on the other hand. Finally, restructuring proposals for enhancing their effectiveness are made. With regard to the case study of the Greek Ombudsman, the reasons for the institutionalization of the Authority, as well as its role and contribution to modern Greek society are described, while proposals for the improvement of its function are made.

The main conclusion of this thesis is that the role and contribution of Independent Authorities is essential in the contemporary state system to safeguard both individual rights and the rule of law. However, measures should be taken in order to restructure the Authorities and strengthen their effectiveness. The method of approach was secondary research through review of primary sources and relevant bibliography.

**Key words:** Independent Authorities, Greek Ombudsman constitutional protection, functional independence, individual rights, rule of law

## Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη .....	1
Abstract.....	2
Πίνακας Εικονογράφησης .....	6
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	7
1. Εισαγωγή.....	8
2. Οι γενεσιουργοί λόγοι ανάδυσης των Ανεξάρτητων Αρχών .....	10
3. Ιστορική εξέλιξη του θεσμού.....	12
3.1. Η εξέλιξη του θεσμού διεθνώς.....	12
3.2. Η εξέλιξη του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη.....	12
3.3. Ο Ombudsman και ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής .....	13
4. Γενικά χαρακτηριστικά .....	15
4.1. Ορισμός - Ονομασία.....	15
4.2. Κατηγοριοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών.....	16
5. Η Νομική Φύση των Ανεξάρτητων Αρχών .....	18
5.1. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια .....	18
5.2. Η Προσωπική Ανεξαρτησία των μελών .....	19
5.3. Η Λειτουργική Ανεξαρτησία των μελών.....	20
5.4. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών.....	21
6. Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα .....	23
6.1. Η συνταγματοποίηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών .....	23
6.2. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές .....	24
6.2.1. Η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών .....	24
6.2.2. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.....	25
6.2.3. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού .....	28
6.2.4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.....	29
6.2.5. Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	31
7. Κριτική αποτίμηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών .....	37
7.1. Η θετική συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στο δημοκρατικό πολίτευμα .....	37
7.2. Η αμφισβήτηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών .....	38
8. Προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών .....	41
9. Μελέτη περίπτωσης: Ο Συνήγορος του Πολίτη .....	44
9.1. Οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγόρου του Πολίτη .....	44

9.2. Ο ρόλος και η συμβολή του ΣτΠ στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία.....	45
9.3. Προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του ΣτΠ.....	50
10. Επίλογος - Γενικά Συμπεράσματα .....	53
Βιβλιογραφία .....	56

ΕΣΔΔΑ

Αθηνά Νικολάκη

©

2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2018

Υπογραφή

## Πίνακας Εικονογράφησης

<b>Οργανόγραμμα Συνηγόρου του Πολίτη.....</b>	<b>33</b>
<b>Γράφημα 1: Πλήθος Αναφορών 2010-2017.....</b>	<b>47</b>
<b>Γράφημα 2: Θεματικές Κατηγορίες με τις περισσότερες βάσιμες αναφορές.....</b>	<b>48</b>
<b>Γράφημα 3: Αναφορές ανά 10000 κατοίκους και Γεωγραφική Περιφέρεια, 2017... </b>	<b>49</b>
<b>Γράφημα 4: Κατανομή των Αναφορών βάσει του τρόπου παραλαβής τους.....</b>	<b>49</b>
<b>Γράφημα 5: Έκβαση των βάσιμων αναφορών.....</b>	<b>50</b>

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΑΔΕ: ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

ΑΔΑΕ: ΑΡΧΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

ΑΠΔΠΧ: ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

ΑΣΕΠ: ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

ΕΕ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΕΛΣΤΑΤ: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

ΕΣΡ: ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Ν: ΝΟΜΟΣ

ΠΔ: ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ

ΡΑΕ: ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

ΣτΠ: ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΣυνθΛΕΕ: ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΤτΕ: ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

QUANGOS: QUASI AUTONOMUS NON GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS



## 1. Εισαγωγή

Η διαμόρφωση του σύγχρονου κόσμου όπως είναι σήμερα αντιληπτός με την παγκοσμιοποιημένη οικονομία, τους υπερεθνικούς οργανισμούς, τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, την ελαχιστοποίηση του κρατικού παρεμβατισμού και την επικράτηση του φιλελευθερισμού, έχει προσδώσει νέες προοπτικές στον άνθρωπο και την κοινωνία. Είχε, όμως, ως αποτέλεσμα και την ανάδυση πληθώρας ζητημάτων, όπως ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης κρατικών θεσμών και διοικητικού μηχανισμού, της σχέσης μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας, καθώς και προβληματισμούς σχετικά με το ίδιο το δημοκρατικό πολίτευμα και την εξέλιξή του ή την εμφάνιση μιας νέας, τρίτης γενιάς δικαιωμάτων.

Σε αντιδιαστολή προς την «πρώτη γενιά» δικαιωμάτων που θεωρούνται τα αστικά και πολιτικά που περιλαμβάνονται στη Διακήρυξη του 1789 και τη «δεύτερη γενιά» των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα, η «τρίτη γενιά» δικαιωμάτων συνίσταται από τις νέες ατομικές ελευθερίες: την ελευθερία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα ελεύθερης, ποιοτικής και αντικειμενικής ενημέρωσης, την ελευθερία επικοινωνίας με προστασία απορρήτου, το δικαίωμα ασφαλών ηλεκτρονικών εμπορικών συναλλαγών, κ.λπ. (Κουλούρης, 2001: σελ. 112).

Έτσι, στο πλαίσιο της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής δημιουργήθηκαν χώροι «ευαίσθητοι» που άπτονται της κρατικής παρέμβασης, ενώ παράλληλα απαιτούν την όσο το δυνατό μεγαλύτερη διασφάλιση της νομιμότητας, της διαφάνειας και της προστασίας των πολιτών. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν στην εμφάνιση καινοφανών θεσμικών μηχανισμών από την ίδια την κρατική εξουσία, οι οποίοι ωστόσο δεν υπάγονται στον πολιτικό της έλεγχο και διατηρούν ρυθμιστικό ρόλο στο πλαίσιο της παρέμβασης του κράτους στην κοινωνία. Τα θεσμικά αυτά μορφώματα έκαναν την εμφάνισή τους στις ΗΠΑ αποκαλούμενα «Independent regulatory agencies», τη Γαλλία ως «Autorites administratives independantes», τη Μ. Βρετανία ως «QUANGOS - Quasi Autonomus Non Governmental Organizations» και τη χώρα μας ως «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές».

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν νεοπαγή θεσμό για τα ελληνικά δεδομένα και έχουν διαμορφωθεί με βάση τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά και αμερικανικά πρότυπα. Στο πλαίσιο της λογικής αποκένωσης του κράτους, η ίδρυσή τους συνάπτεται είτε με μία βαθιά

ριζωμένη πεποίθηση της κοινωνίας για την αξία της αυτορρύθμισης και τον περιορισμό του κρατικού παρεμβατισμού (η περίπτωση των ΗΠΑ), είτε με μία κρίση δυσπιστίας έναντι της κατά τα άλλα δημοκρατικά νομιμοποιημένης Κυβέρνησης ως προς τις ικανότητες της τελευταίας να διαχειρισθεί με αντικειμενικότητα ζητήματα που άπτονται κάποιων καίριων θεμάτων. Πρόκειται για ένα νέο πρότυπο πολυκεντρικής διοίκησης, που προσδιορίζεται από την συνύπαρξη πολλών κέντρων απόφασης και ευθύνης, στα οποία διαχέεται η εξουσία, η οποία αμβλύνει την αυστηρότητα της παλαιάς ενιαίας κρατικής οργάνωσης εισάγοντας μία νέα, πλουραλιστική αντίληψη για το Κράτος. Σε κάθε περίπτωση, οι Ανεξάρτητες Αρχές παρουσιάζουν έντονο ενδιαφέρον αφενός λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, αφετέρου λόγω του δύσκολου πλην ουσιωδέστατου έργου που καλούνται να επιτελέσουν.

## 2. Οι γενεσιουργοί λόγοι ανάδυσης των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι λόγοι που οδήγησαν στην ανάδυση και τη μετέπειτα εξάπλωση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών είναι άρρηκτα συνυφασμένοι με τη διάσταση κράτους - κοινωνίας και την κρίση των αντιπροσωπευτικών θεσμών (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004, σελ. 171 επ.). Είναι απόρροια της κλονισμένης εμπιστοσύνης της κοινωνίας απέναντι στη Διοίκηση, ως έκφραση του γενικότερου προβληματισμού για το ρόλο του σύγχρονου κράτους, τη σχέση κράτους - κοινωνίας, τις προτεραιότητες της έννομης τάξης και την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Ως γενεσιουργές αιτίες του φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών, λοιπόν, θεωρούνται η αμφισβήτηση της ικανότητας της εκτελεστικής εξουσίας να δρα με όρους διαφάνειας και αξιοκρατίας και η διαρκώς εντεινόμενη απαίτηση των πολιτών για χρηστή διοίκηση, για αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη και κράτους, για καταπολέμηση της διαπλοκής και της διαφθοράς που ανθίζει στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης και για αντιμετώπιση του προβλήματος της συγκεντρωτικής και γραφειοκρατικής οργάνωσής της.

Ως εκ τούτου, η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών είχε ως στόχο την παροχή των απαραίτητων εγγυήσεων για την ενίσχυση της ουδετερότητας και της αξιοπιστίας της Διοίκησης και την απομάκρυνσή της από πολιτικές επιρροές και επιδράσεις. Όπως, άλλωστε, εύστοχα παρατηρεί ο Ευ. Βενιζέλος (2002), «η δημιουργία των ανεξαρτητών αρχών είναι αποτέλεσμα αφενός μεν της ανάπτυξης του κράτους δικαίου, αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Οι ανεξάρτητες αρχές είναι συνεπώς μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού φαινομένου. Γι' αυτό οι ανεξάρτητες αρχές συνδέονται, αφενός μεν με την ανάπτυξη εκ νέου του πολιτικού φιλελευθερισμού, αφετέρου δε με την κάμψη των δημοκρατικών αντανάκλαστικών, που αναζητούν υποκατάσταση ή βοήθεια σε θεσμούς όπως οι ανεξάρτητες αρχές».

Είναι γεγονός, επίσης, πως στην εξέλιξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών συνέβαλε και η «πολιτική ουδετερότητα» που επιδιώκουν να τηρούν τα όργανα ιδιαίτερα της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς αδυνατούν να χειριστούν αποτελεσματικά ορισμένους ευαίσθητους και ανταγωνιστικούς τομείς του δημόσιου βίου (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004, σελ. 172). Έτσι, εμφανίζεται το παράδοξο φαινόμενο της ουδετεροποίησης ιδιαίτερα κρίσιμων λειτουργιών της κρατικής εξουσίας που συνδέονται είτε με τη λειτουργία του πολιτεύματος, όπως η λειτουργία της

ραδιοτηλεόρασης, είτε με τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους και τους κρίσιμους τομείς της αγοράς. Αυτή η αμηχανία και ανεπάρκεια της εκτελεστικής εξουσίας επιλύεται με την παρεμβολή άλλων οργάνων, τα οποία δεν έχουν πολιτικό χαρακτήρα και τα οποία επωμίζονται την ευθύνη της επαφής με τις πολύ σημαντικές οικονομικές λειτουργίες και τους ευαίσθητους τομείς του κράτους, διαφυλάττοντας έτσι το κύρος και την αξιοπιστία της πολιτικής εξουσίας.

Περαιτέρω, η δημιουργία νέου τύπου απειλών για τα ατομικά δικαιώματα, λόγω της εξέλιξης της τεχνολογίας, κατέστησε επιτακτική την ανάγκη για αποτελεσματικότερη προστασία τους μέσω πρόσθετων θεσμικών εγγυήσεων. Είναι γεγονός πως η παραδοσιακή Δημόσια Διοίκηση αδυνατεί να εξασφαλίσει την ιδιαίτερη προστασία που χρήζουν πεδία, όπως αυτό των προσωπικών δεδομένων. Η πραγματικότητα αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών, οι οποίες λόγω της στελέχωσης, της οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας τους παρέχουν τα εχέγγυα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των απειλών της σύγχρονης τεχνολογίας εις βάρος των ατομικών δικαιωμάτων..

Τέλος, εξίσου σημαντικό ρόλο στην καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών διαδραμάτισαν και «τεχνικοί λόγοι» (Βενιζέλος, 2002). Η συγκρότηση των Ανεξάρτητων Αρχών με προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους και υψηλού επιπέδου επαγγελματικής κατάρτισης, η προσβασιμότητα των Αρχών στο διοικούμενο, στον οποίο εξασφαλίζουν μια «ανετότερη» άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, καθώς και η έκδοση πράξεων με πλήρη αιτιολογία είναι στοιχεία του θεσμού που αντισταθμίζουν την εγνωσμένη ανεπάρκεια της κλασικής διοίκησης. Επίσης, δρουν υποστηρικτικά στο έργο της Διοίκησης, δεδομένου ότι διέπονται από ουδετερότητα, ανεξαρτησία από την πολιτική σκοπιμότητα και λειτουργούν με κριτήρια επαγγελματικής και επιστημονικής εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας.

### 3. Ιστορική εξέλιξη του θεσμού

#### 3.1. Η εξέλιξη του θεσμού διεθνώς

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών εμφανίστηκε αρχικά στις ΗΠΑ ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα με την ονομασία «Independent (Administrative) Agencies» και συστηματοποιήθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο με το New Deal, σε μια προσπάθεια «επιστημονικοποίησης» της πολιτικής και διασφάλισης των συνταγματικών δικαιωμάτων του πολίτη (Σημίτης, 2008: σελ. 54), ώστε να συμφιλωθεί η παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης (Μ. Αντωνόπουλος, 1995: σελ. 20). Στην Ευρώπη, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές εμφανίστηκαν πρώτα στη Γαλλία από το 1950 ως «Autorités Administratives Indépendantes». Το γαλλικό πρότυπο, το οποίο έκτοτε μελετήθηκε και έλαβε μεγάλη έκταση, είναι αυτό που ακολούθησε και ο Έλληνας νομοθέτης. Σε αυτό, θα πρέπει να προσθέσουμε το Σκανδιναβό Ombudsman και τους βρετανικούς QUANGOS.

#### 3.2. Η εξέλιξη του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη

Στη χώρα μας υπάρχει διχογνωμία για το κατά πόσο η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή υπήρξε η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η οποία συστάθηκε με το άρθρο 8 Ν. 703/1977 (όπως ανασχηματίστηκε με το άρθρο 4 του Ν. 1934/1991) ή το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο που συστάθηκε το 1987 (με το άρθρο 9 του Ν. 1730/87). Κατά την κρατούσα γνώμη, ενώ η Επιτροπή Ανταγωνισμού που προϋπήρχε ως μόρφωμα προσέγγιζε τη μορφή και τους σκοπούς των Ανεξάρτητων Αρχών, τυπικά πρώτη θεωρείται το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, το οποίο αντικαταστάθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως του Ν. 1866/1989, όπως αυτό ανασυγκροτήθηκε με το Ν. 2173/1993. Ακολούθησαν η Επιτροπή Τοπικής Ραδιοφωνίας, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ενώ στη συνέχεια, το έτος 1997, νομοθετήθηκαν η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα κι ο Συνήγορος του Πολίτη.

Πραγματική τομή για τις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές αποτέλεσε η συνταγματική κατοχύρωση πέντε από αυτές, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση το 2001. Αυτές είναι

το Ε.Σ.Ρ. (άρθρο 15, παρ. 1), η Α.Π.Δ.Π.Χ. (άρθρο 9Α), ο Σ.τ.Π. (άρθρο 103, παρ. 9), το Α.Σ.Ε.Π. (άρθρο 103, παρ. 7) και η Α.Δ.Α.Ε (άρθρο 19, παρ. 2). Το καθεστώς τους ρυθμίστηκε στο άρθρο 101Α και το νομοθετικό τους πλαίσιο καθορίστηκε κατά ενιαίο τρόπο με τον εκτελεστικό Νόμο 3051/2002 και το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (Παπαδημητρίου, 2008: σελ. 45).

### **3.3. Ο Ombudsman και ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής**

Ο θεσμός της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη εμφανίστηκε στο στερέωμα του συνταγματικού κράτους με το όνομα Ombudsman. Ο πρώτος θεσμός διαμεσολαβητή ιδρύθηκε στη Σουηδία το 1809 μετά από πρωτοβουλία του Σουηδικού Κοινοβουλίου. Περίπου έναν αιώνα αργότερα, η Φινλανδία ακολούθησε στα χνάρια της Σουηδίας και το 1919 έγινε η δεύτερη χώρα στον κόσμο που ίδρυσε θεσμό Διαμεσολαβητή, ο οποίος είχε ομοιότητες αλλά και διαφορές με τον Σουηδό πρόγονό του (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 113 επ.). Το 1954 ακολούθησε η Δανία, όπου ο θεσμός απέκτησε μεγάλη φήμη. Έτσι, είναι φανερό ότι οι σκανδιναβικές χώρες ήταν οι προπάτορες του Συνηγόρου του Πολίτη.

Έκτοτε, ο Ombudsman άρχισε να εξαπλώνεται στη δεκαετία του 1960 και τις αρχές της δεκαετίας τους 1970 και κράτη όπως η Νορβηγία, η Νέα Ζηλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία ίδρυσαν τέτοιους θεσμούς, το 1962, το 1967 και το 1972 αντίστοιχα. Από τη δεκαετία του 1990 εγκαθιδρύθηκε ως πανευρωπαϊκό θεσμικό αγαθό. Επίσης, ως μερική έκφραση της δέσμευσης των πιο πρόσφατων δημοκρατιών να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και το ιδανικό της δημοκρατίας, θεσμοί Διαμεσολαβητών ιδρύθηκαν, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και μετά, σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα στην Ευρώπη. Έτσι, οι ευρωπαϊκές χώρες της δυτικής, της κεντρικής και της ανατολικής Ευρώπης αποκτούσαν Ombudsman με συνεχώς αυξητική δυναμική από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και καθ' όλη την δεκαετία του 2000.

Αυτό έγινε προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση, η οποία αυξήθηκε σε μέγεθος και άρχισε να αναλαμβάνει νέους ρόλους και να επιτελεί νέες λειτουργίες μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν το κράτος πρόνοιας εδραιώθηκε και αναπτύχθηκε κατά πολύ (Διαμαντούρος, 2005). Μέσα από αυτήν την εξέλιξη αναδείχθηκαν τα τρία βασικά στοιχεία, στα οποία

βασίζεται το έργο των σύγχρονων διαμεσολαβητών, συμπεριλαμβανομένου και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή: η νομιμότητα, η χρηστή διοίκηση και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αντίστοιχος θεσμός είναι αυτός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ombudsman), ο οποίος θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, ενώ πλέον ο θεσμός προβλέπεται στο άρθρο 228 ΣυνθΛΕΕ. Η οργάνωση και η λειτουργία του ρυθμίζονται με την Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως αυτή έχει τροποποιηθεί με τις Αποφάσεις της 14ης Μαρτίου 2002 και της 18ης Ιουνίου 2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το κύριο έργο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι να διερευνά καταγγελίες για κακοδιοίκηση στις δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε. Τις καταγγελίες αυτές μπορούν να υποβάλλουν πολίτες ή μόνιμοι κάτοικοι χωρών της ΕΕ, ή ακόμα ενώσεις ή επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους στην ΕΕ. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής συνεργάζεται με τους άλλους Διαμεσολαβητές στην Ευρώπη μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών, προκειμένου να παρέχει τις καλύτερες δυνατές υπηρεσίες στους πολίτες και τους κατοίκους των κρατών-μελών σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

## 4. Γενικά χαρακτηριστικά

### 4.1. Ορισμός - Ονομασία

Ως ένας ορισμός σχετικά με τις Ανεξάρτητες αρχές που τυγχάνει γενικής αποδοχής (Κουλούρης, 1993: σελ. 1141), παρατίθεται ο ακόλουθος: «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αποτελούν εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κι έχουν ως ρόλο την κυρίαρχη εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών κι εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων, των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας» .

Σκόπιμη, στο σημείο αυτό, θα ήταν η αναφορά στον τρισυπόστατο χαρακτηρισμό τους (ανεξάρτητες- διοικητικές- αρχές) που επιτρέπει μια συνολικότερη κατανόηση της ονομασίας τους. Έτσι, καταρχάς χαρακτηρίζονται ως «ανεξάρτητες», καθώς είναι απαλλαγμένες από ιεραρχική και διοικητική εποπτεία, διαθέτουν ανεξαρτησία λειτουργική κι οργανική, ενώ ο ανεξάρτητος προϋπολογισμός τους διασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια (Μ. Αντωνόπουλος, 1995: σελ. 57 επ.).

Αναφορικά με την ονομασία «διοικητικές», οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν στο δημόσιο χώρο, συγκεκριμένα δε στο χώρο της διοίκησης. Διέπονται από τους κανόνες του δημόσιου δικαίου, έχουν δημόσιο χαρακτήρα, συστήνονται και χρηματοδοτούνται από το δημόσιο. Μέχρι ο εν λόγω όρος να απαλειφθεί στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τόσο στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101Α όσο και στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις που προβλέπουν συγκεκριμένες αρχές, γινόταν λόγος στην ελληνική νομική θεωρία για ανεξάρτητες «διοικητικές» αρχές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να καθίσταται σαφές ότι ανήκουν στην άμεση διοικητική οργάνωση και ότι πρόκειται για όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, έστω κι αν αυτά δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική δομή της Δημόσιας Διοίκησης. Βέβαια, το άρθρο 101Α είναι ενταγμένο στο ΣΤ' τμήμα του Συντάγματος που αποκαλείται «Διοίκηση», του Τρίτου Μέρους του Συντάγματος με τίτλο «Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας» (άρθρα 26 έως 105). Ωστόσο, εκφράζεται και η γνώμη (Χρυσόγονος, 2000: σελ. 1163 επ.) ότι η ένταξη αυτή



δεν ανταποκρίνεται στη φύση των αρχών, οι οποίες συνιστούν, κατά την άποψη αυτή, κάτι καινοφανές και ποιοτικά διαφορετικό από την παραδοσιακή τριμερή διάκριση των κρατικών λειτουργιών και, συνακόλουθα, των κρατικών οργάνων (νομοθετικά, διοικητικά, δικαστικά). Σύμφωνα με την κρατούσα πάντως γνώμη στην Ελλάδα (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004, σελ: 170-171), οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν «τέταρτη εξουσία», με το επιχείρημα ότι δεν ανήκουν σε καμία από τις παραδοσιακές λειτουργίες, εφόσον λόγω της ανεξαρτησίας τους δεν μπορούν να ταυτίζονται με τη νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική λειτουργία. Μια τέτοια εξουσία δεν προβλέπεται στο ελληνικό Σύνταγμα και δεν δικαιολογείται από τη φύση των αρμοδιοτήτων τους.

Τέλος, χαρακτηρίζονται ως «αρχές», καθώς διαθέτουν οργανική ενότητα, έννομη ικανότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων και εύρος αρμοδιοτήτων ικανό για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους.

#### **4.2. Κατηγοριοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών**

Αναφορικά με το ζήτημα της τυπολογίας των Ανεξάρτητων Αρχών (Βενιζέλος, 2008: σελ. 104 επ. και Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 173-174), κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται οι αρχές που λειτουργούν ως θεσμική εγγύηση και προστατεύουν την άσκηση συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως π.χ. η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου της Επικοινωνίας και η Αρχή Προστασία Προσωπικών Δεδομένων.

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι Αρχές που ασκούν εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή καλύπτουν το έλλειμμα αξιοπιστίας, αξιοκρατίας, διαφάνειας. Πρόκειται για την περίπτωση του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η τρίτη κατηγορία είναι αυτή που περιλαμβάνει τις Αρχές που ρυθμίζουν τη λειτουργία των αγορών και διαφυλάσσουν τον οικονομικό ανταγωνισμό, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Η κατηγορία αυτή εξαιρέθηκε από τη συνταγματική κατοχύρωση (Βενιζέλος, 2007), καθώς τα εν λόγω αντικείμενα είναι άμεσα συνυφασμένα με την εκάστοτε ασκούμενη οικονομική πολιτική και είναι τόσο συχνές οι αλλαγές που επιβάλλονται μέσα από την εξέλιξη του παραγωγού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

ώστε θα δημιουργούνταν δυσεπίλυτα προβλήματα από μία τυχόν «συνταγματική αγκύλωση».

Η τέταρτη κατηγορία είναι οι μικτές αρχές που λειτουργούν και ως θεσμική εγγύηση για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ως μηχανισμός εποπτείας της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και ως ρυθμιστικές αρχές της αγοράς. Τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, που λειτουργεί ως θεσμική εγγύηση των δικαιωμάτων στην πληροφόρηση αλλά και των δικαιωμάτων που αναφέρονται στην προστασία της προσωπικότητας, ως θεσμική εγγύηση διαφάνειας και ποιότητας, ενώ τέλος ρυθμίζει την επικοινωνιακή και διαφημιστική αγορά.

## 5. Η Νομική Φύση των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν οργανωτικά μορφώματα, τα οποία στερούνται νομικής προσωπικότητας και εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Διαθέτουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, ενώ η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία και την εκάστοτε κυβέρνηση διασφαλίζεται μέσω της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους. Μπορούν να εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες επαρκούν για την ολοκλήρωση της διοικητικής ενέργειας, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε άλλη συμπληρωματική διοικητική διαδικασία. Διαθέτουν, τέλος, ένα εύρος αρμοδιοτήτων, κανονιστικών, ελεγκτικών, γνωμοδοτικών, ικανό για την αποτελεσματική επιτέλεση του έργου τους.

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών μετά τη συνταγματική του κατοχύρωση από το άρθρο 101Α του Συντάγματος ρυθμίστηκε διεξοδικά από τον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις». Ο Ν. 3051/2002 αναφέρεται μόνο στις συνταγματικά προβλεπόμενες Αρχές του άρθρου 101Α του Συντάγματος, με αποτέλεσμα να επέρχεται τόσο σε νομοθετικό επίπεδο, όσο και σε συνταγματικό επίπεδο, σαφής διαχωρισμός μεταξύ όσων έχουν περιβληθεί συνταγματικής κατοχύρωσης και όσων έχουν συσταθεί ή πρόκειται να συσταθούν με κοινό νόμο. Είναι γεγονός επίσης (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 167) πως υπάρχουν σημαντικές διαφορές στο νομικό καθεστώς που διέπει τις δύο αυτές κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών, αναφορικά με ζητήματα συνταγματικής προστασίας, τρόπου εκλογής των μελών τους, άσκησης ελέγχου, σύστασης και κατάργησής τους, κ.λπ.

### **5.1. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια**

Η διοικητική αυτοτέλεια των Ανεξάρτητων Αρχών είναι άμεσα συνυφασμένη με το γεγονός ότι η Κυβέρνηση και οι από αυτή εξαρτώμενοι διοικητικοί οργανισμοί (διοικητική ιεραρχία) στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις Ανεξάρτητες Αρχές αναφορικά με την εφαρμοστέα από αυτές πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, οι Ανεξάρτητες Αρχές τίθενται εκτός διοικητικής ιεραρχίας και οι

εκδιδόμενες από αυτές πράξεις εξαιρούνται από κάθε είδους ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία τόσο σκοπιμότητας όσο και της νομιμότητας. Μόνο έλεγχος νομιμότητας δύναται να ασκηθεί επί των πράξεων των Ανεξάρτητων Αρχών από αρμόδια Δικαστήρια και όχι από τη Διοίκηση.

Η οικονομική αυτοτέλεια, από την άλλη, αναφέρεται αφενός στον τρόπο χρηματοδότησής τους και αφετέρου στην έκταση του οικονομικού τους ελέγχου. Η χρηματοδότηση κάθε Ανεξάρτητης Αρχής εξασφαλίζεται μέσω ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτείνεται από αυτήν και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο μαζί με τον Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους.

## **5.2. Η Προσωπική Ανεξαρτησία των μελών**

Η απαραίτητη για την επιτέλεση της αποστολής τους ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία διασφαλίζεται μέσω της κατοχυρωμένης προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα μέλη τους. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 101Α του Συντάγματος προβλέπει τα εξής: «Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει». Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που προβλέπεται συνταγματικά για τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών είναι η ίδια με αυτήν που προβλέπεται στο Σύνταγμα για την περίπτωση των δικαστών (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004, σελ: 183). Έτσι, το Σύνταγμα στο άρθρο 87 § 1 ορίζει ότι και οι δικαστές «απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία». Αυτά καταδεικνύουν το κύρος με το οποίο ο συνταγματικός νομοθέτης επενδύει τις Ανεξάρτητες Αρχές και τα μέλη τους.

Αναφορικά με τη διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών (Κουλούρης, 2001, σελ: 103-126), η θητεία τους είναι θεσμοθετημένη, συγκεκριμένης και μακρόχρονης διάρκειας. Τα μέλη δεν μπορούν να παυθούν, να μετατεθούν ή να αντικατασταθούν από την Κυβέρνηση πριν από την λήξη της θητείας τους. Η διάρκεια της θητείας κλιμακώνεται από τριετής έως εξαετής και παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι το διορισμό νέων μελών (άρθρο 3, παρ. 2, Ν. 3051/2002). Έκπτωση από την ιδιότητα του μέλους Ανεξάρτητης Αρχής προβλέπεται για ορισμένες από αυτές και μόνο σε περίπτωση συνδρομής ασυμβιβάστων στο πρόσωπο τους ή έκδοσης σε βάρος τους

αμετάκλητης δικαστικής απόφασης για αδίκημα που αποτελεί κώλυμα διορισμού δημοσίου υπαλλήλου ή σχετικό με την άσκηση του λειτουργήματός τους.

Όσον αφορά στην επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, σημειώνεται ότι στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης προβλέπεται η θέσπιση ενιαίου μηχανισμού συγκρότησης των Ανεξάρτητων Αρχών. Έτσι, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 101Α του Συντάγματος, «η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής». Η αυξημένη πλειοψηφία διασφαλίζει την επίτευξη ευρείας διακομματικής συναίνεσης. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών ορίζονται από το άρθρο 14, περ. δ' και ε του Κανονισμού της Βουλής.

Για την κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, ο νόμος προβλέπει το ασυμβίβαστο των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών με την ιδιότητα τους. Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια της θητείας των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών αναστέλλεται η άσκηση οποιουδήποτε δημόσιου λειτουργήματος, καθώς και η άσκηση καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση στο Δημόσιο, σε ΝΠΔΔ και σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Μάλιστα, για τα μέλη ορισμένων Ανεξάρτητων Αρχών (ΕΣΡ και ΡΑΕ) προβλέπεται υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης περί «πόθεν έσχες».

Τέλος, ως ενισχυτική της προσωπικής ανεξαρτησίας κρίνεται η λεγόμενη «δικονομική ασυλία» (Κουλούρης, 2001, σελ: 103-126) που εξασφαλίζει τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών 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. Προβλέπεται κυρίως για την περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο ΣτΠ 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.» (Ν. 2477/97, άρθρο 1, παρ. 3).

### **5.3. Η Λειτουργική Ανεξαρτησία των μελών**

Η λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών σημαίνει ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα

και τους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος. Επίσης, δεν υπόκεινται σε καμίας μορφής διοικητικό έλεγχο σχετικά με την ουσία του έργου τους. Πιο συγκεκριμένα, αποκλείεται ο ιεραρχικός έλεγχος κάθε είδους (προληπτικός ή κατασταλτικός, νομιμότητας ή σκοπιμότητας) από τα κυβερνητικά όργανα και από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό αυτήν την οπτική, βρίσκονται εκτός της παραδοσιακής πυραμδικής δομής της Διοίκησης.

#### **5.4. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών**

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 2 του Ν. 3051/2002, οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 3 του άρθρου 101Α του αναθεωρημένου Συντάγματος, «με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου».

Πιο συγκεκριμένα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών είναι αντικείμενο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας (άρθρο 43Α ΚτΒ). Κάθε Ανεξάρτητη Αρχή υποβάλλει τον Οκτώβριο κάθε έτους Έκθεση για το έργο της στον Πρόεδρο της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή ή και σε συνιστώμενη κατά περίπτωση από τη Διάσκεψη των Προέδρων Επιτροπή (άρθρο 138Α παρ. 1 ΚτΒ). Τα όργανα αυτά υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την υπό έλεγχο Αρχή. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας (άρθρο 138Α, παρ.2 ΚτΒ). Επίσης, σύμφωνα με την περ' ε του άρθρου 14 ΚτΒ, η Διάσκεψη των Προέδρων «καλεί, όταν το κρίνει αναγκαίο, οποιαδήποτε ανεξάρτητη αρχή για θέματα σχετικά με την κατά το Σύνταγμα εκπλήρωση της αποστολής της».

Ωστόσο, δεν είναι δυνατό δια του κοινοβουλευτικού ελέγχου να ασκηθεί έμμεσος έλεγχος νομιμότητας ή έλεγχος σκοπιμότητας ή να παρασχεθεί οδηγία (Βενιζέλος, 2002). Δεν μπορεί, μ' άλλα λόγια, με το πρόσχημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου να

ασκηθεί εποπτεία, αλλά σίγουρα πρέπει να παρέχεται στη Βουλή και απευθείας αλλά και διά των αρμοδίων υπουργών το σύνολο της απαραίτητης πληροφόρησης.

## 6. Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα

### 6.1. Η συνταγματοποίηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών

Στη συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων που έληξαν με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, η συντριπτική πλειοψηφία των βουλευτών τάχθηκε υπέρ του θεσμού και της συνταγματικής κατοχύρωσής του, ενώ οι διαφορές που διατυπώθηκαν αφορούσαν μόνο λεπτομέρειες και διαδικαστικά ζητήματα (Βενιζέλος, 2002). Σε κάθε περίπτωση, προκρίθηκε αυτό που υποστηριζόταν από μεγάλο μέρος της νομικής θεωρίας τόσο στο εξωτερικό όσο και την Ελλάδα, δηλαδή η σημασία της συνταγματικής κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών ως βασικού παράγοντα της ενδυνάμωσης και ενίσχυσης του ρόλου και της αποτελεσματικότητάς τους. Μάλιστα, έχει σημειωθεί το παράδοξο η Ελλάδα να είναι μια από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το φαινόμενο των ανεξαρτήτων αρχών, παρά την μικρότερη εμπειρία της σε σχέση με τα αντίστοιχα αμερικανικά και ευρωπαϊκά δεδομένα (Βενιζέλος, 2002: σελ. 218 επ.).

Τούτων δοθέντων, το ζήτημα για το αν το Σύνταγμα του 2001 θα κατοχύρωνε περιορισμένο αριθμό Ανεξάρτητων Αρχών ή εάν θα επέτρεπε στον κοινό νομοθέτη τη διαρκή υπαγωγή στο καθεστώς των συνταγματικά προστατευομένων αρχών και των αρχών εκείνων που θεσπίζονται νομοθετικά, απαντήθηκε με τη συνταγματική κατοχύρωση των πέντε περιοριστικά αναφερόμενων Αρχών, οι οποίες απέκτησαν πρόσθετο συμβολικό - συνταγματικό κύρος. Οι Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά είναι οι εξής: το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Συντ.), ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.), και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.).

Το άρθρο 101Α του Συντάγματος, που καθορίζει τους κανόνες και τις διαδικασίες στελέχωσης των συνταγματικά προβλεπόμενων αρχών, δεν αποκλείει τη σύσταση και άλλων με κοινό νόμο. Ούτως ή άλλως και πριν τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, προβλεπόταν νομοθετικά μεγάλος αριθμός ανεξάρτητων αρχών, ο οποίος



εξακολουθεί να αυξάνεται. Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές θεσπίζονται, οργανώνονται και μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με νόμο. Ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την κλασική πολιτική εξουσία ποικίλλει και, ως εκ τούτου, το αν περιβάλλονται με εγγυήσεις ανεξαρτησίας ίδιες ή παρόμοιες με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές καθορίζεται από το νομικό τους πλαίσιο, το οποίο συχνά μεταβάλλεται. Οι γνωστότερες και οι σημαντικότερες από τις νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι η Τράπεζα της Ελλάδος, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), η Επιτροπή Ανταγωνισμού, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

## **6.2. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές**

### *6.2.1. Η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών*

Η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) συστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 3115/2003, ο οποίος είναι ο εκτελεστικός νόμος της παραγράφου 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος που προέκυψε από την αναθεώρηση του 2001. Έτσι, η πρόβλεψη συγκρότησης μιας αρχής διασφάλισης του απόρρητου των επικοινωνιών αποτελεί επιπλέον θεσμική εγγύηση από το Σύνταγμα, λειτουργώντας συμπληρωματικά στις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 19 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται ο απόλυτα απαραβίαστος χαρακτήρας του απορρήτου κι η αποκλειστική αρμοδιότητα της δικαστικής αρχής να το άρει, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις.

Ρόλος της ΑΔΑΕ είναι η διασφάλιση του απορρήτου των επιστολών και της οποιασδήποτε μορφής επικοινωνίας/ανταπόκρισης για κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που είναι φορέας συνταγματικών δικαιωμάτων, καθώς και η ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της εξακρίβωσης των προϋποθέσεων και της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου στις εξαιρετικά προβλεπόμενες από το νόμο περιπτώσεις.

Οι αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ αποτυπώνονται στο άρθρο 6 του Ν. 3115/2003, όπως ισχύει. Αρχικά, η ΑΔΑΕ διενεργεί, αυτεπάγγελα ή κατόπιν καταγγελίας, τακτικούς και έκτακτους ελέγχους σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία, τράπεζες δεδομένων και έγγραφα της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, άλλων δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών, επιχειρήσεων του ευρύτερου δημοσίου τομέα, καθώς και ιδιωτικών επιχειρήσεων που ασχολούνται με υπηρεσίες σχετικές με την ανταπόκριση και την επικοινωνία. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στη διαπίστωση της ορθής εφαρμογής των πολιτικών ασφάλειας που υποχρεούνται να εφαρμόζουν οι πάροχοι ή στη διαπίστωση παραβίασης του απορρήτου της επικοινωνίας. Προκειμένου για την αποτελεσματική διεκπεραίωση της αποστολής της, η ΑΔΑΕ λαμβάνει πληροφορίες σχετικές με το έργο της από τις προαναφερθείσες υπηρεσίες, οργανισμούς και επιχειρήσεις, καθώς και από τους εποπτεύοντες υπουργούς, ενώ ταυτόχρονα μπορεί κατά την κρίση της να καλεί σε ακρόαση όλους τους προαναφερθέντες.

Για θέματα της αρμοδιότητάς της, συνεργάζεται με άλλες αρχές της χώρας, με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, καθώς και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς. Σε περίπτωση παραβίασης του απορρήτου, προβαίνει σε κατάσχεση των μέσων παραβίασης που υποπίπτουν στην αντίληψή της κατά την άσκηση του έργου της, καθώς και σε καταστροφή πληροφοριών ή στοιχείων ή δεδομένων, τα οποία αποκτήθηκαν με παράνομη παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών. Επιπλέον, γνωμοδοτεί κι απευθύνει συστάσεις κι υποδείξεις για τη λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών, καθώς και τη διαδικασία άρσης του, ενώ δύναται να εκδίδει Κανονιστικές Πράξεις με τις οποίες ρυθμίζονται ζητήματα της αρμοδιότητάς της.

Οργανωτικά, η ΑΔΑΕ συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και πέντε μέλη, καθώς και τους αναπληρωτές τους, με ίδιες αρμοδιότητες και προσόντα. Πρόκειται για προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους που τυγχάνουν ευρείας αποδοχής και διαθέτουν κατάρτιση είτε στον τεχνικό τομέα των επικοινωνιών είτε νομική.

#### *6.2.2. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα*

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) ιδρύθηκε με το Ν. 2472/1997, ο οποίος ενσωματώνει στο ελληνικό δίκαιο την Ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/ΕΚ σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων στις χώρες της

Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ξεκίνησε τη λειτουργία της στις 10 Νοεμβρίου 1997. Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής συντελέστηκε στο άρθρο 9Α του Συντάγματος, κατά την αναθεώρηση του 2001, το οποίο προβλέπει τα εξής: «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει.». Αξίζει να σημειωθεί πως η Αρχή μεριμνά για την τήρηση του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία Δεδομένων, γνωστού ως GDPR (General Data Protection Regulation) που τέθηκε σε ισχύ το Μάιο του 2018 και αποτελεί δέσμη αυστηρότερων κανόνων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Αποστολή της Αρχής αποτελεί η προστασία των δικαιωμάτων της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου στην Ελλάδα. Πρωταρχικός σκοπός της Αρχής είναι η προστασία του πολίτη από την παράνομη επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων αλλά κι η παροχή συνδρομής προς αυτόν εφόσον διαπιστωθεί παραβίαση. Επιπλέον, στόχος της αρχής είναι η υποστήριξη κι η καθοδήγηση των υπεύθυνων επεξεργασίας στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους απέναντι στο νόμο, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες ανάγκες υπηρεσιών της ελληνικής κοινωνίας, καθώς και την διείσδυση των σύγχρονων ψηφιακών επικοινωνιών και δικτύων. Ως εκ τούτου, η παρατήρηση και αντιμετώπιση ζητημάτων που προκύπτουν με την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και εφαρμογών καθιστούν τη συμβολή της ΑΠΔΠΧ ιδιαίτερα σημαντική.

Προκειμένου για την υλοποίηση των σκοπών της, η Αρχή διαθέτει τρεις κατηγορίες αρμοδιοτήτων: διοικητικές-ελεγκτικές, κανονιστικές-συμβουλευτικές και απολογισμού-δημοσιοποίησης-συνεργασιών.

Αναφορικά με τις διοικητικές-ελεγκτικές αρμοδιότητες, η Αρχή εκδίδει άδειες για τη συλλογή και την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για τη διαβίβαση δεδομένων σε χώρες εκτός Ε.Ε. και για τη διασύνδεση δεδομένων. Η χορήγηση αδειών ακολουθεί τη γνωστοποίηση στην οποία προβαίνει κάθε υπεύθυνος επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων προς την Αρχή αναφορικά με τη σύσταση και λειτουργία αρχείου ή την έναρξη της επεξεργασίας. Οι άδειες χορηγούνται με συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις, ώστε να προστατεύεται όσο το δυνατό αποτελεσματικότερα το δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής των υποκειμένων ή τρίτων, και με ταυτόχρονη χορήγηση υποδείξεων και συστάσεων σχετικά με το απόρρητο και την ασφάλεια της επεξεργασίας.

Η άσκηση διοικητικών ελέγχων από την ΑΠΔΠΧ πραγματοποιείται είτε έπειτα από καταγγελία είτε αυτεπάγγελτα σε ιδιωτικά και δημόσια έγγραφα, η πρόσβαση στα οποία είναι ακώλυτη. Μετά το πέρας του ελέγχου, συντάσσεται πόρισμα που προωθείται στην ολομέλεια της αρχής. Σε περίπτωση παραβίασης προσωπικών δεδομένων κατά τη διαδικασία της επεξεργασίας, ο θιγόμενος μπορεί να προσφύγει με αίτηση στην ΑΠΔΠΧ. Η Αρχή έχει την αρμοδιότητα να επιβάλει στους υπεύθυνους επεξεργασίας διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμο, προσωρινή/οριστική ανάκληση άδειας, καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας) για παραβάσεις των σύμφωνα με το νόμο υποχρεώσεών τους, ενώ αναφέρει τις εκάστοτε παραβιάσεις στις αρμόδιες διοικητικές και δικαστικές αρχές. Η Αρχή είναι επιπλέον υπεύθυνη για τις όποιες αρμοδιότητες εποπτείας προκύπτουν από οποιαδήποτε άλλη διεθνή συμφωνία (Σένγκεν, Ευγοροί κ.λπ.).

Σε ό,τι αφορά τις κανονιστικές-συμβουλευτικές αρμοδιότητες της Αρχής, προκειμένου για την ομοιόμορφη εφαρμογή των εν γένει ρυθμίσεων προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η Αρχή εκδίδει Οδηγίες και Κανονιστικές Πράξεις που στοχεύουν στη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων. Ταυτόχρονα, έχει γνωμοδοτική αρμοδιότητα για ρυθμίσεις που σχετίζονται με οικεία της θέματα, ενώ μπορεί να προβεί σε συστάσεις/υποδείξεις στους υπεύθυνους επεξεργασίας. Παρέχει ακόμα τη συνδρομή της σε ενώσεις προσώπων που διατηρούν αρχεία για τη σύνταξη κωδικών δεοντολογίας σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων.

Οι αρμοδιότητες δημοσιοποίησης-απολογισμού-συνεργασιών σχετίζονται με την ετήσια κατάρτιση έκθεσης απολογισμού του έργου της.

Η ΑΠΧΔΧ συνεργάζεται με αντίστοιχα όργανα των άλλων κρατών της Ε.Ε. ή του Συμβούλιου της Ευρώπης σε θέματα που σχετίζονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

Οργανωτικά, η αρχή απαρτίζεται από έξι μέλη και τον Πρόεδρο. Πρόεδρος της ΑΠΧΠΔ διορίζεται δικαστικός λειτουργός βαθμού Συμβούλου της Επικρατείας ή αντίστοιχου και άνω. Η θητεία του Προέδρου, των μελών και αναπληρωτών τους είναι τετραετής και μια φορά ανανεώσιμη.

### *6.2.3. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού*

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ιδρύθηκε με το Ν. 2190/1994. Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, συμπεριλήφθηκε στην παρ.7 του άρθρου 103. Σκοπό έχει την αντικειμενική και αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού του δημόσιου τομέα και παράλληλα τον έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών της πρόσληψης. Αποστολή του ΑΣΕΠ είναι ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα. Το ΑΣΕΠ είναι ο θεσμικός εγγυητής της τήρησης των αρχών της διαφάνειας, της αμεροληψίας, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της δημοσιότητας, αναφορικά με την απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση. Είναι επιφορτισμένο με αρμοδιότητες κανονιστικές, ελεγκτικές και περιορισμένες κυρωτικές.

Είναι δομημένο σε δύο οντότητες, αφενός το σύστημα πρόσληψης και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, αφετέρου το θεσμό για την εγγύηση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας του συστήματος προσλήψεων.

Οι αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένο είναι οι εξής: επιλέγει το τακτικό προσωπικό του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ελέγχει τη νομιμότητα των διαδικασιών πρόσληψης με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου, εποπτεύει την αξιολόγηση του προσωπικού και ελέγχει τις παράνομες προσλήψεις.

Η διαδικασία στελέχωσης και κάλυψης θέσεων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τα εξής στάδια: Αρχικά δημοσιεύεται πανελλήνια η προκήρυξη, όπου αποτυπώνονται τα απαιτούμενα προσόντα και οι διαδικασίες επιλογής του προσωπικού. Οι διαδικασίες βάσει των οποίων επιλέγεται το προσωπικό είναι είτε ο γραπτός διαγωνισμός, είτε η βαθμολόγηση με βάση προκαθορισμένα βάσει του νόμου κριτήρια.

Για την εκπλήρωση των στόχων του, το ΑΣΕΠ διοργανώνει ανοικτούς διαγωνισμούς με πανελλήνια προκήρυξη, στην οποία καταγράφονται λεπτομερώς τα απαιτούμενα προσόντα κι η διαδικασία επιλογής που θα ακολουθηθεί. Η αξιολόγηση γίνεται με βάση τις γνώσεις, τις δεξιότητες και την προσωπικότητα των υποψηφίων. Κατά την επιλογή λαμβάνονται βέβαια υπόψη και κοινωνικά κριτήρια για ομάδες που χρήζουν ειδικής υποστήριξης. Το ΑΣΕΠ είναι αρμόδιο και για τη συγκρότηση επιτροπών που απαιτούνται για τη διαδικασία διαγωνισμών κι επιλογών ως τον καθορισμό των

διοριστέων. Στη συνέχεια δε, δημοσιοποιούνται όλα τα στοιχεία επιλογής προσωπικού, απαίτηση η οποία υπαγορεύεται από την αρχή της διαφάνειας.

Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ μοιράζονται μεταξύ της Ολομέλειας, Ελασσόνων Συνθέσεων της Ολομέλειας, σε Τμήματα και σε Μονομελείς Συνθέσεις. Μέλη του ΑΣΕΠ διορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους κι επαγγελματικής επάρκειας, που έχουν διατελέσει (ή ακόμα διατελούν αν δε τίθεται θέμα ασυμβίβαστου) ανώτεροι/ανώτατοι λειτουργοί, τακτικοί/αναπληρωτές καθηγητές Α.Ε.Ι., ή ανώτατα στελέχη δημόσιων οργανισμών ή επιχειρήσεων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

#### *6.2.4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης*

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) είναι μία από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές στην Ελλάδα. Ιδρύθηκε με το Ν. 1866/1989, που θέσπισε τη λειτουργία ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και ξεκίνησε τη λειτουργία του το Νοέμβριο του 1989. Μετά από αλλεπάλληλες μεταβολές του νομοθετικού του πλαισίου, το νομικό καθεστώς που διέπει σήμερα τη λειτουργία του αποτελείται από τους Νόμους 2863/2000 και 3052/2002, δευτερευόντως δε από τους Νόμους 2328/1995, 2644/1998 και 3021/2002, καθώς και τα Π.Δ. 310/1996 και 100/2000, όπου ορίζονται οι βασικότερες αρμοδιότητές του. Με το Ν. 3166/2003 οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ επεκτάθηκαν στον τομέα της Οργάνωσης και Λειτουργίας των Γραφείων Τύπου κι Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Με τα Π.Δ. 234, 235 /2003 του ανατέθηκε η αξιολόγηση των αιτήσεων περί αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης, ενώ με το Π.Δ. 343/2002 το ΕΣΡ ανέλαβε την νομική προστασία των υπηρεσιών που βασίζονται στην παροχή πρόσβασης υπό όρους (συνδρομητικές υπηρεσίες).

Κομβικό σημείο στη θεσμική ιστορία του ΕΡΣ 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 ΕΣΡ 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. Ταυτόχρονα, εποπτεύει και ασκεί άμεσο κρατικό έλεγχο στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα. Οι αρμοδιότητές του είναι κανονιστικές, αποφασιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές.

Οι βασικές αρμοδιότητες του ΕΣΡ είναι η χορήγηση αδειών λειτουργίας στους ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης της νομοθεσίας από το σύνολο των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών. Αναφορικά με τη δεύτερη αρμοδιότητα, εξειδικεύεται στον έλεγχο του περιεχομένου των εκπομπών, προκειμένου να προάγεται η αντικειμενική και ισότιμη μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, προϊόντων τέχνης και λόγου. Επίσης, ελέγχεται η ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων, ώστε αυτά να επιτελούν την κοινωνική τους αποστολή στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα, να συμβάλουν στην πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, να προάγουν το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και να διασφαλίζουν την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας.

Στο πλαίσιο του ελέγχου της τήρησης της νομοθεσίας από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, το ΕΣΡ είναι αρμόδιο για τη Διαμόρφωση Κωδίκων Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων δημοσιογραφικών και πολιτικών εκπομπών, Ψυχαγωγικών και Επιμορφωτικών Προγραμμάτων και Διαφημίσεων, καθώς και του Κώδικα Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας. Επίσης, το ΕΣΡ είναι επιφορτισμένο με τη χορήγηση, την ανανέωση και την ανάκληση των αδειών λειτουργίας των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών. Παράλληλα, τηρεί και δημοσιοποιεί στοιχεία σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των σταθμών και επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση παραβιάσεων.

Το ΕΣΡ επεξεργάζεται αποφάσεις που στοχεύουν στην τήρηση της πολιτικής πολυφωνίας. Είναι επιπλέον υπεύθυνο για την τήρηση των κανόνων που αφορούν το περιεχόμενο των διαφημιστικών μηνυμάτων και των χρονικών περιορισμών προβολής τους. Στην αρμοδιότητά του είναι κι η εξέταση αιτημάτων επανόρθωσης που έχουν υποβληθεί από ιδιώτες σε περίπτωση προσβολής της προσωπικότητας ακροατή ή τηλεθεατή, ενώ παράλληλα είναι υπεύθυνο για τη μη προσβολή των πνευματικών δικαιωμάτων από τα προβαλλόμενα προγράμματα, μέσω του ελέγχου της τήρησης των σχετικών κανόνων.

Στο ΕΣΡ λειτουργούν τέσσερα τμήματα, που το υποστηρίζουν επιστημονικά και διοικητικά και στις οποίες κατανέμονται οι προαναφερθείσες αρμοδιότητες:

α) Το Τμήμα Νομιμότητας και Χορήγησης Αδειών έχει την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων σχετικά με τη χορήγηση, την ανανέωση και την ανάκληση αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης και παροχής συνδρομητικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών. Ελέγχει ακόμα την τήρηση των όρων και των προϋποθέσεων για τη νομική λειτουργία των φορέων που κατέχουν τις εν λόγω άδειες.

β) Το Τμήμα Ελέγχου Διαφάνειας κι Ανταγωνισμού αποβλέπει στην τήρηση Μητρώου Επιχειρήσεων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, βάσει του άρθρου 10Α του Π.Δ. 213/1995, όπως ισχύει, καθώς και την τήρηση Μητρώου Επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις, βάσει του άρθρου 5 παρ. 4 του Ν. 3310/2005 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει από το Ν. 3414/2005).

γ) Το Τμήμα Ποιότητας Προγραμμάτων και Προστασίας Ανθρώπινων Δικαιωμάτων ελέγχει την ποιότητα των παρεχόμενων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών.

δ) Το Τμήμα Διοικητικής Μέριμνας και Τεχνικής Υποστήριξης έχει ως στόχο τη διεκπεραίωση εργασιών απαραίτητων για τη λειτουργία των υπηρεσιών της αρχής και φροντίζει για την εξασφάλιση της τεχνικής της υποδομής.

Τα μέλη του ΕΣΡ είναι επτά και η θητεία τους είναι τετραετής και μία φορά ανανεώσιμη. Στις θέσεις τους διορίζονται προσωπικότητες αναγνωρισμένου κύρους στον τομέα των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής, τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική κατάρτισή τους ή την επαγγελματική εμπειρία τους ή την προσφορά τους στο δημόσιο βίο, ιδίως σε τομείς που έχουν σχέση, άμεση ή έμμεση, με την αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων του (συνήθως δημοσιογραφική πείρα). Επίσης, νόμος καθιερώνει μια σειρά ασυμβίβαστων ιδιοτήτων με άλλα δημόσια αξιώματα και επαγγελματικές δραστηριότητες, προκειμένου να αποφεύγεται η άσκηση κάθε μορφής πίεσης.

#### *6.2.5. Ο Συνήγορος του Πολίτη*

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) ιδρύθηκε με το Ν. 2477/97 και ξεκίνησε τη λειτουργία του τη 1η Οκτωβρίου 1998. Ο Ν. 3094/03, όπως ισχύει, αποτελεί το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του, σύμφωνα με τον οποίο ο ΣτΠ διατηρεί τα δύο βασικά διακριτικά της γνωρίσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες συνταγματικές Ανεξάρτητες



Αρχές: το μονοπρόσωπο χαρακτήρα της, καθώς και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα μέσω της έκδοσης μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 198). Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώθηκε συνταγματικά ως Ανεξάρτητη Αρχή στα άρθρα 101Α και 103 παρ. 9.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών για τυχόν παραβίαση δικαιωμάτων ή προσβολής νόμιμων συμφερόντων φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά επίσης ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Αποστολή του συνεπώς είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι επίσης η προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.

Αναφορικά με τη στελέχωση της Αρχής, ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ΣτΠ είναι το γεγονός ότι αποτελεί τη μοναδική μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Αρχή. Ωστόσο, ο ΣτΠ δεν ασκεί μόνος τα καθήκοντά του, αλλά το έργο του επικουρούν Βοηθοί Συνήγοροι, που επιλαμβάνονται ορισμένων επιμέρους θεμάτων (κύκλων) των αρμοδιοτήτων της αρχής:

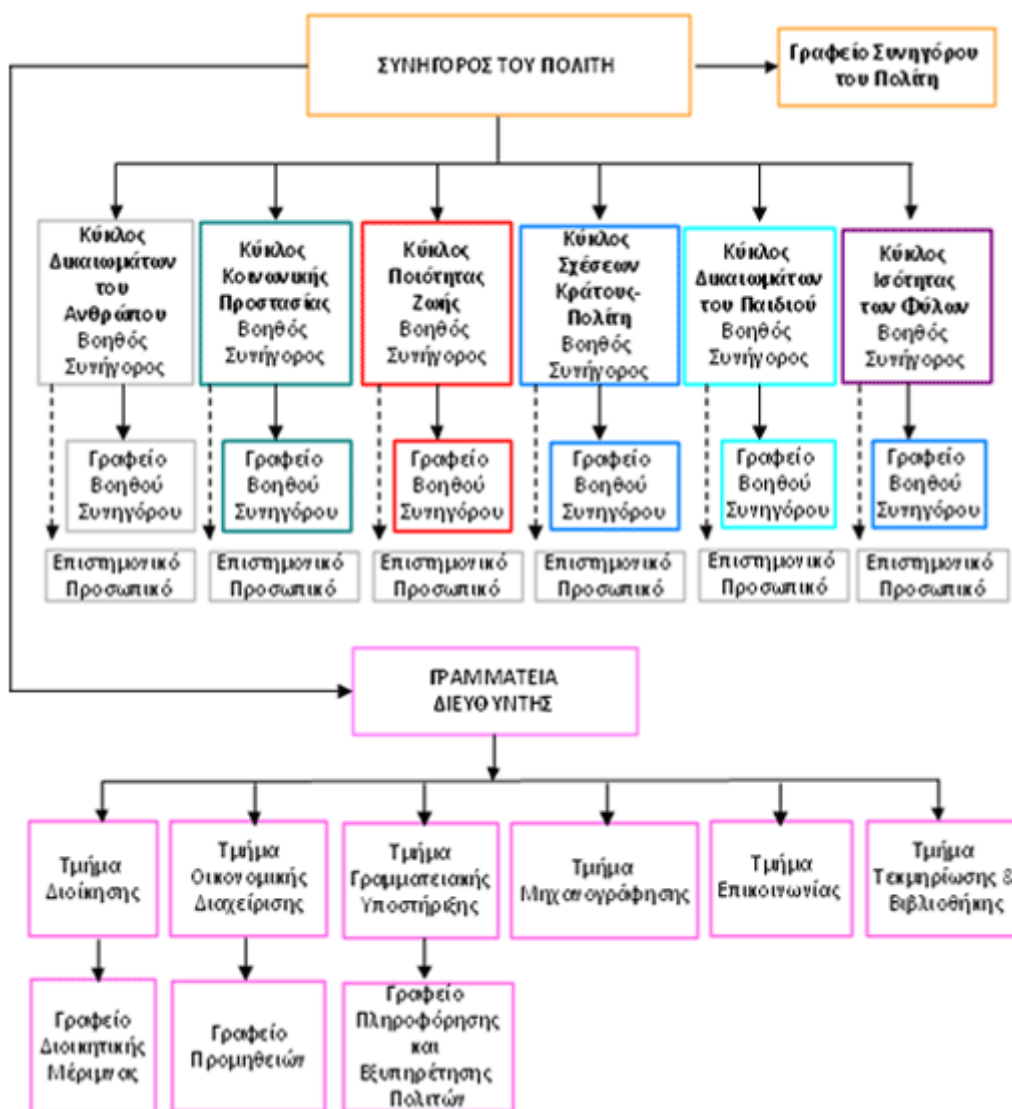
- Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας
- Κύκλος Ποιότητας Ζωής
- Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη
- Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού
- Κύκλος Ισότητας των Φύλων.

Ο ΣτΠ δεν ασκεί ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο στους Βοηθούς του λόγω της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που διέπει τις Ανεξάρτητες Αρχές. Επίσης, ο ΣτΠ και οι βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εκτέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η θητεία τόσο του ΣτΠ όσο και των Βοηθών Συνήγορων είναι πενταετής, ενώ ειδικά η θητεία του ΣτΠ είναι μη ανανεώσιμη.

Η αποτελεσματική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη προϋποθέτει ένα οργανωτικό πλαίσιο ικανό να ανταποκρίνεται στις κατευθυντήριες γραμμές που έχει χαράξει ο

νομοθέτης και να παρέχει τις καλύτερες δυνατές συνθήκες υποστήριξης του έργου του. Η δομή της Αρχής εξειδικεύεται λεπτομερώς στον κανονισμό λειτουργίας και απεικονίζεται σχηματικά στο ακόλουθο Οργανόγραμμα.

### Οργανόγραμμα



Πηγή: Ιστοσελίδα Συνηγόρου του Πολίτη (<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma>)

Ο ιδρυτικός του νόμος (2477/1997) καθώς και ο νέος νόμος (3094/2003) που διέπει το καθεστώς λειτουργίας του ΣτΠ, προβλέπουν τις προϋποθέσεις, κάτω από τις οποίες κρίνεται κατά πόσο η Ανεξάρτητη Αρχή είναι αρμόδια να επιληφθεί μιας υπόθεσης.

Πιο συγκεκριμένα, ο ΣτΠ είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αναφέρονται στις υπηρεσίες του δημόσιου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων που υπάγονται σε αυτούς, καθώς και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των δημόσιων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων 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. Κατ' εξαίρεση, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ελέγξει και υλικές ενέργειες ή παραλείψεις ιδιωτών, όταν προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού ή όταν υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά ζητήματα.

Αντιθέτως, ο έλεγχος του ΣτΠ δεν εκτείνεται σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών, καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος. Επίσης, στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων, διοικητικές πράξεις που συνδέονται με το σκληρό πυρήνα του κράτους και ιδίως κυβερνητικές πράξεις που συνδέονται με την άσκηση πολιτικής εξουσίας, πράξεις του Υπουργείου Εξωτερικών που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή τις διεθνείς σχέσεις της χώρας, πράξεις των στρατιωτικών υπηρεσιών που είναι συνυφασμένες με την εθνική άμυνα και ασφάλεια, καθώς και στις πράξεις της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών. Επίσης, ο έλεγχος δεν δύναται να επεκταθεί στις διοικητικές πράξεις των άλλων Ανεξάρτητων Αρχών, στις δικαστικές αποφάσεις, καθώς και στις πράξεις των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Προκειμένου να επιληφθεί μιας υπόθεσης ο ΣτΠ, απαιτείται έγγραφη αναφορά ενδιαφερόμενου πολίτη, ένωσης πολιτών ή νομικού προσώπου εντός έξι μηνών από τη γνώση της υπό αναφορά πράξης ή παράλειψης, εφόσον υπάρχει διοικητική πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια που παραβιάζει δικαίωμα του πολίτη ή προσβάλλει νόμιμο συμφέρον του. Ο ΣτΠ μπορεί να επιληφθεί μιας υποθέσεως και αυτεπάγγελα. Προϋπόθεση, επίσης, είναι να μην εκκρεμεί η υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου. Σημειώνεται ότι η κατάθεση αναφοράς στο ΣτΠ, ενός πολίτη είναι δυνατή μόνο μετά από καταφυγή στην αρμόδια υπηρεσία κι εφόσον αυτή δεν οδηγήσει στην επίλυση του προβλήματος. Οι υπηρεσίες του ΣτΠ, παρέχονται δωρεάν, σε πολίτες και νομικά

πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που αντιμετωπίζουν πρόβλημα κατά τη συναλλαγή τους με κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία στην Ελλάδα ή το εξωτερικό. Ειδικά για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο ΣτΠ δέχεται αναφορές από κάθε άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα ή συγγενή κατ' ευθεία γραμμή ή εκ πλαγίου έως τον δεύτερο βαθμό, τον επίτροπο ή τον προσωρινό επίτροπο, καθώς και από κάθε τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού.

Για την επιτέλεση του έργου του, ο ΣτΠ μπορεί να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Μπορεί ακόμα κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητάει τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης. Ειδικά για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο ΣτΠ μπορεί να ζητάει με ειδικά αιτιολογημένο έγγραφό του έγγραφα ή άλλα στοιχεία για την υπόθεση από ιδιώτη που κατονομάζεται στην αναφορά. Ακόμα κι ο χαρακτηρισμός των στοιχείων αυτών ως απόρρητων δεν μπορεί να προβληθεί ως λόγος μη αποστολής των ζητούμενων στοιχείων. Ο ΣτΠ υποχρεούται ωστόσο σε αυτή την περίπτωση να διασφαλίζει τα προσωπικά και επαγγελματικά απόρρητα των ιδιωτών και γενικότερα, έχει το καθήκον να διασφαλίζει την εχεμύθεια για έγγραφα και στοιχεία των οποίων λαμβάνει γνώση στο πλαίσιο της έρευνας κι είναι απόρρητα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, ο ΣτΠ ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υπόθεσής του. Μετά το πέρας της έρευνας, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, ο ΣτΠ συντάσσει πόρισμα, το οποίο δε διαθέτει δεσμευτική ισχύ. Ωστόσο, μέσω αυτού μπορεί να ασκήσει πίεση γνωστοποιώντας το στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο ΣτΠ μπορεί να θέτει προθεσμία στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους.

Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης να συνεργαστεί με τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διεξαγωγή της έρευνας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για τα δε μέλη της διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους, η

οποία μπορεί να φτάσει μέχρι την επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης, σε περίπτωση κατ' εξακολούθηση παρακώλησης διεξαγωγής της έρευνας.

## 7. Κριτική αποτίμηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών

### 7.1. Η θετική συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών στο δημοκρατικό πολίτευμα

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, έχοντας μια σειρά από πολύ σημαντικά προσόντα σε σχέση με όλες τις άλλες διοικητικές αρχές, πραγματοποιούν έργο ουσιώδες και στοχευμένο σε τομείς στους οποίους το κράτος αποδεδειγμένα έπασχε. Υποστηρίζεται (Αντωνόπουλος, 1995: σελ. 57 επ.) ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές συμβάλλουν στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων σε μια εποχή που εμφανίζονται ταχύτατα νέες απειλές εναντίον τους. Λειτουργώντας στη λογική αποκένωσης του κράτους, λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα απέναντι στην εκτελεστική εξουσία συμπληρώνοντας και όχι υποκαθιστώντας την κλασική διοίκηση.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν με γνώμονα ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συχνά εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση, όπως είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η διεπιστημονικότητα της αντιμετώπισης των ζητημάτων, η αξιοκρατία ως βασικός προσανατολισμός δράσης, η ατέλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών και ο αντιγραφειοκρατικός τρόπος λειτουργίας. Η αμερόληπτη συγκρότησή τους και η στελέχωσή τους με πρόσωπα εγνωσμένου κύρους από το χώρο των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητα του θεσμού (Βενιζέλος, 2002). Ταυτόχρονα, η έκδοση από την πλευρά τους πράξεων με πλήρη αιτιολογία, καθώς και η δημοσιότητα της λειτουργίας τους διασφαλίζουν τη διαφάνεια, τον επιστημονικό και κοινωνικό τους έλεγχο.

Σύμφωνα με τον Αντωνόπουλο (1995), στο βιβλίο του «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», οι Ανεξάρτητες Αρχές δίνουν ξανά νόημα στην αόριστη συνταγματική έννοια «θεσμική εγγύηση» που είναι κομβική για το δίκαιο των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Η αθρόα πρακτική ενσωμάτωση Ανεξάρτητων Αρχών στο θεσμικό σύστημα κατέδειξε ότι δεν αρκεί η απλή νομική πρόβλεψη για τη διασφάλιση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Απεναντίας, στην πράξη αποδεικνύεται ότι η θεσμική κατοχύρωση προϋποθέτει τη σύμπραξη αφενός του πολιτειακού δικαίου των ανθρώπινων

δικαιωμάτων και αφετέρου του οργανωτικού πολιτειακού δικαίου, όπως αυτό αποτυπώνεται με τη σύσταση των Ανεξάρτητων Αρχών.

## **7.2. Η αμφισβήτηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών**

Ήδη με την εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών διατυπώθηκαν γενικότεροι προβληματισμοί για το ρόλο τους και τη συμβολή τους στη λειτουργία του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Ο Μ. Αντωνόπουλος (1995, σελ: 63) εύστοχα διαπιστώνει ότι στον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί για το θεσμό, οι απαισιόδοξοι επικριτές «ανησυχούν για την αύξηση του αριθμού τους, δυσπιστούν για το αν υπάρχει πραγματικά αυτοπεριορισμός του Κράτους ή αν αντίθετα διαχέουν περισσότερη εξουσία».

Κεντρικό σημείο, ωστόσο, των διαφωνιών γύρω από τις Ανεξάρτητες Αρχές υπήρξε εξαρχής το ζήτημα της ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησής τους. Το ελληνικό σύνταγμα στηρίζεται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1). Ο λαός αποτελεί το πρωτογενές όργανο από το οποίο πηγάζουν οι τρεις εξουσίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική). Προς αυτή, λοιπόν, τη δημοκρατική νομιμοποίηση στόχευε η συνταγματική κατοχύρωση των πέντε Ανεξάρτητων Αρχών (Λιανά, 2001: σελ. 99επ.). Ωστόσο, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών δεν εκλέγονται από το λαό, αλλά διορίζονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής (ή από την κυβέρνηση όσον αφορά τις νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές). Αν και η ενεργητική ανάμιξη του Κοινοβουλίου στη διαδικασία ανάδειξής τους συνάδει αδιαμφισβήτητα με το δημοκρατικό πολίτευμα, δεν αποτελεί παρά μορφή έμμεσης νομιμοποίησης.

Ταυτόχρονα, το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών αποτυπώνεται και στο γεγονός ότι είναι «πολιτικά ανεύθυνες», στο μέτρο που δεν λογοδοτούν πουθενά για τη δράση τους λόγω της οργανικής και λειτουργικής αυτονομίας που απολαμβάνουν. Έτσι, ο λαός στερείται του δικαιώματος ασκήσεως πολιτικού ελέγχου μέσω των αντιπροσώπων του επί των εν λόγω οργάνων του κράτους. Αναμφίβολα, το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως αυτό εκφράζεται μέσα από τη μη άμεση εκλογή των μελών τους από το λαό και την απουσία πολιτικού ελέγχου της δράσης και της λειτουργίας τους, αντισταθμίζεται από τα εξής: την απαιτούμενη αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων για την ανάδειξη των μελών τους, τον ασκούμενο δικαστικό έλεγχο

νομιμότητας των Ανεξάρτητων Αρχών, την άτυπη εποπτεία τους από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, καθώς και την υποχρέωση υποβολής στη Βουλή της Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πως, όπως επισήμανε ο κ. Ευάγγελος Θωμόπουλος, Επιστημονικός Συνεργάτης στο Συνήγορο του Πολίτη, στο πλαίσιο της προσωπικής συνέντευξης που μας παραχώρησε για τις ανάγκες της Τελικής Εργασίας, μια από τις μεγαλύτερες δυσλειτουργίες ως προς τη διαφάνεια και την αμεροληψία του συστήματος επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών κρίνεται και το γεγονός ότι δε δημοσιεύεται προκήρυξη για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων. Έτσι, επικρατεί ένα ασαφές καθεστώς ως προς τον τρόπο επιλογής των προσώπων εγνωσμένου κύρους που αναδεικνύονται ως μέλη των Αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, ασάφεια η οποία δεν αντισταθμίζεται από τη διακομματική συναίνεση που απαιτείται μέσω της συνταγματικά προβλεπόμενης αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων.

Το γεγονός, λοιπόν, ότι ο τρόπος επιλογής των προσώπων που τελικά αναδεικνύονται μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών εξακολουθεί να αποτελεί μια κλειστή διαδικασία, εγείρει ζητήματα ως προς την ποιότητα της ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν οι Αρχές. Πιο συγκεκριμένα, αμφισβητήσεις εκφράζονται για το κατά πόσο οι Αρχές είναι πράγματι «ανεξάρτητες», δεδομένου ότι έχει παρατηρηθεί έντονα στην πράξη το φαινόμενο της πολιτικής υπονόμευσης του θεσμού, λόγω της στάσης των πολιτικών κομμάτων, τα οποία εμμέσως επιχειρούν να τις ελέγξουν. Στο πλαίσιο του ίδιου προβληματισμού εντάσσεται και η δυσπιστία που εκφράζεται προς τη Διάσκεψη των Προέδρων ως προς το αν είναι ικανή να επιλέγει αξιοκρατικά και έγκυρα τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές (Βενιζέλος, 2007).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν κατηγορηθεί επίσης για τον «ελιτίστικο» χαρακτήρα τους, ο οποίος εντάσσεται στο πλαίσιο της τεχνοκρατικής διακυβέρνησης, αφού τα μέλη τους επιλέγονται με βάση κυρίως την τεχνογνωσία, την επιστημονική τους κατάρτιση ή την πείρα (Τάχος, 1986: σελ. 80επ..).

Προβληματισμός επικρατεί, τέλος, για το κατά πόσο οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν καταφέρει τελικά να ξεφύγουν από τη γραφειοκρατία, την πολυνομία κι ιδίως την κακονομία, για την αντιμετώπιση των οποίων αναδύθηκε αρχικά η ανάγκη συγκρότησής τους. Υποστηρίζεται, αρχικά, πως ο θεσμός έχει επεκταθεί ανορθολογικά με την αθρόα σύσταση υπεράριθμων Ανεξάρτητων Αρχών διά νόμου, οι οποίες κάποιες φορές έχουν αντικείμενο πολύ εξειδικευμένο ή αλληλεπικαλυπτόμενο με άλλες



Ανεξάρτητες Αρχές. Στο ίδιο πλαίσιο, η ανεπαρκής στελέχωσή τους ή η ανάθεση σε αυτές μη επαρκών αρμοδιοτήτων επιβραδύνει σημαντικά το έργο τους, το οποίο κωλύεται και από δυσμενή δημοσιονομικά δεδομένα. Γραφειοκρατικές καθυστερήσεις ή και αντιφάσεις προκαλεί και η επικάλυψη, ορισμένες φορές, των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών από αυτές της κλασικής διοίκησης και το αντίστροφο.

## 8. Προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών

Καθίσταται φανερό ότι υπάρχει πεδίο δόξης λαμπρόν για τον εξορθολογισμό των ανεξάρτητων αρχών και την αναδιάρθρωσή τους, ώστε να προστατεύουν τα δικαιώματα των πολιτών από παρεμβάσεις της εκάστοτε κρατικής εξουσίας, αλλά και να ρυθμίζουν την οικονομική ζωή προς όφελος της κοινωνίας και του αισθήματος κοινού δικαίου. Στόχος είναι να καταστούν οι Αρχές πιο ευέλικτες και αποτελεσματικές, με τη διασφάλιση της ανεξάρτητης λειτουργίας τους αφενός και του καθεστώτος λογοδοσίας τους αφετέρου, που κατ' αρχήν εμφανίζονται ως αντίθετες έννοιες. Σε ένα εξαιρετικά δυσχερές περιβάλλον και με γνώμονα τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας για εκσυγχρονισμό και αλλαγή του πλαισίου λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών, στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης, απαιτείται η διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου ίδρυσης, οργάνωσης και λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Έτσι, η ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους θα ευνοήσει την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους, ενώ η διασφάλιση της διαφάνειας θα συμβάλει στην ανατροφοδότησή τους από την κοινωνία για την ενσωμάτωση σύγχρονων αντιλήψεων.

Αρχικά, λόγω του προβληματισμού που επικρατεί ως προς την ανορθολογική επέκταση του θεσμού, με την αθρόα σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών, τα αντικείμενα πολλών από τις οποίες αλληλοεπικαλύπτονται, προτείνεται η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου θέσπισης Ανεξάρτητων Αρχών, προς την κατεύθυνση της αυστηροποίησής του. Ταυτόχρονα, η μείωση του αριθμού τους προϋποθέτει τη συγχώνευση όσων Αρχών παρουσιάζουν αλληλοεπικάλυψη ως προς το αντικείμενό τους ή και την κατάργηση μερικών από τις νομοθετικά κατοχυρωμένες, οι οποίες πάντως δεν διαδραματίζουν κομβικό ρόλο στο οικονομικό πεδίο ρυθμίζοντας λειτουργίες της αγοράς. Υπάρχουν επίσης τμήματα των αρμοδιοτήτων των Αρχών που μπορούν είτε να επιστρέψουν στην αρμοδιότητα υπουργείων είτε οι ίδιες οι Αρχές να πάψουν να αποτελούν ανεξάρτητους θεσμούς και να μετατραπούν σε συμβουλευτικές υπηρεσίες της κυβέρνησης και των υπουργείων, με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή με την ένταξή τους ως υπηρεσία στο οργανόγραμμα φορέων. Σε κάθε περίπτωση, οι παραπάνω παρεμβάσεις δε δύνανται να επηρεάσουν τις πέντε συνταγματικές Ανεξάρτητες Αρχές και από τις νομοθετικές, τις λεγόμενες «υπεραρχές» (ΤτΕ, ΑΑΔΕ, ΕΛΣΤΑΤ) και όσες ρυθμίζουν λειτουργίες της αγοράς, όπως ενδεικτικά την Επιτροπή Ανταγωνισμού, τη

Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, τη Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών και την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

Στη συνέχεια, όπως προαναφέρθηκε, ως βασική δυσλειτουργία που υπονομεύει τη διαφάνεια, την αμεροληψία και την ουδετερότητα των Ανεξάρτητων Αρχών, κρίνεται το γεγονός ότι εκλείπει η δημοσίευση προκήρυξης των θέσεων των μελών, με αποτέλεσμα να επικρατεί ένα ασαφές καθεστώς ως προς τον τρόπο επιλογής των προσώπων που επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Δεδομένου ότι μία «κεκλεισμένων των θυρών» διαδικασία υπονομεύει πολιτικά το θεσμό, καθώς δημιουργούνται υπόνοιες για προσπάθεια των πολιτικών κομμάτων να τις ελέγξουν μέσω της επιλογής των «ημετέρων», η δημοσίευση της προκήρυξης των θέσεων των μελών υποστηρίζεται ότι θα συμβάλει στην ανοιχτότητα της διαδικασίας και την ενίσχυση της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της ουδετερότητας των Ανεξάρτητων Αρχών. Άλλωστε, η στελέχωσή τους δεν μπορεί να είναι υπόθεση κομματική, αλλά απολύτως αξιοκρατική, ουδέτερη, επιστημονική και συναινετική μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων.

Προκειμένου, επίσης, να ενισχυθεί η θεσμική ανεξαρτησία των Αρχών, προτείνεται η θητεία τους να είναι μη ανανεώσιμη και να προβλέπεται θεσμικά εάν μέλος της Αρχής εκλείψει, αποχωρήσει, παραιτηθεί ή απολέσει την ιδιότητα βάσει της οποίας επελέγη, η Αρχή να εξακολουθεί να διαθέτει νόμιμη συγκρότηση εφόσον τα εναπομείναντα μέλη επαρκούν για τον σχηματισμό απαρτίας, ώστε να μην υπονομεύεται η διοικητική συνέχεια του θεσμού. Ταυτόχρονα, η θέσπιση της εξασφάλισης της πλειοψηφίας των 3/5 των παρόντων μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής για την επιλογή των μελών της θα μπορούσε να επιλύσει δυσλειτουργίες και αγκυλώσεις που οδήγησαν στο παρελθόν σε αδρανοποίηση κάποιων Ανεξάρτητων Αρχών, λόγω μη επίτευξης διακομματικής συμφωνίας μέσω της αυξημένης πλειοψηφίας των 4/5 που προβλέπεται συνταγματικά.

Επειδή, στη συνέχεια, παρατηρείται το φαινόμενο της πολυδιάσπασης του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις Ανεξάρτητες Αρχές που έχουν συσταθεί με διαδοχικούς νόμους, προτείνεται η θέσπιση ενιαίων ρυθμίσεων χρησιμοποιώντας ως πρότυπο το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Καθίσταται άλλωστε αναμφίβολο το γεγονός ότι τα διαφορετικά νομικά καθεστώτα ως προς την ασκούμενη κρατική εποπτεία, τον ορισμό των μελών τους, το προσωπικό και την οργάνωσή τους επαυξάνουν την αδιαφάνεια και το καθεστώς ασάφειας που διέπουν τις νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές και ενισχύουν την καχυποψία απέναντί τους.

Τέλος, προς ενίσχυση της οικονομικής ανεξαρτησίας τους, προτείνεται κάθε Ανεξάρτητη Αρχή να έχει δικό της ανεξάρτητο προϋπολογισμό, ο οποίος θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος. Για τον ίδιο λόγο, καθίσταται αναγκαίο αφενός να διασφαλιστεί η πλήρης αυτοτέλεια κάθε Ανεξάρτητης Αρχής ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, χωρίς τη σύμπραξη άλλου οργάνου, αφετέρου ο επικεφαλής κάθε Αρχής να καταστεί διατάκτης των δαπανών και πιστώσεων.

## 9. Μελέτη περίπτωσης: Ο Συνήγορος του Πολίτη

### 9.1. Οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγόρου του Πολίτη

Προκειμένου για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την προστασία των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία απαιτούνται ο συστηματικός έλεγχος και η παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων των πολιτών, η ανταπόκριση της διοίκησης σε αυτά, η τήρηση της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων, η δυνατότητα καταγγελίας από μέρους των πολιτών, καθώς και ο αξιόπιστος και αντικειμενικός έλεγχος της κακοδιοίκησης. Στη χώρα μας, παρά το γεγονός ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων διοίκησης-πολιτών, δεν έχουν δημιουργηθεί σχέσεις αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης ανάμεσά τους (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 199 επ.). Επομένως, η οριοθέτηση της αυταρχικότητας και των αυθαιρεσιών της διοίκησης με έλεγχο των οργάνων της πολιτείας είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Άλλωστε, το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς και εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές Αρχές και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης των Αρχών.

Στη χώρα μας, ωστόσο, ο κυριότερος έλεγχος της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι αυτός που διεξάγεται από τα διοικητικά δικαστήρια, αλλά είναι ιδιαίτερα χρονοβόρος και δαπανηρός για το μέσο πολίτη, ενώ και ο έλεγχος που ασκεί η ίδια η διοίκηση (διοικητικός αυτοέλεγχος) δεν είναι αποτελεσματικός. Έτσι, όπως επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το ΣτΠ, «καθίσταται αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων, όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγχουν σε βάθος και σύντομα μία υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικοδιοικητικού μας συστήματος και εμβαθύνεται το Κράτος Δικαίου. Όσο λοιπόν πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας, τόσο πιο αναγκαία είναι η παρουσία και η δράση των Ombudsmen» (Αιτιολογική Έκθεση, 7-2-1997: σ. 3). Εντωμεταξύ, ο ορισμός Συνηγόρου του Πολίτη κρίθηκε επιτακτικός, καθώς η εκλογή του πρώτου Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το

1995, κατόπιν σχετικής πρόβλεψης στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, έφερε στο προσκήνιο το ζήτημα με ποιο αντίστοιχο ελληνικό όργανο θα συνεργαζόταν, αφού στη χώρα μας δε λειτουργούσε αντίστοιχος θεσμός.

Τούτων δοθέντων, η συγκρότηση ενός θεσμού εκτός της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του πολίτη και την προστασία του από την κακοδιοίκηση, βασίστηκε πάνω σε υπαρκτές κοινωνικές ανάγκες. Η αναγκαιότητα του θεσμού του ΣτΠ είχε γίνει ήδη εμφανής συγκεντρώνοντας ευρεία κοινωνική και πολιτική συναίνεση, αφού ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των δημόσιων υπηρεσιών προϋπέθετε την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2004: σελ. 244-245). Αναμφίβολα, ο ΣτΠ διαδραματίζει από τη στιγμή της σύστασής του πρωταγωνιστικό ρόλο, όπως αποδεικνύεται από το μεγάλο αριθμό αναφορών που έχει λάβει καθ' όλη τη διάρκεια της λειτουργίας του.

## **9.2. Ο ρόλος και η συμβολή του ΣτΠ στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία**

Βασική κατευθυντήρια αρχή και γνώμονας της λειτουργίας του ΣτΠ είναι η ανάδειξη και βέλτιστη αντιμετώπιση των συστημικών προβλημάτων της ελληνικής διοίκησης και κοινωνίας, καθώς και η ουσιαστικότερη διαμεσολάβηση για την επίλυση ατομικών διαφορών. Η Ανεξάρτητη Αρχή ερευνά τα προβλήματα που προκαλούνται από νομοθετικές ή άλλες παρεμβάσεις της διοίκησης και αναλαμβάνει στοχευμένες πρωτοβουλίες σε τυχόν διακινδυνεύσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων ή και παραβιάσεις του κράτους δικαίου, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία που έχει αναπτύξει και τις διευρυμένες αρμοδιότητες που διαθέτει. Ο Συνήγορος λειτουργεί ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων.

Η πρωτοφανής οικονομική κρίση που πλήττει την ελληνική οικονομία και κοινωνία κατά τα τελευταία έτη έχει δραματικές συνέπειες στη ζωή των πολιτών και τη λειτουργία του κράτους και των υπηρεσιών του. Το έντονο συναίσθημα ανασφάλειας που διέπει την ελληνική κοινωνία και η δυσκολία του κράτους να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του συνθέτουν ένα εξαιρετικά δύσκολο και απαιτητικό πλαίσιο. Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο, ο ΣτΠ καλείται να αναζητήσει θεσμικές λύσεις και ρεαλιστικές

εναλλακτικές προτάσεις, να εντείνει την εξωστρέφειά του, να σταθεί δίπλα στο δοκιμαζόμενο από την κρίση πολίτη και να συμβάλει στην ανόρθωση και ανάπτυξη της οικονομίας και τη σμίλευση της κοινωνικής συνοχής.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, ο ΣτΠ πραγματοποίησε σύνθετες παρεμβάσεις, προκειμένου να ενισχύσει την προσβασιμότητά του σε ολόκληρη την επικράτεια, ώστε να καταστεί δυνατή η ευκολότερη αξιοποίηση από τους πολίτες, σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο, των παρεχόμενων από το φορέα υπηρεσιών. Έτσι, ενίσχυσε την εξωστρέφειά του πραγματοποιώντας εξορμήσεις, καθώς και επισκέψεις συστηματικές, περιοδικές, τακτικές και έκτακτες για αυτοψίες, έρευνες, επαφές και επικοινωνία με φορείς, εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και κατοίκους σε όλη τη χώρα. Ταυτόχρονα, σε συνεργασία με συναφείς δημόσιες υπηρεσίες και ΜΚΟ, συνέταξε έναν Οδηγό δικαιωμάτων και παροχών για τις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, διαθέσιμο τόσο σε έντυπη όσο και σε ηλεκτρονική μορφή, και δημιούργησε έναν αντίστοιχο ιστοχώρο, ο οποίος επικαιροποιείται και ανανεώνεται συνεχώς. Στόχος της προσπάθειας είναι η συγκέντρωση της χρήσιμης πληροφορίας μέσω αυτών των καινοτόμων εργαλείων που λειτουργεί υποστηρικτικά στην επαφή των πολιτών με την ευρύτερη δημόσια διοίκηση και αφορά όσους πλήττονται δυσανάλογα από την οικονομική κρίση.

Επιχειρώντας να σκιαγραφήσουμε λεπτομερέστερα το ρόλο και τη συμβολή του ΣτΠ εντός του πλαισίου εφαρμογής πολιτικών δημοσιονομικής προσαρμογής και αντιμετώπισης της οικονομικής ύφεσης ή και στασιμότητας από το ελληνικό κράτος, θα επικεντρωθούμε χρονικά στο έτος 2017. Πρόκειται για το έτος αναφοράς της πλέον πρόσφατης Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων της Ανεξάρτητης Αρχής, από την οποία αντλήθηκε ο πλούτος των δεδομένων που αξιοποιήθηκαν για τις ανάγκες της παρούσας Εργασίας.

Η επισκόπηση της δράσης του Συνηγόρου κατά το έτος 2017 αναδεικνύει για μία ακόμη χρονιά τις γνωστές και εν πολλοίς σταθερές παθογένειες της διοικητικής δράσης, σε όλα της τα επίπεδα, καθώς και ελλείμματα στην αποτελεσματική προώσπιση των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Θα πρέπει να επισημάνουμε πως το έτος αναφοράς αποτέλεσε μεταβατική περίοδο για την ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς βρέθηκε εν αναμονή της υλοποίησης και πλήρους εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών σχεδιασμών για δομικές αλλαγές (ενιαίο σύστημα κινητικότητας, αξιολόγηση). Ταυτόχρονα, η μετάβαση μέσα στη χρονιά σε ένα νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, με την έναρξη της λειτουργίας ενιαίου φορέα, δεν υποστηρίχθηκε από τον κατάλληλο σχεδιασμό και

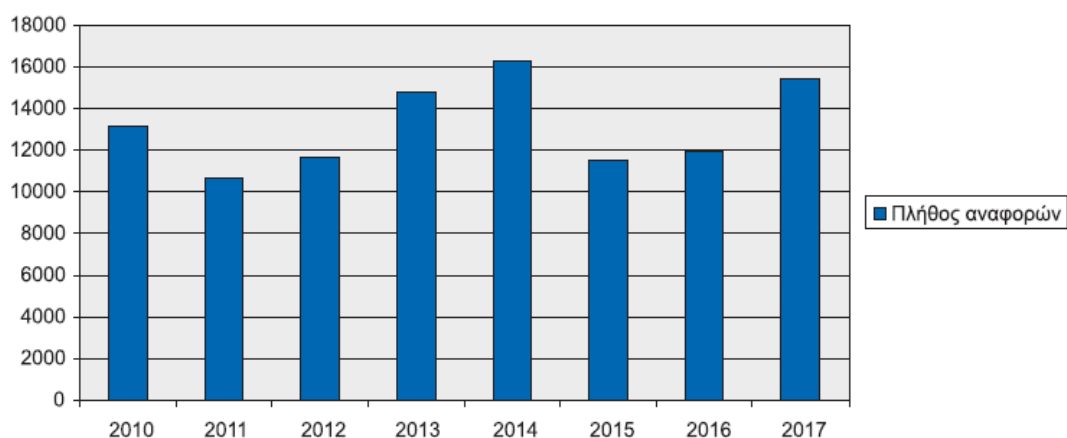
την απαιτούμενη προπαρασκευή, με αποτέλεσμα μη ικανοποιητικό επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών από την ασφαλιστική διοίκηση. Ως εκ τούτου, όπως θα καταδειχθεί εκτενώς στη συνέχεια, μέσα στο 2017 ο ΣτΠ, με διαρκείς και επίμονες διαμεσολαβήσεις και θεσμικές παρεμβάσεις, πέτυχε τη λήψη σειράς μέτρων και αποφάσεων ανταποκρινόμενος στα χιλιάδες αιτήματα αναφοράς που έλαβε από τους πολίτες.

Όπως καταδεικνύεται παρακάτω στο Γράφημα 1, που αποτυπώνει το πλήθος των αναφορών που έχει λάβει διαχρονικά ο ΣτΠ από το έτος 2010, ο αριθμός των αναφορών που έλαβε η Αρχή κατά το έτος 2017 αυξήθηκε ραγδαία (βλ. Γράφημα 1). Η ποσοστιαία αύξηση από το 2016 ανέρχεται στο 29,6%, από 11.915 σε 15.438 αναφορές. Η ραγδαία αυτή καταγεγραμμένη αύξηση επαναφέρει στο προσκήνιο τις διαπιστώσεις του ΣτΠ ότι η σοβαρή αδυναμία διαχείρισης των επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης και των συνακόλουθων αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών έχουν εντείνει το πλήθος των παραπόνων έναντι του κρατικού μηχανισμού, αντανακλώντας ταυτόχρονα και την επιδεινούμενη έλλειψη εμπιστοσύνης προς το κράτος και τις υπηρεσίες του (Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2017: σελ. 44).

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αυξητική τάση των τελευταίων ετών της κρίσης διαμορφώνει το πλήθος των αναφορών την περίοδο 2010-2017 ώστε να αντιπροσωπεύουν το 47,3% του συνόλου των αναφορών στην Αρχή από την έναρξη της λειτουργίας της (Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2017: σελ. 33).

## Γράφημα 1

Πλήθος αναφορών 2010 - 2017



Πηγή: Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, σελ. 33



Στη συνέχεια, εξετάζοντας την κατανομή σε επιμέρους θεματικές κατηγορίες των αναφορών που υποβλήθηκαν στην Αρχή (βλ. Γράφημα 2), παρατηρούμε ότι οι 5 κυριότερες από πλευράς πλήθους κατηγορίες είναι οι εξής: Ζητήματα που αφορούν την Κοινωνική Ασφάλιση αντιπροσωπεύουν συστηματικά την πλειονότητα των βάσιμων αναφορών που εξέτασε η Αρχή και ακολουθούν θέματα που σχετίζονται με τη Χωροθέτηση-Αδειοδότηση και Παρακολούθηση Λειτουργίας Έργων. Ζητήματα φορολογίας συγκροτούν την τρίτη σε μέγεθος ομάδα θεμάτων που διερευνά ο Συνήγορος. Τέλος, σταθερή είναι και η συμμετοχή των θεμάτων των Μεταφορών και της Κοινωνικής Πρόνοιας στις πρώτες θέσεις των προβλημάτων, για την επίλυση των οποίων διαμεσολαβεί η Αρχή. Η συστημικότητα των προβλημάτων αυτών έχει πολλές φορές επισημανθεί στις Ετήσιες Εκθέσεις τη Αρχής στο παρελθόν ότι αποτελούν τους κρίσιμους τομείς προβλημάτων και ελλείψεων που επηρεάζουν την καθημερινότητα των πολιτών (Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2017: σελ. 34).

## Γράφημα 2



Πηγή: Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, σελ. 34

Η γεωγραφική κατανομή των αναφορών που διερεύνησε η Αρχή κατά το 2017, όπως καταγράφεται στο Γράφημα 3, αφενός καταδεικνύει το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει ο Συνήγορος σε όλη την επικράτεια, αφετέρου ενισχύει τη διαπίστωση που είχε επισημανθεί και τα προηγούμενα έτη (Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2017: σελ. 35), ότι η δημοσιονομική κρίση και τα συνεπακόλουθα προβλήματα αντιμετώπισής της

από θεσμικές πρωτοβουλίες δεν περιορίζεται πλέον, όπως στην αρχή της κρίσης, στα μεγάλα αστικά κέντρα. Φυσικά η κυριαρχία της Αττικής δεν επηρεάζεται σημαντικά από την ικανή αυτή προέλευση αναφορών από την Περιφέρεια, Παρατηρούμε ότι ακολουθούν η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, ενώ σημαντικός αριθμός αναφορών προέρχεται και από την Κρήτη και τα νησιά του Αιγαίου και του Ιονίου (βλ. Γράφημα 3).

### Γράφημα 3



Πηγή: Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, σελ. 35

Η υποβολή των αναφορών με ηλεκτρονικό τρόπο, μέσω της ιστοσελίδας της Αρχής και του fax (το 66% των αναφορών του 2017 υποβλήθηκε με τον τρόπο αυτό) διευκόλυνε σημαντικά την καταγραφή των προβλημάτων των κατοίκων της Περιφέρειας σε συνδυασμό με τις επιτόπιες επισκέψεις της Αρχής, βελτιώνοντας σημαντικά την προσβασιμότητα της Αρχής (βλ. Γράφημα 4).

### Γράφημα 4

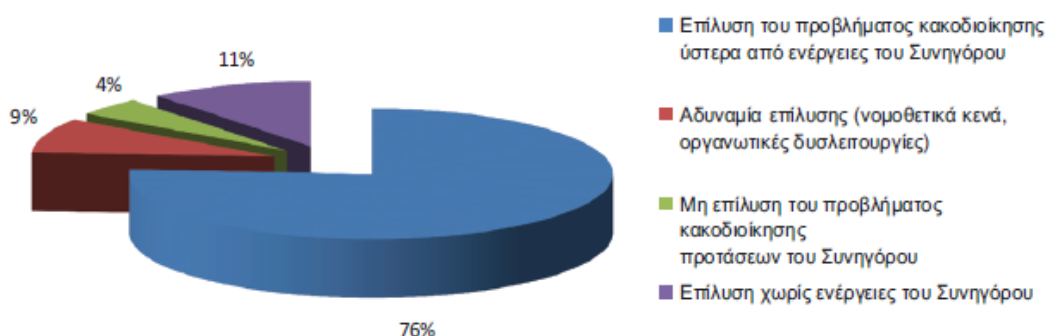


Πηγή: Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, σελ. 36

Στο Γράφημα 5, τέλος, αποτυπώνεται στατιστικά η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία παρουσιάζει και το 2017 εξαιρετικά υψηλό ποσοστό με το 76% των βασίμων αναφορών να επιλύεται θετικά για τους αναφερόμενους πολίτες (βλ. Γράφημα 5).

### Γράφημα 5

#### Έκβαση των βασίμων αναφορών



Πηγή: Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, σελ. 39

### 9.3. Προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του ΣτΠ

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, ο ΣτΠ απολαύει της ευρείας εμπιστοσύνης της κοινωνίας, με αποτέλεσμα την ενίσχυση του ρόλου του και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του στην πορεία του χρόνου. Υπάρχει, ωστόσο, περιθώριο περαιτέρω βελτίωσης της λειτουργίας του, ώστε αξιοποιώντας τις υφιστάμενες δυνατότητές του, να συμβάλει ακόμη περισσότερο στην υπεράσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη διασφάλιση της νομιμότητας και την εμπέδωση του κράτους δικαίου, επιτελώντας πιο αποτελεσματικά το συνταγματικό του ρόλο. Κατόπιν της προσωπικής μας συνάντησης με τον κ. Ευάγγελο Θωμόπουλο, Επιστημονικό Συνεργάτη στο Στπ, μας επισημάνθηκαν οι προκλήσεις που παρατίθενται στη συνέχεια. Οι προκλήσεις αυτές

προτείνεται να ξεπεραστούν από την Ανεξάρτητη Αρχή, προκειμένου να ενισχυθεί η συμβολή της, καθώς και η θετική επίδραση του έργου της στην ελληνική κοινωνία.

Αρχικά, πρέπει να επισημανθεί το έλλειμμα της εκτός Αθηνών παρουσίας του ΣτΠ. Όπως καταδείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, με βάση τα υπάρχοντα στατιστικά δεδομένα, η ανάγκη ενεργού και φυσικής παρουσίας της Αρχής στην Περιφέρεια παρουσιάζεται ολοένα αυξανόμενη κατά τα τελευταία έτη, με ένα εκτεταμένο όγκο αιτήσεων να προέρχεται εκτός του Νομού Αττικής. Για το λόγο αυτό, είχε ξεκινήσει σχετικός διάλογος, στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε πρόταση του ΣτΠ για θεσμοθέτηση της συνεργασίας του με το Δίκτυο Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών, πρόταση που τελικά δεν υιοθετήθηκε κατά τη θέσπιση του Κλεισθένη. Προκειμένου για την ενίσχυση της εξωστρέφειάς του και της παρουσίας του σε όλη την επικράτεια, με ίδια πρωτοβουλία της Αρχής, πραγματοποιήθηκε κατά τα τελευταία έτη κύκλος εξορμήσεων, δηλαδή μια σειρά από επισκέψεις σε όλη την Ελλάδα, στο πλαίσιο των οποίων ήρθε σε επικοινωνία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και λοιπούς τοπικούς φορείς, εκπροσώπους της Κοινωνίας των Πολιτών και κατοίκους.

Ενώ αναμφίβολα η παροχή της δυνατότητας υποβολής ηλεκτρονικής αναφοράς στο Συνήγορο, στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αντισταθμίζει το έλλειμμα της εκτός Αθηνών παρουσίας του και επαυξάνει την προσβασιμότητα του θεσμού, μένουν ακόμη να γίνουν βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση. Μάλιστα, αξίζει να σημειωθεί πως έχει υποβληθεί επανειλημμένα πρόταση του ίδιου του ΣτΠ για φυσική ύπαρξη του θεσμού πανελληνίως μέσω της στελέχωσής του με ανταποκριτές, οι οποίοι θα παραλαμβάνουν άμεσα και αυτοπροσώπως τις αιτήσεις των πολιτών. Η υλοποίηση της εν λόγω πρότασης είναι βέβαιο πως θα συμβάλει θετικά στην αμεσότητα, την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα λειτουργίας του θεσμού.

Στη συνέχεια, πρέπει να επισημανθεί το έλλειμμα της αμεσότητας ως προς τη λειτουργία του θεσμού που αμβλύνει την καθυστέρηση ως προς τη διεκπεραίωση των υποθέσεων που αναλαμβάνει. Πιο συγκεκριμένα, από τη στιγμή που υποβάλλεται αναφορά στο Συνήγορο, ακολουθείται η συνήθης γραφειοκρατική οδός για το σύνολο των αιτήσεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, σε συνδυασμό με το μεγάλο όγκο των αναφορών που υποβάλλονται, να παρουσιάζονται καθυστερήσεις για την επίλυση ζητημάτων που θα μπορούσαν να διεκπεραιωθούν με ταχύτερες και πιο άμεσες διαδικασίες. Μάλιστα, ακόμα και το Γραφείο Υποδοχής του Κοινού που δέχεται άμεσα αναφορές έχει αμιγώς ενημερωτικό και διαμεσολαβητικό ρόλο και δεν είναι επιφορτισμένο με την επίλυση αιτημάτων.

Ως εκ τούτου, προκειμένου για την επαύξηση της ευελιξίας, της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας του θεσμού, καθώς και την εξοικονόμηση πόρων, προτείνεται η αξιολόγηση των αναφορών που υποβάλλονται και η αντιμετώπισή τους από το Συνήγορο με διαδικασίες δύο ταχυτήτων: τα αιτήματα που χρήζουν άμεσης παρέμβασης και αυτά των οποίων η φύση απαιτεί την περαιτέρω διερεύνηση για την αποτελεσματική επίλυσή τους, ώστε να μην περιορίζεται η άμεση παρέμβαση της Αρχής αποκλειστικά σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα.

Έχει παρατηρηθεί, τέλος, μεγάλο ποσοστό επικάλυψης αρμοδιοτήτων κατά την ανάληψη μιας υπόθεσης αφενός με άλλα ελεγκτικά σώματα της Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. με το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης - Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), αφετέρου με άλλες Ανεξάρτητες Αρχές (π.χ. με το Συνήγορο του Καταναλωτή). Παρά το γεγονός ότι το έργο του ΣτΠ παραμένει ανεπηρέαστο και διενεργείται αυτούσια και αυτοτελώς από τους άλλους φορείς που έχουν αναλάβει την ταυτόχρονη διεκπεραίωση της ίδιας υπόθεσης, εντούτοις είναι αδιαμφισβήτητη η σπατάλη πόρων και η αναπόφευκτη σύγχυση που προκαλείται στον Έλληνα πολίτη σχετικά με τη συμβολή του κάθε φορέα στην επίλυση της υπόθεσής του. Προτείνεται, λοιπόν, η θεσμική πρόβλεψη της συνεργασίας και του συντονισμού των εργασιών μεταξύ των φορέων που επιλαμβάνονται από κοινού με το ΣτΠ μιας υπόθεσης, εφόσον υπάρχει αποδεδειγμένα επικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους.

## 10. Επίλογος - Γενικά Συμπεράσματα

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών σηματοδότησε για την οργάνωση του κράτους ανατροπή της παραδοσιακής ισορροπίας. Πρόκειται για μια διεθνή τάση, οφειλόμενη κυρίως στην κρίση των σύγχρονων πολιτικών συστημάτων και την ανάγκη θεσμικής θωράκισης των ατομικών δικαιωμάτων, λόγω των απειλητικών γι' αυτά ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων. Παρά το γεγονός ότι αποτελούν ιδιαίτερο θεσμικό νεωτερισμό, θεωρούνται απαραίτητες για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων, όπως φαίνεται κι από το καθεστώς ανεξαρτησίας, τη στελέχωση και κυρίως τη συνταγματική τους κατοχύρωση το 2001 και την πρόβλεψη, μάλιστα, ακόμη και ονομαστικά, συγκεκριμένων Ανεξάρτητων Αρχών στο ελληνικό Σύνταγμα.

Η θετική συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών έγκειται στο γεγονός ότι ενισχύουν τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών και διευρύνουν τη Δημοκρατία αφού είναι ένας ακόμη θεσμός ελέγχου του πολιτικού συστήματος. Επιπλέον, κατοχυρώνουν μια πρόσθετη θωράκιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις ολοένα αυξανόμενες νέες τεχνολογικές απειλές και επιπλέον εγγυώνται ή και υλοποιούν μια στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών ζητημάτων, στην αντιμετώπιση των οποίων υπήρχε ανυπαρξία πολιτικής βούλησης (π.χ. προσλήψεις στο δημόσιο, ρύθμιση της αγοράς, έλεγχος των ραδιοτηλεοπτικών μέσων κ.λπ.). Τέλος, τη λειτουργία τους διέπουν χαρακτηριστικά που εκλείπουν από την παραδοσιακή κρατική διοίκηση (π.χ. εξειδίκευση του προσωπικού, ταχύτητα, αποτελεσματικότητα, διεπιστημονικότητα στην αντιμετώπιση των ζητημάτων κ.λπ.).

Ωστόσο, το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, το γεγονός ότι δεν λογοδοτούν πουθενά για τη δράση τους λόγω της οργανικής και λειτουργικής αυτονομίας που απολαμβάνουν, καθώς και ο «ελιτίστικος» χαρακτήρα τους με τη λειτουργία τους στο πλαίσιο της τεχνοκρατικής διακυβέρνησης, είναι ζητήματα που εγείρουν προβληματισμούς. Ταυτόχρονα, εξαιτίας του κύματος σύστασης ανεξάρτητων αρχών με κοινούς νόμους κατά τα τελευταία έτη, υποστηρίζεται ότι ο θεσμός έχει επεκταθεί ανορθολογικά, με κίνδυνο να εξελιχθεί σε κράτος εν κράτει (Αλιβιζάτος, 2001: σελ. 147 επ.). Αναμενόμενο είναι, λοιπόν, να προκαλούνται ερωτηματικά σχετικά με την ένταξη και το ρόλο των Αρχών στην έννομη τάξη, καθώς και δυσπιστία ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

Επομένως, σε ένα οικονομικά δυσχερές περιβάλλον δημοσιονομικής προσαρμογής και με γνώμονα τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας για εκσυγχρονισμό και αλλαγή του πλαισίου λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών, στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης, απαιτείται η διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου ίδρυσης, οργάνωσης και λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Είναι γεγονός πως υπάρχει ευνοϊκό έδαφος για τον εκσυγχρονισμό των Ανεξάρτητων Αρχών και την αναδιάρθρωσή τους, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ανεξαρτησίας τους και διασφάλισης της διαφάνειας ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους, προκειμένου να καταστούν πιο ευέλικτες και αποτελεσματικές.

Τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα κατά πόσο οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να δώσουν μια πιο αξιόπιστη απάντηση στα θέματα που η πολιτική εξουσία έχει έντονη αδυναμία να απαντήσει και να πείσει για την αποτελεσματικότητα, την εντιμότητα και τον τρόπο με τον οποίο καθορίζει τις σχέσεις της με την οικονομική εξουσία. Όπως, άλλωστε, αναρωτιέται και ο Ευ. Βενιζέλος (2002), «εκεί που τα μεγάλα κόμματα, ο εκάστοτε πρωθυπουργός και ο εκάστοτε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν μπορούν από μόνοι τους να ανακόψουν την ισχύ της οικονομικής εξουσίας, την ισχύ των μέσων ενημέρωσης, την ισχύ των μεγάλων και οργανωμένων συμφερόντων σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι η αγορά κεφαλαίου, η αγορά ενέργειας, ο αθέμιτος ανταγωνισμός, οι συγκεντρώσεις, οι εναρμονισμένες πρακτικές, εκεί μπορεί να δοθεί μια πιο πειστική, πιο αποτελεσματική, πιο έγκυρη απάντηση από όργανα τα οποία στελεχώνονται από ευυπόληπτα πρόσωπα;». Αναμφίβολα θετική απάντηση στο εν λόγω ερώτημα μπορεί να δοθεί από Ανεξάρτητες Αρχές των οποίων το αντικείμενο είναι αμιγώς αμυντικό και δεν υπάρχει σύγκρουση με οικονομικά συμφέροντα. Αυτήν την κατηγορία Ανεξάρτητων Αρχών αντιπροσωπεύει χαρακτηριστικά ο Συνήγορος του Πολίτη, του οποίου η συμβολή κρίνεται αποδεδειγμένα επιβεβλημένη στη διασφάλιση των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας, με αποτέλεσμα να απολαύει της ευρείας εμπιστοσύνης της ελληνικής κοινωνίας.

Συμπερασματικά, αν κι η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών είναι ήδη αξιοσημείωτη, αναρωτιόμαστε αν στο μέλλον θα μπορέσουν να ξεδιπλώσουν το πλήρες φάσμα των δυνατοτήτων τους, ή, ακόμα, αν οι παρεχόμενες σε αυτές δυνατότητες επαρκούν για να υλοποιηθούν οι φιλόδοξοι στόχοι της θέσπισής τους. Σε κάθε περίπτωση, 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.



## Βιβλιογραφία

### Νομοθεσία

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Κανονισμός της Βουλής

Ν. 3115/2003 (ΦΕΚ 47/Α/27-2-2003) «Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών».

Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α/22-1-2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20-9-2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/17-4-1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Ν. 2472/1997 (ΦΕΚ 50/Α/10-4-1997) «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».

Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/3-3-1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».

Ν. 1866/1989 (ΦΕΚ 222/Α/6-10-1989) «Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και παροχή αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών».

Ν. 1730/1987 (ΦΕΚ 145/Α/18-8-1987) «Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση. Α.Ε. (ΕΡΤ Α.Ε.)».

Ν. 703/1977 (ΦΕΚ 278/Α/26-9-1977) «Περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελευθέρου ανταγωνισμού».

## Βιβλία

- Αλιβιζάτος Ν., *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, εκδόσεις Πόλις, 2001.
- Αντωνόπουλος, Μ., *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995.
- Βενιζέλος, Ευ., *Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών πολιορκήσεων σε Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- Ο ίδιος, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο – Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002.
- Δημητρόπουλος Α., *Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, τόμος Β΄, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.
- Κουλούρης, Ν., *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές σε Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, Επιμ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
- Μακρυδημήτρης, Αντ., *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.
- Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε., *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα Αναφοράς στις Αρχές: Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Ι, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.
- Παπαδημητρίου, Γ., *Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση σε Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- Σημίτης, Σ., *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία σε Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος Ι, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.
- Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.
- Ο ίδιος, *Ο διοικητικός συντονισμός-Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας*, ΝοΒ, 1986.

### Αρθρογραφία - Ομιλίες

Βενιζέλος, Ευ., *Οι ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων*, Ομιλία σε διημερίδα με θέμα «Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», Διοργάνωση: Πρόγραμμα Megaron Plus, Αθήνα, 3-4-2007. Διαθέσιμο σε: (<https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1115-2009-05-01-11-03-44.html>) [Τελευταία επίσκεψη: 11-12-2018]

Ο ίδιος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, Εισήγηση στην επιστημονική ημερίδα με θέμα «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών», Διοργάνωση: Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη, 29-10-2002. Διαθέσιμο σε: (<https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html>) [Τελευταία επίσκεψη: 11-12-2018]

Διαμαντούρος, Ν., *Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ως προαγωγός της διαφάνειας και αρωγός στον αγώνα κατά της διαφθοράς*, Ομιλία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στο Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας, 2005. Διαθέσιμο σε: (<https://www.ombudsman.europa.eu/mt/speech/el/333;jsessionid=E110FB16AB2BBA91D76DC1C6A9652405>) [Τελευταία επίσκεψη: 11-12-2018]

Καμτσιδου, Ι., *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ΤοΣ, τχ. 3/1999.

Κουλούρης, Ν., *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, σε ΔιΔικ, τχ 5/1993.

Λιανά, Θ., *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ., τχ. 22/2001.

Χρυσανθάκης, Χ., *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης* σε Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, τχ. 1/2001.

Χρυσόγονος, Κ., *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ, τχ. 6/2000.

## **Εκθέσεις**

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2017.

Αιτιολογική Έκθεση για το Σχέδιο Νόμου «Συνήγορος του Πολίτη, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», 7-2-1997.

## **Διαδικτυακές πηγές**

<http://www.adae.gr/>

<http://www.asep.gr/>

<http://www.dpa.gr/>

<https://www.esr.gr/>

<https://www.synigoros.gr/>

[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_el)



Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)