

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2009–2010

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

ΜΑΘΗΜΑ: ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ: ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ (ΑΜ: 1340200900281)
ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ: ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ

Περιεχόμενα

Εισαγωγή: Το θέμα	3
Κεφάλαιο I: Γενικά στοιχεία.....	4
1. Ορισμός-ονομασία	4
3. Κατηγοριοποιήσεις-χαρακτηριστικά	5
3. Ιστορική αναδρομή	7
Κεφάλαιο II: Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές	9
1. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές.	9
i. Ο Συνήγορος του Πολίτη	9
ii. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.....	12
iii. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	13
iv. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.....	15
v. Η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών	17
2. Οι νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές.	19
Κεφάλαιο III: Κριτική-προβληματισμός	21
1. Νομική φύση.....	21
2. Πλεονεκτήματα	21
3. Μειονεκτήματα	22
Βασικά συμπεράσματα	23
Βιβλιογραφία	24

Εισαγωγή: Το θέμα

Το θέμα που πραγματεύεται η εργασία είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές. Οι Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές αποτελούν νεοπαγή θεσμό για τα ελληνικά δεδομένα, προερχόμενο από αντίστοιχα Ευρωπαϊκά κι Αμερικανικά μοντέλα. Το κράτος τις καθιστά αρμόδιες για την αντιμετώπιση ζητημάτων που προκύπτουν από τις συνεχώς αυξανόμενες προκλήσεις της σύγχρονης ζωής, κυρίως με την ανάπτυξη της τεχνολογίας, σε ευαίσθητες περιοχές της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής, σε τομείς όπου υπάρχει εγνωσμένη ανεπάρκεια της κλασικής διοίκησης. Για την ακώλυτη διεκπεραίωση του έργου τους, οι Α.Δ.Α. έχουν περιβληθεί καθεστώς ανεξαρτησίας και στελεχώνονται από εξειδικευμένο σε σχέση με τον εποπτευόμενο τομέα προσωπικό.

Οι Α.Δ.Α. παραμένουν αντικείμενο ενδιαφέροντος και λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους και λόγω του δύσκολου πλην ουσιωδέστατου έργου που καλούνται να επιτελέσουν.

Η συγκεκριμένη εργασία επιχειρεί μια θεώρηση των βασικών ζητημάτων που αφορούν κυρίως τις ελληνικές Α.Δ.Α. (δεδομένου ότι το θέμα δεν εξαντλείται σε λίγες σελίδες).

Ξεκινά με τον ορισμό και την ανάλυση του ονόματός τους, βασική για την εισαγωγή στην έννοια. Προχωρώντας στην ανάλυση, κατηγοριοποιεί -για λόγους συστηματοποίησης- κι αναλύει τα βασικά τους χαρακτηριστικά. Προχωρεί έπειτα σε μια σύντομη ιστορική αναδρομή για να καταλήξει στο σημερινό καθεστώς των Α.Δ.Α. Στη συνέχεια αναφέρεται στις σύγχρονες ελληνικές Α.Δ.Α, αναλυτικά κι ειδικά στην καθεμιά συνταγματικά κατοχυρωμένη Α.Δ.Α. και γενικότερα στις νομοθετικά κατοχυρωμένες αρχές.. Παραθέτει έπειτα προβληματισμούς γύρω από το δυσεπίλυτο θέμα της νομικής φύσης των Α.Δ.Α., κι απαριθμεί ορισμένα θετικά και κάποια αρνητικά τους στοιχεία. Τελειώνοντας, παρατίθενται τα βασικά συμπεράσματα της έρευνας.

Κεφάλαιο I: Γενικά στοιχεία

1. Ορισμός-Ονομασία

Ένας ορισμός σχετικά με τις Α.Δ.Α. που τυγχάνει γενικής αποδοχής φαίνεται να είναι 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» . Ξεκινώντας την εξέταση των Α.Δ.Α, χρήσιμη θα ήταν αρχικά η ανάλυση του ονόματός τους:

- i. Ανεξάρτητες: Οι Α.Δ.Α. είναι απαλλαγμένες από ιεραρχική και διοικητική εποπτεία, διαθέτουν ανεξαρτησία λειτουργική κι οργανική. Για την εξασφάλιση αυτής της ανεξαρτησίας έχουν ληφθεί ορισμένα μέτρα. Σε ό,τι αφορά τα μέλη, προβλέπεται βραχεία εντολή και θητεία μη ανανεώσιμη. Ο ιδιαίτερος τρόπος διορισμού τους, οι ασυλίες και τα ασυμβίβαστα στοχεύουν επίσης στην αποφυγή τυχόν πολιτικών εξαρτήσεων. Επιπλέον, ο ανεξάρτητος προϋπολογισμός διασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια. Τέλος, οι Α.Δ.Α. υπάγονται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας (δικαστικό έλεγχο)^{1, 2}.
- ii. Διοικητικές: Αν πρέπει για συστηματικούς λόγους να διακρίνουμε το δίκαιο σε δημόσιο κι ιδιωτικό, οι Α.Δ.Α. ανήκουν στο δημόσιο χώρο, συγκεκριμένα δε στο χώρο της διοίκησης. Διέπονται από κανόνες του δημόσιου, έχουν δημόσιο χαρακτήρα, συστήνονται και χρηματοδοτούνται από το δημόσιο.

¹ Αντωνόπουλος Μανώλης «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 57επ.

² Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 1451/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ): «από την εισηγητική έκθεση του Ν. 3051/2002 συνάγεται ότι οι ρυθμίσεις του πρώτου κεφαλαίου του εν λόγω νόμου για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές αποτελούν τον εκτελεστικό νόμο του άρθρου 101 Α του Συντάγματος που καθιερώνει τις ανεξάρτητες αρχές. Σύμφωνα με την εισηγητική αυτή έκθεση οι διατάξεις του άρθρου 2 του Ν. 3051/2002 περιέχουν τις γενικές αρχές και εκφάνσεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών, στο πλαίσιο δε αυτό κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία τους έναντι της εκτελεστικής λειτουργίας και παράλληλα θεσπίζεται τόσο ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όσο και ο δικαστικός έλεγχος που «πραγματοποιείται είτε κατόπιν πρωτοβουλίας των θιγόμενων πολιτών είτε κατόπιν πρωτοβουλίας του αρμόδιου Υπουργού». Συνεπώς, με τη διάταξη του άρθρου 2 του Ν. 3051/2002 ο νομοθέτης θέλησε να διευκρινίσει ότι οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται στα ήδη προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα, η δε αναφορά της εν λόγω διάταξης στην αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έγινε ενόψει το καθιερωμένου από το άρθρο 95 ου Συντάγματος τεκμηρίου αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών και επομένως δεν μεταβλήθηκε η βάση ειδικών νόμων, όπως ο ως άνω Ν. 702/1977 όπως έχει αντικατασταθεί και ισχύει, κατανομή των ακυρωτικών διαφορών μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (ΣτΕ 2169-72/2004 7μ., 3305/2004).». Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 9/2009 γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Άρειου Πάγου (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ): «...Η δικαστική λειτουργία είναι μια των τριών συντεταγμένων εξουσιών [...] και δεν υπόκειται [...] σε οποιαδήποτε από τις ανεξάρτητες αρχές. Αντιθέτως, οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται στη Δικαστική Λειτουργία, αφού οι αποφάσεις ελέγχονται από αυτή και προσεχόντως από το ΣτΕ.»

Έχουν πολυσήμαντες λειτουργίες, η καθεμιά στον τομέα της, χωρίς ωστόσο να προορίζονται για τη διοίκηση μιας αντίστοιχης υπηρεσίας.

- iii. Αρχές: Οι Α.Δ.Α. διαθέτουν την απαραίτητη για το χαρακτηρισμό τους ως αρχών οργανική ενότητα. Έχουν έννομη ικανότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων και διαθέτουν ικανό για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους εύρος αρμοδιοτήτων.

2. Κατηγοριοποιήσεις-Χαρακτηριστικά

Κατά τον Ευάγγελο Βενιζέλο, οι Α.Δ.Α. μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες:

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι «γνήσιες» Α.Δ.Α., που έχουν ρόλο θεσμικής εγγύησης. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσεται η Α.Δ.Α.Ε. κι η Α.Π.Δ.Π.Χ. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν αυτές που ασκούν εποπτεία, με σκοπό την εξασφάλιση αξιοπιστίας, αξιοκρατίας, διαφάνειας. Εδώ υπάγεται ο Σ.τ.Π.. Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει Α.Δ.Α. που σχετίζονται με τη ρύθμιση της αγοράς (μη συνταγματικά κατοχυρωμένες). Τέτοιες είναι για παράδειγμα η Επιτροπή Ανταγωνισμού κι η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας. Λόγω του ευμετάβλητου της αγοράς, θεωρήθηκε μη σκόπιμη η συνταγματική πρόβλεψή τους, που θα σήμαινε πιθανότατα αγκύλωσή τους. Η τέταρτη κατηγορία εμπεριέχει Α.Δ.Α μικτού χαρακτήρα, που επιτελούν δύο ή περισσότερες από τις παραπάνω λειτουργίες. Τέτοια Α.Δ.Α. συνιστά το Ε.Σ.Ρ³.

Όλες οι Α.Δ.Α διαθέτουν ορισμένα χαρακτηριστικά, που αποτελούν και κριτήρια ιδιότητας.⁴ Είναι όργανα συλλογικά, εθνικής εμβέλειας, με διοικητική, οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια, Τα μέλη τους απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική αυτοτέλεια, ορίζονται δε για ορισμένη θητεία από μη κυβερνητικούς φορείς. Οι Α.Δ.Α. διαθέτουν γνωμοδοτικές, διαιτητικές, εξελεγκτικές και κανονιστικές (εκτός του Σ.τ.Π) αρμοδιότητες.

Αν ομαδοποιήσουμε τα χαρακτηριστικά αυτά, βλέπουμε ότι αφορούν κυρίως δύο τομείς: α) την ανεξαρτησία και β) τις αρμοδιότητες.

α) Η ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. είναι κατ' αρχάς πολιτική. Αυτή επιτυγχάνεται με τις θεσμοθετημένες εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους, με την έλλειψη υπαγωγής τους σε ασφυκτικό ιεραρχικό έλεγχο, αλλά και τη χαλαρότερη διοικητική εποπτεία των πράξεών, τους που υπάγονται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας.

Οι Α.Δ.Α διαθέτουν κι οργανωτική ανεξαρτησία. Η θητεία των μελών τους είναι θεσμοθετημένη, συγκεκριμένης και μακρόχρονης διάρκειας. Τα μέλη δεν μπορούν να παυτούν, να μετατεθούν ή να αντικατασταθούν από την Κυβέρνηση πριν από την λήξη της θητείας τους. Η διάρκεια της θητείας κλιμακώνεται από τριετής (ΕΠ.Α.) έως εξαετής (Α.Σ.Ε.Π). Έκπτωση από την ιδιότητα του μέλους προβλέπεται για ορισμένες από αυτές (Ε.Ε.Τ.Τ., Α.Π.Δ.Π.Χ., Ρ.Α.Ε.) και μόνο σε περίπτωση

³ Βενιζέλος Ευάγγελος «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών πορκήσεων» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 104επ..

⁴ Κουλούρης Νίκος, «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», σε Διδικ, τχ 5/1993, σ.1140-1183.

συνδρομής ασυμβιβάστων στο πρόσωπο τους ή έκδοση σε βάρος τους αμετάκλητης δικαστικής απόφασης για αδίκημα που αποτελεί κώλυμα διορισμού δημοσίου υπαλλήλου⁵. Στην περίπτωση του Σ.τ.Π προβλέπεται διαδικασία παύσης για «ανικανότητα» εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής. Στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης, προβλέφθηκε η θέσπιση ενιαίου μηχανισμού συγκρότησης των Α.Δ.Α., αυτού της επιλογής των μελών τους με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, με αυξημένη όμως πλειοψηφία έτσι ώστε να συμμετέχει σε αυτήν και η αντιπολίτευση. (βλ. άρθρο 101Α παρ. 2).

Η συλλογικότητα της σύνθεσης των Α.Δ.Α. αποτρέπει την αυθαιρεσία της μονοπρόσωπης εξουσίας. Οι Α.Δ.Α. αποτελούν συλλογικά όργανα με πιθανή εξαίρεση το Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος όμως επικουρείται από τέσσερις βοηθούς Συνηγόρους.

Τα ασυμβίβαστα των μελών των Α.Δ.Α. σημαίνει ότι η άσκηση από μέλος των Α.Δ.Α. οποιουδήποτε δημοσίου λειτουργήματος και η ανάληψη από αυτό οποιασδήποτε μεγάλης επαγγελματικής δραστηριότητας στον τομέα που ρυθμίζει η συγκεκριμένη Α.Δ.Α., εμπίπτει στο καθεστώς ασυμβιβάστων κι απαγορεύεται. Για τα μέλη μάλιστα ορισμένων Α.Δ.Α. (ΕΠ.Α., Ε.Σ.Ρ. και Ρ.Α.Ε.) προβλέπεται υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης περί «πόθεν έσχες».

Το καθεστώς ατελειών που εξασφαλίζει τα μέλη των Α.Δ.Α. από καταδίωξη, σύλληψη, κράτηση ή δίκη για τις γνώμες που εκφέρουν ή τις πράξεις που επιχειρούν ή τις συστάσεις που κάνουν περί εκδόσεως νόμων στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους. Πρόκειται για τη «δικονομική ασυλία»¹⁶ που χαρακτηρίζει και τις αλλοδαπές ΑΔΑ και είναι ενισχυτική της προσωπικής ανεξαρτησίας.

Οι Α.Δ.Α. απολαμβάνουν όπως είδαμε λειτουργική ανεξαρτησία. Κάθε Α.Δ.Α. είναι εξοπλισμένη με ισχυρό μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης που διευθύνεται κυριαρχικά από τον Πρόεδρό της. Επιπλέον οι Α.Δ.Α. έχουν την ευχέρεια να απαιτούν τη διοικητική συνδρομή των αρμοδίων κατά περίπτωση κρατικών οργάνων. Τέλος, οι Α.Δ.Α. έχουν την εξουσία να προσλαμβάνουν και να ελέγχουν υπηρεσιακά τους υπαλλήλους που στελεχώνουν την εσωτερική οργανική τους διάρθρωση. Η ανεξαρτησία τους αυτή είναι άμεσα συνδεδεμένη με το γεγονός ότι η Κυβέρνηση και οι από αυτή εξαρτώμενοι ανώτεροι διοικητικοί οργανισμοί (διοικητική ιεραρχία) στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις Α.Δ.Α. που να αφορά στην εφαρμοστέα από αυτές πολιτική. Τίθενται δηλαδή οι Α.Δ.Α. εκτός διοικητικής ιεραρχίας Έτσι εξαιρούνται από παντός είδους ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία τόσο της σκοπιμότητας όσο και της νομιμότητας των πράξεών τους. Μόνο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας δύναται να ασκηθεί επί των πράξεων των Α.Δ.Α.

Οι Α.Δ.Α. διαθέτουν τέλος οικονομική ανεξαρτησία. Αυτή αναφέρεται αφενός στον τρόπο χρηματοδότησης τους και αφετέρου στην έκταση του οικονομικού τους ελέγχου. Η χρηματοδότηση της κάθε Α.Δ.Α. εξασφαλίζεται διαμέσου ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτείνεται από αυτήν και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο μαζί με το γενικό προϋπολογισμό του κράτους.

⁵ Κουλούρης Νίκος, «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα» Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών Επιμ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακροδημήτρης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001

β) Οι Α.Δ.Α., ως αρχές, διαθέτουν ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων (με την εξαίρεση τον Σ.τ.Π.). Έχουν αρχικά κανονιστικές αρμοδιότητες, μπορούν δηλαδή να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις ή να διατυπώνουν απλές ή σύμφωνες γνώμες προς τον αντίστοιχο υπουργό για την έκδοση κανονιστικής πράξης. Ιδιαίτερες περιπτώσεις κανονιστικών αρμοδιοτήτων αποτελούν αφενός η αρμοδιότητα έκδοσης του κανονισμού λειτουργίας των Α.Δ.Α. κι αφετέρου η έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας.

Αρκετές Α.Δ.Α. έχουν αδειοδοτικές αρμοδιότητες. Ως προς την αδειοδότηση, στις περιπτώσεις του Ε.Σ.Ρ. και της Ρ.Α.Ε. η σχετική αρμοδιότητα ασκείται υπό τον τύπο διατύπωσης σύμφωνης γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση πράξης αδειοδότησης. Αδειοδοτικές αρμοδιότητες, στις οποίες περιλαμβάνονται κι οι αρμοδιότητες ανανέωσης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας έχουν το Ε.Σ.Ρ., η Ρ.Α.Ε. κι η Ε.Ε.Τ.Τ..

Οι κυρωτικές αρμοδιότητες των Α.Δ.Α. δηλώνουν ότι οι αρχές μπορούν να επιβάλουν διοικητικές κυρώσεις σε παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας. Ανάλογα με τη βαρύτητα παράβασης, οι κυρώσεις κλιμακώνονται από απεύθυνση σύστασης ή προειδοποίησης σε επιβολή προστίμων και τέλος σε αναστολή ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας του παραβάτη. Κυρωτικές αρμοδιότητες ασκούν όλες οι Α.Δ.Α., εκτός από το Α.Σ.Ε.Π. και το Σ.τ.Π.. Σύσταση ή προειδοποίηση απευθύνουν η ΕΠ.Α., το Ε.Σ.Ρ., η Ε.Ε.Τ.Τ. και η Α.Π.Δ.Π.Χ., χρηματικό πρόστιμο επιβάλλουν η ΕΠ.Α., το Ε.Σ.Ρ., η Ε.Ε.Τ.Τ., η Α.Π.Δ.Π.Χ. και η Ρ.Α.Ε. και σε αναστολή ή ανάκληση λειτουργίας προβαίνουν το Ε.Σ.Ρ. και η Α.Π.Δ.Π.Χ..

Οι Α.Δ.Α. έχουν ακόμα ελεγκτικές αρμοδιότητες, δηλαδή τη δυνατότά να προβαίνουν σε παντός είδους διοικητικούς ελέγχους των υποκείμενων φορέων, με την υποχρεωτική μάλιστα συνδρομή των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών αρχών, και αφετέρου στην υποχρέωσή τους να υποβάλλουν κάθε χρόνο έκθεση πεπραγμένων, κατά κανόνα στη Βουλή, στην οποία αναφέρουν τα πορίσματα των ερευνών τους από πλευράς νομιμότητας στον τομέα που ελέγχουν. Ο Σ.τ.Π., και δευτερευόντως το Α.Σ.Ε.Π., είναι οι Α.Δ.Α. με τις κατεξοχήν ελεγκτικές αρμοδιότητες. Παρά το γεγονός ότι δεν διαθέτουν κυρωτικές αρμοδιότητες, το κύρος των ελεγκτικών παρεμβάσεών τους έχει καταξιώσει τις Α.Δ.Α. αυτές ως αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου.

Διαιτητικές αρμοδιότητες διαθέτει από τη μία η ΕΠ.Α., υπό τον τύπο της λήψης ασφαλιστικών μέτρων ενόψει υφιστάμενης διαφοράς κι από την άλλη η Ε.Ε.Τ.Τ. υπό τον τύπο της συνδρομής της στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών, που αναφύονται και στις δύο περιπτώσεις μεταξύ φορέων της εποπτευόμενης από αυτές αγοράς.

3. Ιστορική Αναδρομή

Το 1809 εμφανίστηκε στη Σουηδία η Αρχή του Κοινοβουλευτικού Επίτροπου (Riksdagens Ombudsman), η οποία και μεταφέρθηκε στη Φινλανδία έναν αιώνα αργότερα⁶. Στις Η.Π.Α ο θεσμός των Α.Δ.Α. εμφανίστηκε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα με την ονομασία «Independent (Administrative) Agencies», και συστηματοποιήθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, ως μια προσπάθεια «επιστημονικοποίησης» της πολιτικής αλλά και διασφάλισης των συνταγματικών δικαιωμάτων του πολίτη,

⁶ Wieslander Bengt «The Parliamentary Ombudsman in Sweden», Stockholm: Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.

μπροστά στην απειλή του κρατικού παρεμβατισμού^{7,8}. Στη Γαλλία τις συναντούμε από το 1950, ως «Autorités Administratives Indépendantes». Στο Ηνωμένο Βασίλειο ονομάζονται «non-departmental public bodies».

Μετά το 1970 άρχισαν να ιδρύονται στην Ελλάδα Α.Δ.Α., με τυπικά πρώτη το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, όπως προβλεπόταν στο ν. 1730/87 (σημειώνεται ότι προϋπήρχαν μορφώματα που προσέγγιζαν τη μορφή και τους σκοπούς των Α.Δ.Α., όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, από παλαιότερα). Ακολούθησαν η Επιτροπή Τοπικής Ραδιοφωνίας, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού. Νομοθετήθηκαν στη συνέχεια, το έτος 1997, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα κι ο Συνήγορος του Πολίτη.

Η πραγματική τομή για τις ελληνικές Α.Δ.Α συντελέστηκε ε τη 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 στ άρθρο 101Α και το νομοθετικό τους πλαίσιο καθορίστηκε κατά ενιαίο τρόπο με τον εκτελεστικό Νόμο 3051/2002 και το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής⁹.

⁷ Σημίτης Σπύρος «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 54.

⁸ Κατά τον Αντωνόπουλο «Στις ΗΠΑ ο θεσμός [...] γενικεύεται με το new deal για να συμφιλιώσει την παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης», Αντωνόπουλος Μανώλης «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 20, 21.

⁹ Παπαδημητρίου Γιώργος «Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 45.

Κεφάλαιο II: Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές

1. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές

i. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με το νόμο 2477/97 και ξεκίνησε τη λειτουργία του τη 1η Οκτωβρίου 1998. Ο Νόμος 3094/03 ρυθμίζει το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώνεται συνταγματικά ως Ανεξάρτητη Αρχή στα άρθρα 101^A κι 103 παρ. 9.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά επίσης ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού. Αποστολή του 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. Ύστερα από έγγραφη αναφορά ενδιαφερόμενου πολίτη, ένωσης πολιτών ή νομικού προσώπου, ο Σ.τ.Π. αναλαμβάνει να διερευνήσει μια υπόθεση, εφόσον υπάρχει διοικητική πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια που παραβιάζει δικαίωμα του πολίτη ή προσβάλλει νόμιμο συμφέρον του.

Ο ιδρυτικός του νόμος (2477/1997) καθώς και ο νέος νόμος (3094/2003) του Σ.τ.Π. προβλέπουν τις προϋποθέσεις, κάτω από τις οποίες κρίνεται αν ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για μια υπόθεση.

Ο Σ.τ.Π. είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αναφέρονται στις υπηρεσίες: του δημόσιου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες, δήμοι, νομαρχίες) των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ κ.λπ.), των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών. Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Αντίθετα, δεν είναι αρμόδιος αν έχουν περάσει τουλάχιστον 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την τελευταία, σχετική με την υπόθεσή του, πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης και δεν προέβη σε καμία άλλη ενέργεια προς αυτήν, σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών, 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 έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους 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, θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα ορισμένων αρχών (π.χ. των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της Ε.Υ.Π.) ή άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών

(π.χ. του Α.Σ.Ε.Π.), θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια ούτε υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια. Δεν εμπλέκεται ακόμη σε υποθέσεις που αφορούν τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις πράξεις υπουργών και υφυπουργών ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Σημειώνεται ότι η κατάθεση αναφοράς στο Σ.τ.Π. ενός πολίτη είναι δυνατή μόνο μετά από καταφυγή στη αρμόδια υπηρεσία κι εφόσον αυτή δεν οδηγήσει στην επίλυση του προβλήματος. Οι υπηρεσίες του Σ.τ.Π. παρέχονται δωρεάν, σε πολίτες και νομικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που αντιμετωπίζουν πρόβλημα κατά τη συναλλαγή τους με κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Ο Σ.τ.Π. δέχεται επίσης 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 τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως παιδί νοείται όποιος δεν έχει συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας του. Ο Σ.τ.Π. έχει επίσης τη δυνατότητα να επιληφθεί υποθέσεων αυτεπάγγελα. Δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενο τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Για την επιτέλεση του έργου του, ο Συνήγορος του Πολίτη 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. Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητάει με ειδικά αιτιολογημένο έγγραφό του από ιδιώτη που κατονομάζεται στην αναφορά έγγραφο ή άλλα στοιχεία για την υπόθεση. Ακόμα κι ο χαρακτηρισμός των στοιχείων αυτών ως απόρρητων δεν μπορεί να προβληθεί ως λόγος μη αποστολής των ζητούμενων στοιχείων. Ο Σ.τ.Π. υποχρεούται ωστόσο σε αυτή την περίπτωση να διασφαλίζει τα προσωπικά και επαγγελματικά απόρρητα των ιδιωτών και να μη δημοσιεύει στοιχεία ικανά να καταστήσουν δυνατό τον προσδιορισμό τους. Γενικότερα, το προσωπικό της Αρχής 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 ή εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Σε περίπτωση που ιδιώτης αρνείται να παράσχει τα παραπάνω στοιχεία, ο Σ.τ.Π. μπορεί να ζητήσει κατά περίπτωση τη συνδρομή δημόσιας υπηρεσίας, επαγγελματικού συλλόγου ή φορέα, καθώς και της εισαγγελικής αρχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη, όταν η αναφορά στρέφεται κατά ιδιώτη, προβαίνει σε όλες τις ενδεικνυόμενες ενέργειες προκειμένου να εξαλειφθούν τα προβλήματα που έχουν τεθεί υπόψη του και προτείνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου παιδιού. Ειδικότερα, όταν οι συνθήκες λειτουργίας ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού, μπορεί να προτείνει τα αναγκαία οργανωτικά και λειτουργικά μέτρα. Το νομικό πρόσωπο υποχρεούται να ενημερώσει τον Σ.τ.Π. για τα μέτρα που έχει λάβει ή προτίθεται να λάβει εντός της προθεσμίας που του έχει ταχθεί. Ο Σ.τ.Π. μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.

Ενημερώνει όμως σε κάθε περίπτωση τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υπόθεσής του.

Μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάξει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και στις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη 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.

Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης, ο Σ.τ.Π. διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Ο Σ.τ.Π. μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία εν όψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Μπορεί επίσης, σε σοβαρές περιπτώσεις, να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι υφίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.

Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να ενημερώσουν τον Συνήγορο του Πολίτη για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους, εντός της προθεσμίας που τους έχει ταχθεί. 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. Αν προκύπτει από εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά εντός τριετίας, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης.

Σε ό,τι αφορά τη στελέχωση της Αρχής, ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του Σ.τ.Π. είναι το γεγονός ότι αποτελεί τη μόνη μονοπρόσωπη Α.Δ.Α. Ωστόσο, ο Σ.τ.Π. δεν ασκεί μόνος τα καθήκοντά του. Το έργο του Σ.τ.Π. επικουρούν Βοηθοί Συνήγοροι, που επιλαμβάνονται ορισμένων επιμέρους θεμάτων (κύκλων) των αρμοδιοτήτων της αρχής. Αυτά είναι ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού κι ο Κύκλος Ισότητας των Φύλων. Δεδομένης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που διέπει τις Α.Δ.Α, ο Σ.τ.Π. δεν ασκεί ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο στους βοηθούς του. Ο ΣΥΠ και οι βοηθοί Συνήγοροι επίσης δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εκτέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Υπεύθυνο για το διορισμό του Σ.τ.Π. είναι το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ απαραίτητη είναι κι η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Οι Βοηθοί Συνήγοροι προτείνονται από το Σ.τ.Π. και διορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης κι Αποκέντρωσης. Η θητεία τόσο του Σ.τ.Π. όσο και των

Βοηθών Συνήγορων είναι πενταετής. Επιπλέον, ειδικά η θητεία του Σ.τ.Π. είναι μη ανανεώσιμη. Στο πλαίσιο λειτουργίας της Αρχής προβλέπονται 75 θέσεις ειδικών επιστημόνων και 50 θέσεις βοηθών επιστημόνων. Του Προσωπικού της Γραμματείας προΐσταται δημόσιος υπάλληλος με βαθμό Διευθυντή.

ii. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού ιδρύθηκε με το Νόμο 2190 της 3ης Μαΐου 1994 (Φ.Ε.Κ. τ. Α 28-3-1994). Συμπεριλήφθηκε στην παρ.7 του άρθρου 103 του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του 2001. Σκοπό έχει την αντικειμενική και αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού του δημόσιου τομέα και παράλληλα τον έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών της πρόσληψης¹⁰. Η αποστολή του είναι δηλαδή η εξασφάλιση της εφαρμογής των νόμων και των κανονισμών της επιλογής του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων της παρ. 1 του άρθρου 14 του Νόμου. Για την εκπλήρωση των στόχων του, το Α.Σ.Ε.Π. 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. Οι υποψήφιοι είναι ελεύθεροι να επιλέξουν οποιοσδήποτε θέσεις για τις οποίες έχουν τα προσόντα, με σειρά προτίμησης¹¹. Το Α.Σ.Ε.Π. είναι αρμόδιο και για τη συγκρότηση επιτροπών που απαιτούνται για τη διαδικασία διαγωνισμών κι επιλογών ως τον καθορισμό των διοριστέων. Προκηρύσσει, έπειτα, την πλήρωση θέσεων ή της πρόσληψη προσωπικού. Είναι επίσης αρμόδιο για την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του Α.Σ.Ε.Π.. Σε ό,τι αφορά τους υπάλληλους του δημόσιου ή νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, φροντίζει για την κατάταξή τους σε οργανικές θέσεις, ενώ αναφορικά με του απασχοληθέντες με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου υπάλληλους των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, ελέγχει την τοποθέτησή τους σε

¹⁰ Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 50/2008 απόφαση του ΣτΕ (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ): «Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 7 του αναθεωρημένου Σ, με τις οποίες ορίζεται ότι η πρόσληψη των υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (Α.Σ.Ε.Π.), η εν λόγω διαδικασία περιβάλλεται εφεξής με σειρά εγγυήσεων συνταγματικής τάξεως (Π.Ε. 261/05). [...] Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 120 παρ. 1 του νέου Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (ν. 3566/2007), κατά το μέρος που αυτές περιορίζουν την αρμοδιότητα του Α.Σ.Ε.Π. σε έλεγχο νομιμότητας και μάλιστα περιορισμένο, ήτοι εξαντλούμενο σε έλεγχο νομιμότητας μόνο της προκηρύξεως και των πινάκων επιτυχόντων, έρχονται σε αντίθεση προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις διότι συρρικνώνουν πέρα από τα κατά το Σύνταγμα επιτρεπτά όρια τον έλεγχο της εν λόγω Ανεξάρτητης Αρχής επί της διαδικασίας επιλογής για το διορισμό σε θέσεις των κλάδων διοικητικού προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών, το οποίο δεν είχε εξαιρεθεί της αρμοδιότητάς της με το ν. 2190/1994 ούτε με άλλο νομοθέτημα έως τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001. Παραπομπή του ζητήματος στον αρμόδιο για την επεξεργασία σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων σχηματισμό της Ολομέλειας».

¹¹ Βέης Νίκος «Το Α.Σ.Ε.Π.» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 62.

προσωποπαγείς θέσεις¹². Σε περιπτώσεις παράνομης απασχόλησης προσωπικού, αναλαμβάνει τον καταλογισμό του συνόλου του κόστους στους υπεύθυνους. Αναλαμβάνει ακόμα την αναφορά στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών των παραγράφων 2, 3 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π. δεν έχει αρμοδιότητα το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Στο Α.Σ.Ε.Π. λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης που διενεργεί ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον του 10% του συνολικού αριθμού διοριζομένων ανά φορέα. Η έκθεση επιθεώρησης υποβάλλεται στον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., στον Υπουργό Προεδρίας και στον αντίστοιχο Υπουργό. Σε περίπτωση που ανακύψουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων, η έκθεση διαβιβάζεται στην αντίστοιχη υπηρεσία, και, σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης, η έκθεση επέχει θέση ανακριτικού πορίσματος, κατά τις πειθαρχικές διατάξεις. Οι Επιθεωρητές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33 παρ.1 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

Οι αρμοδιότητες του Α.Σ.Ε.Π. μοιράζονται μεταξύ της Ολομέλειας, Ελασσόνων Συνθέσεων της Ολομέλειας, σε Τμήματα και σε Μονομελείς Συνθέσεις.

Το Α.Σ.Ε.Π. στελεχώνεται από 24 συμβούλους, προτεινόμενους από τον Υπουργό Προεδρίας μετά από έγκριση της Διάσκεψης των Προέδρων και διορίζονται με προεδρικό διάταγμα. Αποτελούν άτομα εγνωσμένου κύρους που 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.

iii. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι μία από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές στην Ελλάδα. Έργο του Συμβουλίου είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές¹³. Ιδρύθηκε με το νόμο 1866/1989, που θέσπισε τη λειτουργία ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Άρχισε τη λειτουργία του το Νοέμβριο του 1989. Η λειτουργία του διέπεται σήμερα καταρχάς από τους νόμους 2863/2000 και 3052/2002 και, δευτερευόντως, από τους νόμους 2328/1995, 2644/1998 και 3021/2002, και τα Π.Δ. 310/1996 και 100/2000, όπου ορίζονται οι βασικότερες αρμοδιότητές του. Δια του Ν. 3166/2003 οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. επεκτάθηκαν στον τομέα της Οργάνωσης και

¹² Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 22/2006 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ): «αρμόδιο κατά το Σύνταγμα όργανο κρίσης της συνδρομής των προϋποθέσεων [του π.δ. 164/2004] είναι το ΑΣΕΠ, οι αποφάσεις του οποίου στη συνέχεια είναι δεκτικές προσβολής από το θιγόμενο, για την ουσιαστική βασιμότητά τους, στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, εφόσον οι ιδιωτικού δικαίου σχέσεις τους ενόψει του ότι υπηρετούν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα χωρίς να συνδέονται με ιδιωτική διαχείριση, ρυθμίζονται με απόφαση διοικητικού οργάνου, εντάσσονται στην έννοια της οιονεί δημόσιας υπηρεσίας και τείνουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.»

¹³ Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 554/2003 απόφαση του ΣτΕ (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ): «Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης λειτουργεί στο πλαίσιο της θεσμικής εγγυήσεως του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή μη υποκείμενη σε διοικητικό έλεγχο, και ασκεί τον κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη άμεσο έλεγχο του Κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, για την εξασφάλιση της αντικειμενικότητας, της ισότητας των όρων και της προαγωγής της ποιότητας των προγραμμάτων, καθώς και της τήρησης της δημοσιογραφικής δεοντολογίας.»

Λειτουργίας των Γραφείων Τύπου κι Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Δια του Π.Δ. 343/2002, το Ε.Σ.Ρ. ανέλαβε την νομική προστασία των υπηρεσιών που βασίζονται στην παροχή πρόσβασης υπό όρους (συνδρομητικές υπηρεσίες). Δια των Π.Δ. 234, 235 /2003 του ανατέθηκε η αξιολόγηση των αιτήσεων περί αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης.

Στο Σύνταγμα το προσδιορίστηκαν οι αρμοδιότητες του (άρθρο 15 παρ. 2), και το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς των μελών του (άρθρο 101^Α) κατά την αναθεώρηση του Απριλίου 2001. Με τις ίδιες διατάξεις κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία του Ε.Σ.Ρ. έναντι της εκτελεστικής εξουσίας κι η άμεση σύνδεσή του με το Κοινοβούλιο, το οποίο ασκεί έλεγχο στη δραστηριότητά του. Εξάλλου οι πράξεις του Συμβουλίου προσβάλλονται δικαστικά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το Ε.Σ.Ρ. είναι αρμόδιο για τη Διαμόρφωση Κωδίκων Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων δημοσιογραφικών και πολιτικών εκπομπών, Ψυχαγωγικών και Επιμορφωτικών Προγραμμάτων και Διαφημίσεων. Επιβλέπει την τήρηση Μητρώου Προγραμμάτων, όπου αναφέρονται τα βασικά στοιχεία των τηλεοπτικών προγραμμάτων (τύπος και περιληπτικό περιεχόμενο, διάρκεια, εταιρεία και χώρα παραγωγής, ονόματα συντελεστών, ημερομηνία και ώρα προβολής, σήμα κατάταξης). Στο πλαίσιο αυτής της αρμοδιότητας γίνεται η παρακολούθηση των προγραμμάτων κι ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων των εκάστοτε ισχυόντων Κανονισμών ή Κωδίκων Δεοντολογίας του Ε.Σ.Ρ., καθώς και των διατάξεων που αφορούν στην τήρηση ποσοτώσεων που αφορούν πτυχές του περιεχομένου του προγράμματος, καθώς κι η καταχώρηση πληροφοριών σχετικά με τη συγκρότηση επιτροπών σε κάθε σταθμό με αρμοδιότητα την κατάταξη των τηλεοπτικών προγραμμάτων. Το Ε.Σ.Ρ. 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, όπως και των όρων προβολής των χορηγιών και των προγραμμάτων τηλε-πώλησης. Προς την ίδια κατεύθυνση, αναλαμβάνει τον έλεγχο του έργου της αστικής εταιρείας ελέγχου διαφημιστικών μηνυμάτων. Στην αρμοδιότητά του είναι κι η εξέταση αιτημάτων επανόρθωσης που έχουν υποβληθεί είτε από ιδιώτες, είτε έχουν διαβιβαστεί από ραδιοτηλεοπτικό σταθμό μαζί με την απορριπτική απόφασή του, σε περίπτωση προσβολής της προσωπικότητας ακροατή ή τηλεθεατή, καθώς κι η καταχώρηση πληροφοριών σχετικά με τη συγκρότηση επιτροπών σε κάθε σταθμό με αρμοδιότητα την εξέταση των αιτημάτων επανόρθωσης. Το Ε.Σ.Ρ. είναι υπεύθυνο για τη μη προσβολή των πνευματικών δικαιωμάτων από τα προβαλλόμενα προγράμματα, μέσω του ελέγχου της τήρησης των σχετικών κανόνων. Τέλος, φροντίζει για το χαρακτηρισμό των αποστελλόμενων εγγραφών ήχου ή εικόνας ως μηνυμάτων κοινωνικού περιεχομένου.

Στο Ε.Σ.Ρ. λειτουργούν τέσσερα τμήματα, που υποστηρίζουν επιστημονικά και διοικητικά το Ε.Σ.Ρ.¹⁴ 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

¹⁴ Λασκαρίδης Ιωάννης «Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φρακιάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 87επ..

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 αυτό προστέθηκε με το Π.Δ. 310/1996), 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). Είναι επίσης υπεύθυνο για τη διεξαγωγή όλων των ελεγκτικό και άλλων εργασιών που προβλέπονται στο Π.Δ. 310/1995 και στο Ν. 3310/2005 (που αντικατέστησε το Ν. 3021/2002), όπως τροποποιήθηκε κι ισχύει, καθώς και στην Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμόν 24014/2005 των Υπουργών Ανάπτυξης κι Επικράτειας.

γ) Το Τμήμα Ποιότητας Προγραμμάτων και Προστασίας Ανθρώπινων Δικαιωμάτων ελέγχει την ποιότητα των παρεχόμενων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών. Επιλαμβάνεται επίσης των αιτήσεων επανόρθωσης, που υποβάλλονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 9 του Π.Δ. 100/2000.

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. Είναι ακόμη αρμόδιο για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση του προσωπικού.

Το Ε.Σ.Ρ. είναι επταμελές όργανο. Το απαρτίζουν ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος (αμφότεροι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης) και πέντε μέλη (πλήρους απασχόλησης). Με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 101Α, κατοχυρώνεται η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, ενώ ο νόμος καθιερώνει μια σειρά ασυμβίβαστων ιδιοτήτων με άλλα δημόσια αξιώματα και επαγγελματικές δραστηριότητες, προκειμένου να αποφεύγεται η άσκηση κάθε μορφής πίεσης. Στις παραπάνω θέσεις ορίζονται 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. Τα μέλη του Συμβουλίου επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με απόφαση που λαμβάνεται με επιδίωξη ομοφωνίας των μελών της ή πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων (4/5) της. Η θητεία των μελών είναι τετραετής και μπορεί να ανανεωθεί μόνο μία φορά. Σε περίπτωση θανάτου ή παραίτησης ενός από αυτών, νέο μέλος επιλέγεται και το αντικαθιστά. Γενικότερα, το Ε.Σ.Ρ. λειτουργεί με προσωπικό 50 θέσεων.

iv. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Η ΑΠΔΠΧ ιδρύθηκε με το νόμο 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.

Ειδικά για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η Α.Π.Δ.Π.Χ. εφαρμόζει τον νόμο 3471/2006, που αντίστοιχα ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την Ευρωπαϊκή Οδηγία 58/2002.

Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής συντελέστηκε στο άρθρο 9Α του Συντάγματος, κατά την αναθεώρηση του 2001.

Αποστολή της Αρχής αποτελεί η προστασία των δικαιωμάτων της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου¹⁵ στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις των Ν. 2472/1997 και 3471/2006. Πρωταρχικός σκοπός της Αρχής είναι η προστασία του πολίτη από την παράνομη επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων αλλά κι η συνδρομή προς αυτόν σε κάθε περίπτωση που διαπιστώνεται παραβίαση των σχετικών δικαιωμάτων του σε κάθε επιχειρησιακό τομέα. 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 Αρχή αποκτά σήμερα ιδιαίτερη σημασία, καθώς στρέφει ιδιαίτερα την προσοχή της μεταξύ άλλων στην παρατήρηση και αντιμετώπιση ζητημάτων που προκύπτουν με την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και εφαρμογών.

Προς την υλοποίηση των σκοπών της, η Α.Π.Δ.Π.Χ. διαθέτει αρμοδιότητες, που μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: διοικητικές-ελεγκτικές, κανονιστικές-συμβουλευτικές και απολογισμού-δημοσιοποίησης-συνεργασιών.

Σχετικά με τις διοικητικές-ελεγκτικές αρμοδιότητες, κάθε υπεύθυνος επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων υποχρεούται να γνωστοποιήσει στην Αρχή τη σύσταση και λειτουργία αρχείου ή την έναρξη της επεξεργασίας. Από την υποχρέωση αυτή εξαιρούνται τα συνήθη αρχεία (π.χ. αρχείο προσωπικού). Τα αρχεία που εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτή αναφέρονται στο αρ. 7Α του Ν. 2472/1997. Βάσει των ανωτέρω γνωστοποιήσεων και στις περιπτώσεις που αυτό απαιτείται από τον Ν. 2472/1997, η Αρχή εκδίδει άδειες για τη συλλογή και την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για τη διαβίβαση δεδομένων σε χώρες εκτός Ε.Ε. ή/και για τη διασύνδεση δεδομένων. Οι άδειες χορηγούνται με συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις, με σκοπό πάντοτε την όσο το δυνατό αποτελεσματικότερη προστασία του δικαιώματος της ιδιωτικής ζωής των υποκειμένων ή τρίτων, και με ταυτόχρονη χορήγηση υποδείξεων και συστάσεων σχετικά με το απόρρητο και την ασφάλεια της επεξεργασίας.

Για την άσκηση διοικητικών ελέγχων από την Α.Π.Δ.Π.Χ. (είτε έπειτα από καταγγελία είτε αυτεπάγγελτα), εντεταλμένοι υπάλληλοι του Τμήματος των Ελεγκτών διενεργούν ελέγχους σε ιδιωτικά και δημόσια έγγραφα, υπό την αρμοδιότητα ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων. Έχουν ακώλυτη πρόσβαση σε οποιοδήποτε αρχείο. Σε σοβαρές υποθέσεις συνοδεύονται από μέλη της αρχής. Κατά τον έλεγχο εξετάζεται πρώτα η συμφωνία του ελεγχόμενου με τις απαιτήσεις των Ν.2472/97, 3471/2006 (γνωστοποίηση, ενημέρωση, λοιπές υποχρεώσεις κατά περίπτωση, αποδεικτικά στοιχεία). Ακολουθεί έλεγχος του πληροφοριακού του

¹⁵ Ως «προσωπικά δεδομένα» ορίζονται, σύμφωνα με τον Νόμο 2472/1997 και την Οδηγία 95/46/ΕΚ, κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο πρόσωπό του κάθε ατόμου, για παράδειγμα, το όνομα και το επάγγελμά του ατόμου, η οικογενειακή του κατάσταση, η ηλικία του, ο τόπος κατοικίας, η φυλετική του προέλευση, τα πολιτικά του φρονήματα, η θρησκεία που πιστεύει και ασκεί, οι φιλοσοφικές του απόψεις, η συνδικαλιστική του δράση, η υγεία του, η ερωτική του ζωή και οι τυχόν ποινικές του διώξεις και καταδίκες.

συστήματος, όπου εξετάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος, η φύση των δεδομένων, καθώς και το επίπεδο ασφαλείας που εξασφαλίζουν τα οργανωτικά και τεχνικά μέτρα που έχει λάβει ο υπεύθυνος επεξεργασίας για την προστασία των δεδομένων (Ν. 2472/1997 άρθρα 6, 10). 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 καταφύγει με αίτηση στην Α.Π.Δ.Π.Χ ώστε αυτή να ερευνήσει την υπόθεσή του και να λάβει τις αντίστοιχες αποφάσεις. Η αρχή έχει την αρμοδιότητα να επιβάλει στους υπεύθυνους επεξεργασίας τους ή στους τυχόν εκπρόσωπούς τους διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμο, προσωρινή/οριστική ανάκληση άδειας, καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας) για παραβάσεις των υποχρεώσεών τους όπως προκύπτουν από το Ν.2472/97 ή από άλλες ρυθμίσεις σχετικές με την προστασία προσωπικών δεδομένων κατά την επεξεργασία τους. Η Α.Π.Δ.Π.Χ. αναφέρει τις εκάστοτε παραβάσεις στις αρμόδιες διοικητικές και δικαστικές αρχές.

Η Α.Π.Δ.Π.Χ. είναι επιπλέον υπεύθυνη για τις όποιες αρμοδιότητες εποπτείας προκύπτουν από οποιαδήποτε άλλη διεθνή συμφωνία (Σένγκεν, Ευροpol κ.λπ.). Σε ό,τι αφορά τις κανονιστικές-συμβουλευτικές αρμοδιότητες της αρχής, για την εξασφάλιση ενιαίας εφαρμογής των εν γένει ρυθμίσεων προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά την επεξεργασία, η αρχή εκδίδει Οδηγίες, ενώ εκδίδει και Κανονιστικές Πράξεις που στοχεύουν στη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων. Οι Κανονιστικές Πράξεις ισχύουν από την έκδοση ή την κοινοποίησή τους. Έχει συν τοις άλλοις γνωμοδοτική αρμοδιότητα για ρυθμίσεις που σχετίζονται με οικεία της θέματα, ενώ μπορεί να προβεί σε συστάσεις/υποδείξεις στους υπεύθυνους επεξεργασίας (ή στους εκπρόσωπούς τους, αν υπάρχουν) στις οποίες κατά την κρίση της δίνει δημοσιότητα. Στηρίζει ακόμα ενώσεις προσώπων που διατηρούν αρχεία στην κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων.

Οι αρμοδιότητες δημοσιοποίησης-απολογισμού-συνεργασιών αφορούν την ευαισθητοποίηση σχετικά με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που σχετίζονται με τα προσωπικά δεδομένα τόσο των υποκείμενων όσο και των υπεύθυνων επεξεργασίας τους. Κάθε χρόνο συντάσσει έκθεση απολογισμού του έργου της. Ενημερώνει επίσης τη Βουλή για τις παραβάσεις των σχετικών με την προστασία των προσωπικών δεδομένων ρυθμίσεων, όπως προέκυψαν από τις έρευνες τους. Η Α.Π.Δ.Π.Χ συνεργάζεται με αντίστοιχα όργανα των άλλων κρατών της Ε.Ε. ή του Συμβουλίου της Ευρώπης σε θέματα που σχετίζονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

Από άποψη οργάνωσης, η αρχή απαρτίζεται από έξι μέλη και τον Πρόεδρο. Αυτός χρειάζεται να είναι δικαστικός λειτουργός με το βαθμό του Συμβούλου της Επικράτειας, αντίστοιχου ή ανώτερου. Η θητεία του Προέδρου, των μελών και αναπληρωτών τους είναι τετραετής κι άπαξ ανανεώσιμη. Η αρχή επικουρείται από γραμματεία, που λειτουργεί σε επίπεδο διεύθυνσης και τριχοτομείται σε τρία τμήματα: Ελεγκτών, Επικοινωνίας και Διοικητικών-Οικονομικών Υποθέσεων.

ν. Η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών

Με βάση την παράγραφο 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος, η οποία προέκυψε από την αναθεώρηση του 2001, συστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 3115/2003 η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών, που καλύπτεται κι από το άρθρο 101Α του Συντάγματος. Έχει ως στόχο τη διασφάλιση του

απόρρητου¹⁶ και της ελευθερίας της επικοινωνίας/ανταπόκρισης οποιασδήποτε μορφής (για όλα τα φυσικά πρόσωπα και τα νομικά πρόσωπα, στο βαθμό που είναι φορείς συνταγματικών δικαιωμάτων), καθώς και την 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, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, που προβλέπονται από τον νόμο¹⁷. Η Α.Δ.Α.Ε. προωθεί τις αποφάσεις της στον Υπουργό Δικαιοσύνης, ενώ στο τέλος κάθε έτους υποβάλλει Έκθεση των πεπραγμένων της στον Πρόεδρο της Βουλής, στον Υπουργό Δικαιοσύνης και στους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η πρόβλεψη συγκρότησης μιας αρχής διασφάλισης απόρρητου επικοινωνιών αποτελεί επιπλέον θεσμική εγγύηση από το Σύνταγμα, συμπληρώνοντας τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 19 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται ο απόλυτα απαραβίαστος χαρακτήρας του απόρρητου κι η αποκλειστική αρμοδιότητα της δικαστικής αρχής να άρει, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις, το απόρρητο¹⁸, και της παρ. 3, όπου γίνεται αναφορά στην απόλυτη απαγόρευση αποδεικτικής αξιοποίησης των αποδεικτικών μέσων που αποκτήθηκαν κατά παράβαση των άρθρων 9, 9Α (περί της προστασίας προσωπικών δεδομένων) και 19.

Οι αρμοδιότητες της Α.Δ.Α.Ε. προσδιορίζονται στο άρθρο 6 του Ν. 3115/2003, όπως ισχύει. Κατ' αρχάς, η Α.Δ.Α.Ε. διενεργεί, αυτεπάγγελτα 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 κι ιδιωτικών επιχειρήσεων που ασχολούνται με υπηρεσίες σχετικές με την ανταπόκριση και την επικοινωνία. Οι έλεγχοι διενεργούνται από τα μέλη και το προσωπικό της Α.Δ.Α.Ε. Σκοπός των ελέγχων είναι να διαπιστωθεί η σωστή εφαρμογή των πολιτικών ασφάλειας που επιβάλλεται να εφαρμόζουν οι πάροχοι ή για τη διαπίστωση παραβίασης του απόρρητου της επικοινωνίας. Για την αποτελεσματική διεκπεραίωση της αποστολής της, λαμβάνει

¹⁶ Απόρρητο στις επικοινωνίες θεωρείται α) στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες: το περιεχόμενο της επικοινωνίας (φωνή, εικόνα, δεδομένα), τα δεδομένα θέσης και κίνησης της τερματικής συσκευής (γεωγραφικός εντοπισμός) και η ταυτότητα των συμμετεχόντων στην επικοινωνία προσώπων, και β) στις ταχυδρομικές υπηρεσίες: το περιεχόμενο της αλληλογραφίας, ο αποστολέας κι ο παραλήπτης.

¹⁷ Στην Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου για την Α.Δ.Α.Ε. κατηγοριοποιούνται οι αρμοδιότητες της Α.Δ.Α.Ε. σε «κανονιστικές-ρυθμιστικές, ελεγκτικές, γνωμοδοτικές κι αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εύρυθμη λειτουργία της και την αποτελεσματική δράση της». Γίνεται επίσης ρητή αναφορά σε «ένα πλέγμα ελέγχου» των όρων και της διαδικασίας άρσης του απόρρητου των επικοινωνιών. Οι λόγοι άρσης ειδικεύονται στο Ν. 2225/1994.

¹⁸ Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 9/2009 γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Άρειου Πάγου (ΑΠΟΠΑΣΜΑ): «Η συσταθείσα με το Ν. 3115/2003 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, ούτε νομιμοποιείται, ούτε δικαιούται να ελέγξει, με οποιονδήποτε τρόπο, αμέσως ή εμμέσως το εάν η δικαιοσύνη δια των οργάνων άσκησε συννόμως ή μη το δικαίωμα άρσεως του απορρήτου των επικοινωνιών, ενώ η θέσπιση τέτοιας διατάξεως θα ευρίσκεται εκτός της Συνταγματικής Τάξεως. [...] Η αρχή διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών δεν δικαιούται να ζητήσει εξηγήσεις από τους παρόχους των υπηρεσιών επικοινωνίας [...] για την παράδοση των στοιχείων στα όργανα της Δικαιοσύνης, ούτε πολύ περισσότερο δικαιούται να ζητήσει να ελέγξει τι και ποια στοιχεία παρεδόθησαν στη Δικαιοσύνη. Θέσπιση τέτοιας διατάξεως θα ευρίσκεται εκτός της Συνταγματικής Τάξεως. [...] οι εισαγγελικές, ανακριτικές και προανακριτικές αρχές, πολύδε περισσότερο τα Δικαστικά Συμβούλια και τα Δικαστήρια, δικαιούνται να ζητούν από τους παρόχους των υπηρεσιών Επικοινωνίας [...] τα ηλεκτρονικά ίχνη μιας εγκληματικής πράξεως [...] και ο πάροχος υποχρεούται να τα παραδίδει χωρίς να είναι αναγκαίο να προηγηθεί άδεια κάποιας Αρχής και ιδία της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών.».

πληροφορίες σχετικές με το έργο της από τις προαναφερθείσες υπηρεσίες, οργανισμούς και επιχειρήσεις, καθώς και από τους εποπτεύοντες υπουργούς. Μπορεί κατά την κρίση της να καλεί σε ακρόαση τις παραπάνω υπηρεσίες, τους οργανισμούς, τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις και κάθε άλλο πρόσωπο, προκειμένου να συμβάλει στην εκπλήρωση της αποστολής της. Όπως κι άλλες Α.Δ.Α., συνεργάζεται με άλλες αρχές της χώρας, με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, καθώς και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, για θέματα της αρμοδιότητάς της. Σε περίπτωση παραβίασης του απόρρητου, προβαίνει σε κατάσχεση των μέσων παραβίασης που υποπίπτουν στην αντίληψή της κατά την άσκηση του έργου της κι ορίζεται μεσεγγυούχος αυτών μέχρι να αποφανθούν τα αρμόδια δικαστήρια. Προβαίνει επίσης στην καταστροφή πληροφοριών ή στοιχείων ή δεδομένων, τα οποία αποκτήθηκαν με παράνομη παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών. Εξετάζει επίσης καταγγελίες σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων κατόπιν αίτησης, όταν αυτά θίγονται από τον τρόπο και τη διαδικασία άρσης του απορρήτου. Επιπλέον, γνωμοδοτεί κι απευθύνει συστάσεις κι υποδείξεις για τη λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών, καθώς και τη διαδικασία άρσης του. Μπορεί ωστόσο και να εκδίδει Κανονιστικές Πράξεις με τις οποίες ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις ανωτέρω αρμοδιότητές της καθώς και με την εν γένει διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών. Αυτές δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Η εσωτερική λειτουργία της αρχής προσδιορίζεται στο Π.Δ. 40/2005 (ΦΕΚ Α' 59/7.3.2005). Από άποψη οργάνωσης, η Α.Δ.Α.Ε. συγκροτείται από την Ολομέλεια. Αυτήν αποτελούν ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και πέντε μέλη, καθώς κι οι αναπληρωτές τους, με ίδιες αρμοδιότητες και προσόντα. Τα πρόσωπα που αποτελούν την Ολομέλεια επιλέγονται από τη Βουλή κι είναι προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους και με κατάρτιση είτε στον τεχνικό τομέα των επικοινωνιών είτε νομική. Τυγχάνουν επίσης ευρείας αποδοχής. Σαράντα θέσεις προσωπικού προβλέπονται για την Α.Δ.Α.Ε. Από αυτές, οι 18 προορίζονται για ειδικό επιστημονικό προσωπικό και δεκαεννέα για τακτικό προσωπικό. Προβλέπονται επιπρόσθετα δύο θέσεις δικηγόρων παρ' εφέταις με έμμισθη εντολή και μία θέση νομικού συμβούλου.

2. Οι νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές

Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, ανεξάρτητες υπηρεσίες και εθνικές επιτροπές είναι πολυάριθμες κι ανομοιογενείς (γι' αυτό δεν επιλέγονται αυθαίρετα προς ανάλυση ορισμένες από αυτές). Θεσπίζονται, οργανώνονται και μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με νόμο. Ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την κλασική πολιτική εξουσία ποικίλλει. Αποτελούν ένα ανομοιογενές σύνολο. 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 Επιτροπή Ανταγωνισμού, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Τράπεζα της Ελλάδος. Τα όργανα αυτά είναι ετερογενή, πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Διαφοροποιείται κυρίως ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την εκάστοτε ιεραρχία της κυβέρνησης, πρώτον τυπικά-οργανωτικά, ανάλογα με το αν είναι οργανωμένα ως υπηρεσίες ή επιτροπές

κάποιου υπουργείου, ως αυτόνομες διοικητικές μονάδες απλώς εποπτευόμενες από ένα συγκεκριμένο υπουργείο ή ως αυτόνομες διοικητικές μονάδες μη εποπτευόμενες από ένα συγκεκριμένο υπουργείο. Παράλληλα ποικίλλουν και ουσιαστικά – λειτουργικά, ανάλογα με το αν υπόκεινται μόνο σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας από την εκτελεστική εξουσία, αν υπόκεινται και σε έλεγχο σκοπιμότητας από την εκτελεστική εξουσία, αν θεσμικά είναι δέσμιες των πολιτικών κατευθύνσεων της εκτελεστικής εξουσίας ή αν έχουν μόνο γνωμοδοτικό και καθόλου αποφασιστικό ρόλο. Γενικότερα θα μπορούσε να υποστηριχθεί με βάση το τυπικό κριτήριο πως νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι αυτές που θεσπίζονται από τυπικό νόμο ρητά ως Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς να προβλέπονται στο Σύνταγμα. Λειτουργικά είναι αμφίβολο αν είναι Ανεξάρτητες Αρχές αυτές που ιδρύονται μεν τυπικά από τον νομό ονομαζόμενες Ανεξάρτητες Αρχές όμως είτε έχουν μόνο γνωμοδοτική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα, ή είτε υπάγονται στο οργανόγραμμα ενός υπουργείου και υπόκεινται νομικά στις πολιτικές κατευθύνσεις και στον έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της ηγεσίας του υπουργείου.

Ένα περαιτέρω ερώτημα, που είναι δύσκολο να απαντηθεί, συνίσταται στο αν η ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών εκτείνεται μέχρι του σημείου να μην επιτρέπεται να τους ασκείται από άλλο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας ούτε κατόπιν ένστασης εμπλεκόμενων πολιτών. Το ζήτημα γίνεται ακόμα δυσχερέστερο όσον αφορά στον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, αντεπάγγελτο ή κατόπιν ένστασης, των αποφάσεων των Ανεξαρτήτων Αρχών. Για παράδειγμα, οι αποφάσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών δεν υπόκεινται σε κανένα είδος ελέγχου, προληπτικό ή κατασταλτικό, νομικό ή πολύ περισσότερο ουσιαστικό, από την εκτελεστική εξουσία. Οι αποφάσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών που είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις υπόκεινται μόνο στον νομικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων. Επίσης η δράση των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Κεφάλαιο III: Κριτική-προβληματισμός

1. Νομική Φύση

Με την αναθεώρηση του 2001, στο σύνταγμα γίνεται λόγος για «ανεξάρτητες αρχές», χωρίς χρήση του όρου «διοικητικές». Σημειώνεται ωστόσο ότι το άρθρο 101Α εντάσσεται στο έκτο τμήμα του τρίτου μέρους του Συντάγματος. Το τμήμα αυτό τιτλοφορείται «Διοίκηση». Επομένως οδηγούμαστε στη σύνδεση των αρχών με την εκτελεστική εξουσία, τουλάχιστον από τυπικής πλευράς. Η κατηγοριοποίηση φυσικά δεν είναι τόσο εύκολη. Θεωρείται από ορισμένους ότι οι αρχές δεν συνάδουν με την τριμερή διάκριση των λειτουργιών κι επομένως δεν μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε μία από αυτές¹⁹. Φυσικά η υπέρβαση της τριμερούς αυτής διάκρισης δεν είναι επιτρεπτή, καθώς το άρθρο 26 του Συντ., όπου κατοχυρώνεται, είναι βάσει του άρθρου 110 παρ. 1 του Συντ. μη αναθεωρήσιμο. Το γεγονός ότι επιτρέπεται η διασταύρωση των λειτουργιών δεν σημαίνει ότι επιτρέπεται η σύγχυση των οργάνων²⁰. Επομένως δεν είναι εύκολο να υποστηριχθεί νομικά η άποψη πως οι αρχές αποτελούν όργανα με εκτελεστικό, δικαστικό και νομοθετικό περιεχόμενο. Επομένως, η απάλειψη του επιθέτου «διοικητικές» δεν έχει ουσιαστική σημασία. Η διάταξη διαβάζεται εντασσόμενη στο συνταγματικό κείμενο. Οι Α.Δ.Α αποτελούν μορφή εκδήλωσης της διοικητικής λειτουργίας και, στερούμενες νομικής προσωπικότητας, υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Ως εκ τούτου είναι διοικητικές αρχές, με αρμοδιότητες για έκδοση διοικητικών πράξεων. Υπάγονται σε δικαστικό έλεγχο κι η δράση των μελών τους μπορεί να επισύρει την αστική ευθύνη του κράτους, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104, 105 ΕισΝΑΚ²¹.

2. Πλεονεκτήματα

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι Α.Δ.Α πραγματοποιούν έργο ουσιάδες και στοχευμένο σε τομείς στους οποίους το κράτος εγνωσμένα έπασχε. Αναλαμβάνουν κατ' αρχάς την ειδική διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών θεμάτων. Παράλληλα, διασφαλίζουν την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων σε μια εποχή που εμφανίζονται ταχύτατα νέοι εναντίον τους κίνδυνοι. Οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν συν τοις άλλοις με γνώμονα ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συχνά εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση, όπως είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η απασχόληση ειδικευμένου προσωπικού, η διεπιστημονικότητα της αντιμετώπισης των ζητημάτων, η αξιοκρατία ως βασικός προσανατολισμός δράσης, η ατέλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο αντιγραφειοκρατικός τρόπος λειτουργίας. Τέλος, σημειώνεται ότι συχνά δεν υποκαθιστούν την κλασική διοίκηση, αλλά τη συμπληρώνουν. Με το συγκερασμό των τεσσάρων ειδών πλεονεκτημάτων, τους οι Ανεξάρτητες Αρχές δίνουν ξανά νόημα στην αόριστη συνταγματική έννοια «θεσμική εγγύηση». Η έννοια «θεσμική εγγύηση», κομβική για το δίκαιο των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συνταγματικό, ευρωπαϊκό και διεθνές, είχε μείνει για πολύ καιρό ανεπεξέργαστη. Η αθρόα πρακτική

¹⁹ Καμτσίδου Ιφιγένεια «Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», ΤοΣ, 1999, σελ 547.

²⁰ Χρυσόγονος Κώστας «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», ΤοΣ, 6/2000, σελ. 1163επ..

²¹ Ηλιάδου Αικατερίνη «Η σημασία κι οι συνέπειες της κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα», Το νέο Σύνταγμα (πρακτικά συνέδριου), σελ 387επ..

ενσωμάτωση Α.Δ.Α. στην πολιτειακή οργάνωση εμπλούτισε την έννοια αυτή. Κατέδειξε ότι η θεσμική κατοχύρωση κι όχι η απλή νομική πρόβλεψη κάποιας θεσμική εγγύησης προϋποθέτει την αγαστή σύμπραξη πολιτειακού δικαίου των ανθρώπινων δικαιωμάτων και οργανωτικού πολιτειακού δικαίου. Πρακτικά, μια σύγχρονη εκδοχή των θεσμικών εγγυήσεων διαμορφώνεται από το άθροισμα της εξειδικευμένης πολιτειακής κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνήθως ειδικών εκφάνσεων των γενικών δικαιωμάτων της προσωπικότητας ή της υγείας και της εγγύησης της πρακτικής κρατικής προστασίας τους από συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

3. Μειονεκτήματα

Κεντρικό σημείο διαφωνιών γύρω από τις Α.Δ.Α υπήρξε εξ' αρχής το ζήτημα της 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 την δημοκρατική νομιμοποίηση στόχευε η συνταγματική κατοχύρωση πέντε εξ αυτών²². Το ζήτημα όμως παραμένει, λόγω του έμμεσου τρόπου εκλογής των επικεφαλής αυτών των πέντε, δηλαδή από τη Συνδιάσκεψη των Προέδρων²³, και των επικεφαλής των νομοθετικά κατοχυρωμένων Α.Δ.Α από την κυβέρνηση. Το γεγονός ότι για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές απαιτείται πλειοψηφία τουλάχιστον των 4/5 (όχι απλώς κυβερνητική πλειοψηφία) είναι πάντως θετικό βήμα. Η ενεργητική ανάμιξη του Κοινοβουλίου στη διαδικασία ανάδειξης τους συνάδει με το δημοκρατικό πολίτευμα, δεν είναι όμως παρά μορφή έμμεσης νομιμοποίησης. Ο χαρακτήρας των Α.Δ.Α. παραμένει ελιτίστικος, αφού τα μέλη τους επιλέγονται με βάση κυρίως την τεχνογνωσία, την επιστημονική τους κατάρτιση ή την πείρα²⁴. Προβλήματα παρουσιάζει επίσης η προσπάθεια πολιτειολογικής κατάταξης των Α.Δ.Α., ιδίως δε ο προσδιορισμός του καθεστώτος ανεξαρτησίας τους, μιας ανεξαρτησίας εντός της πολιτικής λειτουργίας. Η επικάλυψη, ορισμένες φορές, των αρμοδιοτήτων των Α.Δ.Α. από αυτές της κλασικής διοίκησης και το ανάστροφο, καθώς και μεταξύ των Α.Δ.Α., όταν δεν ρυθμιστεί εύστοχα, προκαλεί συχνά γραφειοκρατικές καθυστερήσεις ή και αντιφάσεις. Αλλά και χωρίς να υπολογιστεί το ζήτημα των επικαλύψεων, οι Α.Δ.Α. αδυνατούν τελικά να ξεφύγουν από τη γραφειοκρατία, την πολυνομία κι ιδίως την κακονομία. Η ανεπαρκής στελέχωσή ή η ανάθεση σε αυτές μη επαρκών αρμοδιοτήτων επιβραδύνει επίσης σημαντικά το έργο τους. Ουκ ολίγες φορές μάλιστα αυτό κωλύεται από δυσμενή δημοσιονομικά δεδομένα.

²² Λιανά Θεόδωρου «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ.22 2001, σελ. 99επ..

²³ Βλ. αναλυτικότερα άρθρα 13 και 14 του Κανονισμού της Βουλής,

²⁴ Τάχου Αναστάσιου «Ο διοικητικός συντονισμός-Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας», ΝοΒ 1986, σελ. 80επ..

Βασικά συμπεράσματα

Οι Α.Δ.Α αποτελούν ιδιαίτερο θεσμικό νεωτερισμό, που δεν έχει ακόμη παγιωθεί μορφικά ή λειτουργικά. Παρά το γεγονός ότι αποτελούν νεοπαγή θεσμό, θεωρούνται ήδη απαραίτητες για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων, όπως φαίνεται κι από το καθεστώς ανεξαρτησίας, τη στελέχωσή και κυρίως τη συνταγματική τους κατοχύρωση. Η ιδιαίτερη νομική τους φύση, το ιδιότυπο καθεστώς ανεξαρτησίας τους κι έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους εγείρουν προβληματισμούς. Δεδομένου όμως ότι βρίσκονται ακόμα στα πρώιμα στάδια της ανάπτυξής τους, είναι αναμενόμενο να προκαλούν ερωτηματικά σχετικά με την ένταξη και το ρόλο τους στην έννομη τάξη, καθώς και δυσπιστία ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Αν κι η προσφορά τους είναι ήδη αξιοσημείωτη, αναρωτιόμαστε αν 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.

Βιβλιογραφία

- Αντωνόπουλος Μανώλης «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 57επ..
- Βέης Νίκος «Το Α.Σ.Ε.Π.» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 62.
- Βενιζέλος Ευάγγελος «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών πορκήσεων» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 104επ..
- Ηλιάδου Αικατερίνη «Η σημασία κι οι συνέπειες της κατοχύρωσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα», Το νέο Σύνταγμα (πρακτικά συνέδριου), σελ 387επ..
- Καμτσιδου Ιφιγένεια «Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», ΤοΣ, 1999, σελ 547.
- Κουλούρης Νίκος, «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα» Ελλ. Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών Επιμ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
- Ο ίδιος, «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», σε ΔιΔικ, τχ 5/1993, σ.1140-1183.
- Λασκαρίδης Ιωάννης «Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 87επ..
- Λιανά Θεόδωρα «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ.22 2001, σελ. 99επ..
- Παπαδημητρίου Γιώργος «Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 45.
- Σημίτης Σπύρος «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία» σε «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 54.
- Τάχου Αναστάσιου «Ο διοικητικός συντονισμός-Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας», ΝοΒ 1986, σελ. 80επ..
- Χρυσόγονος Κώστας «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», ΤοΣ, 6/2000, σελ. 1163επ..
- Wieslander Bengt «The Parliamentary Ombudsman in Sweden», Stockholm: Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.

Δικτυακοί χώροι

www.adae.gr

www.asep.gr

www.dpa.gr

www.esr.gr

www.synigoros.gr

Παράρτημα

Νομολογία

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 408/11.12.1998:Ενημέρωση υποκειμένων επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δια του τύπου .

Κανονιστική πράξη 1/1999 : Ενημέρωση υποκειμένου των δεδομένων κατ' άρθρ.11 ν. 2472/97.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 523/19.10.1999 : Κανόνες ενεργοποίησης δεδομένων της ΤΕΙΡΕΣΙΑΣ Α.Ε.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.209/2000 : Οργάνωση της Αρχής .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 050/20.1.2000 : Όροι για τη νόμιμη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για τους σκοπούς της άμεσης εμπορίας ή διαφήμισης και της διαπιστώσης πιστοληπτικής ικανότητας .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.100/31. 1.2000 : Υπόθεση προβολής προσωπικών δεδομένων σε τηλεοπτική εκπομπή .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.510/17/15.5.2000 : Δελτίο Αστυνομικής Ταυτότητας .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.523/18/25.5.2000 : Οδηγία για τους όρους της νόμιμης επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα νέων μητέρων για τους σκοπούς της άμεσης εμπορίας ή διαφήμισης στο χώρο των μαιευτηρίων .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.245/9/20.3.2000 : Έλεγχος προσωπικών δεδομένων από Νομαρχία ή Δήμο των εργαζομένων .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1122/7.9.2000 : Οδηγία για τα κλειστά κυκλώματα τηλεόρασης .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1123/27.9.2000 : Επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για τη σύνταξη εκλογικών καταλόγων .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1619/6.12.2000 : Οδηγία για την εφαρμογή του Αρθρ. 28 του νέου Υπαλληλικού κώδικα .

Γνωμοδότηση της Αρχής υπ' αριθ.1697/15.12.2000 : Άρση απορρήτου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.637/18/21/6.2000 : Σύστημα διαχείρισης χρέωσης γραμμών εργαζομένων .

Γνωμοδότηση της Αρχής υπ' αριθ.401/15.2.2001: Ανάλυση γενετικού υλικού για σκοπούς εξιχνίασης εγκλημάτων και ποινικής δίωξης .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1346/3.7.2001: Μεγάλος Αδερφός.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.147/2001 : Συλλογή και χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε δικογραφία ή προανακριτικό /ανακριτικό υλικό .

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.94/2002 : Χρήση ημερολογίου ενώπιον δικαστηρίου

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.8/2003 : Χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από δικηγόρο για υπεράσπιση κατηγορουμένου.

1Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 209/2000. Θέμα: Οργάνωση της Αρχής.

2Κανονιστική Πράξη 1/1999, Ενημέρωση Υποκειμένου των Δεδομένων κατ' άρθρο 11 Ν.2472/97.

3Π.Δ. 79/2000: Κύρωση Κανονισμού της Αρχής αριθμός 2, «Συνήθειες κατηγορίες επεξεργαστών και αρχείων για υπαγωγή σε ειδικούς απλουστευμένους κανόνες».

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.408/1998: Ενημέρωση επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δια του τύπου.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.523/19.10.1999: Κανόνες ενεργοποίησης δεδομένων της ΤΕΙΡΕΣΙΑΣ Α.Ε.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 050/20.1.2000: Όροι για τη νόμιμη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για τους σκοπούς της άμεσης εμπορίας ή διαφήμισης και της διαπίστωσης πιστοληπτικής ικανότητας.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.100/31.1.2000: Υπόθεση προβολής προσωπικών δεδομένων σε τηλεοπτική εκπομπή.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.510/17/15.5.2000: Δελτίο αστυνομικής ταυτότητας.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.523/18/25.5.2000: Οδηγία για τους όρους της νόμιμης επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα νέων μητέρων για τους σκοπούς της άμεσης εμπορίας ή διαφήμισης στο χώρο των Μαιευτηρίων.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1122/7.9.2000: Οδηγία για τα κλειστά κυκλώματα τηλεόρασης.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ. 1123/27.9.2000: Επεξεργασία Προσωπικών Δεδομένων για τη σύνταξη εκλογικών καταλόγων.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1619/6.12.2000: Οδηγία για την εφαρμογή του αρ. 28 του νέου Υπαλληλικού Κώδικα (ν.2683/1999).

Γνωμοδότηση 401/15.2.2001: Ανάλυση γενετικού υλικού για σκοπούς εξιχνίασης εγκλημάτων και ποινικής δίωξης.

Απόφαση της Αρχής υπ' αριθ.1346/3.7.2001: Μεγάλος Αδερφός.

Ανεξάρτητες Αρχές

Περίληψη

Οι Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές αποτελούν νεοπαγή μηχανισμό της διοίκησης, για τη ρύθμιση ευαίσθητων περιοχών της ζωής. Έχουν ρόλο θεσμικού εγγυητή, εποπτικό, ρυθμιστικό της αγοράς, ή μικτό. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η πολιτική ανεξαρτησία. Οι αρμοδιότητές τους είναι γνωμοδοτικές, διαιτητικές, εξελεγκτικές και κανονιστικές. Ο θεσμός των Α.Δ.Α. γεννήθηκε το 19ο. Στην Ελλάδα οι Α.Δ.Α εμφανίστηκαν στα τέλη του 20ου αιώνα, ενώ πέντε από αυτές συμπεριλήφθηκαν στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Α.Δ.Α. είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα κι η Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών. Υπάρχουν επίσης και νομοθετικά κατοχυρωμένες Α.Δ.Α. Η δυσκολία προσδιορισμού της νομικής φύσης τους οφείλεται κυρίως στο ότι δεν είναι γενικώς αποδεκτή η κατάταξή τους στην εκτελεστική εξουσία. Προτέρημά τους είναι ότι αντιμετωπίζουν ευαίσθητα θέματα στα οποία η κλασική διοίκηση δεν μπορεί να αντεπεξέλθει. Η έλλειψη ωστόσο δημοκρατικής νομιμοποίησης, το καθεστώς ανεξαρτησίας κι ο εγκλωβισμός τους στην κακονομία προβληματίζουν. Είναι ωστόσο νεοεισαχθείσες μορφές, μακριά από τη τελική τους διαμόρφωση, κι ο χρόνος θα δείξει αν θα υλοποιηθούν οι προσδοκίες μας από αυτές.

Administrative Agencies

Summary

Independent (Administrative) Agencies constitute a newborn mechanism of the administration for the regulation of sensitive fields of life. They have the role of an institutional guarantor, monitoring, regulative of the market or mixed one. Their main attribute is political independence. Their authorities are prescriptive, arbitrary, prudential and normative. The institution was born in the 19th century. In Greece, the I.A.A. came about by the late 20th century, while five of them were included in the constitution following the 2001 amendment. The constitutionally established I.A.A. are the Greek Ombudsman, the Supreme Council for Civil Personnel Selection, the Greek National Council for Radio and Television, the Hellenic Data Protection Authority and the Hellenic Authority for Communication Security and Privacy. There are also legally established I.A.A. The difficulty of defining the legal nature of I.A.A. is due to its classification in the executive branch not being generally accepted. Virtues of the I.A.A. are their ability to deal with politically sensitive subjects classic administration cannot cope with. On the other hand, their lack of direct democratic legalization, their status of independence and their entanglement in unsuccessful laws raises alarms. They are nonetheless newly imported forms, far away from their final formation, and time will tell whether our expectation of them will be materialized.

Λήμματα

Αρχή

Ανεξάρτητη

Headwords

Agency

Independent