



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2016-2017

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Θεανώς Ηλία Ντάλλα
Α.Μ.: 7340011116014

Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών

Επιβλέποντες:

Σπυρίδων Βλαχόπουλος
Αικατερίνη Ηλιάδου
Νικόλαος Παπασπύρου

Αθήνα, 7.12.2017

Copyright © [Όνοματεπώνυμο, χρονολογία]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρόλογος.....	3
Πρώτο Κεφάλαιο: Εισαγωγή στον θεσμό και η βασική προβληματική.....	5
1.1 Ιστορική αναδρομή	5
1.2 Λόγοι προσφυγής στον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών.....	6
1.3 Τυπολογικά χαρακτηριστικά	8
1.4 Κατηγοριοποίηση	10
1.5 Οριοθέτηση θέματος.....	13
1.6 Η νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και ζητήματα συνταγματικής υφής.....	13
1.6.1 Νομική φύση	13
1.6.2 Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών.....	15
1.6.3 Η δημοκρατική και η κοινοβουλευτική αρχή.....	18
1.7 Συμπέρασμα πρώτου κεφαλαίου	21
Δεύτερο Κεφάλαιο: Οι κανονιστικές -τύποις και μη- αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών	23
2.1 Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης	23
2.1.1 Κανονιστική αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος.....	24
2.1.2 Η Νομοθετική Εξουσιοδότηση.....	25
2.2 Κανονιστική αρμοδιότητα, ρυθμιστική λειτουργία και ανεξάρτητες αρχές	28
2.3 Η «άτυπη» κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών.....	31
2.3.1 Η γνωμοδοτική συμβολή των ανεξάρτητων αρχών.....	32
2.3.2 Το «soft law» των ανεξάρτητων αρχών.....	33
2.4 Συμπέρασμα δευτέρου κεφαλαίου.....	37

Τρίτο Κεφάλαιο: Οι νομοθετικά προβλεπόμενες κανονιστικές και οιονεί κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών	39
3.1 Η κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών όπως προβλέπεται στην νομοθεσία.....	39
3.2 Η κανονιστική αρμοδιότητα στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002	40
3.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.)	40
3.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.)	41
3.5 Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9 ^Α Συντ.)	42
3.6 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.)	45
3.7 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.).....	46
3.8 Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	52
3.9 Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	54
3.10 Επιτροπή Ανταγωνισμού	57
3.11 Συμπέρασμα τρίτου κεφαλαίου	58
ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΟΣ	61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	65

Πρόλογος

Η παρούσα διπλωματική εργασία φέρει τον τίτλο «Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών» και εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Ενιαίου Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών της Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ.

Η ένταξη του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα αριθμεί, πλέον, περίπου 30 χρόνια (1989). Όπως θα φανεί στην συνέχεια, οι αρχές αυτές παρουσιάζουν ορισμένες ιδιομορφίες εν σχέσει με τις κλασσικές διοικητικές δομές, οι οποίες αποτέλεσαν το εφαλτήριο για την έγερση ορισμένων προβληματισμών που αφορούσαν την συμβατότητα του θεσμού με το κοινοβουλευτικό δημοκρατικό πολίτευμα. Την δεκαετία του 1990, ιδίως, εκφράστηκε έντονη διστακτικότητα προς την αναγνώριση της εξουσίας των ανεξάρτητων αρχών να διαμορφώνουν την νομοθεσία του τομέα δράσης τους μέσω του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και της έκδοσης κανονιστικών πράξεων. Έτσι, τα συνταγματικά ζητήματα που απασχόλησαν τον επιστημονικό διάλογο αναλύονται στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας με τίτλο «Εισαγωγή στον θεσμό και η βασική προβληματική».

Στην πορεία ωρίμανσης των ανεξάρτητων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη, κομβικό σημείο συνιστά η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία εισέφερε μια τυποποίηση στον θεσμό και ως εκ τούτου συνέβαλε στην καλύτερη ενσωμάτωσή του.

Σε γενικές γραμμές, έγινε αποδεκτή η εκχώρηση κανονιστικής αρμοδιότητας στις ανεξάρτητες αρχές υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Παραπλεύρως των κλασσικών κανονιστικών πράξεων και συν τω χρόνω, χρησιμοποιήθηκαν, επιπροσθέτως, πράξεις του ήπιου δικαίου (soft law) που δεν φέρουν τα τυπικά χαρακτηριστικά στοιχεία ενός κανόνα δικαίου. Τα παραπάνω, περιγράφονται στο δεύτερο μέρος της εργασίας με τίτλο «Οι κανονιστικές – τύποις και μη – αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών».

Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ενδεικτική αναφορά στις κανονιστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στην νομοθεσία των οκτώ ανεξάρτητων αρχών που επελέγησαν για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας. Το κεφάλαιο αυτό έχει ως τίτλο «Οι νομοθετικά προβλεπόμενες κανονιστικές και οιονεί κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών». Οι οιονεί κανονιστικές αρμοδιότητες ταυτίζονται με τις μη

τύποις κανονιστικές αρμοδιότητες του δευτέρου κεφαλαίου, αλλά, στο συγκεκριμένο τμήμα προτιμήθηκε ο εν λόγω προσδιορισμός για την διάκριση με την κλασική κανονιστική αρμοδιότητα, για τον λόγο, ότι στην ελληνική νομική παράδοση, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, είθισται να προβλέπεται και να οριοθετείται, στην επιμέρους νομοθεσία των ανεξάρτητων αρχών, η αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων - ακόμη και- του ήπιου δικαίου.

Πρώτο Κεφάλαιο

Εισαγωγή στο θεσμό και η βασική προβληματική

1.1 Ιστορική αναδρομή

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών¹ έλκει την καταγωγή του από την αμερικανική έννομη τάξη, όπου εμφανίστηκαν με τον όρο «Independent Regulatory Agencies» και συγκεκριμένα το 1887, οπότε ιδρύθηκε η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (“Interstate Commerce Commission”)² με σκοπό να εποπτεύσει τον τομέα του διαπολιτειακού εμπορίου στις Η.Π.Α.. Μετά την πάροδο αρκετών χρόνων, ανεξάρτητες αρχές κάνουν την εμφάνισή τους και στην Ευρώπη³. Πρώτα η γαλλική έννομη τάξη, βασιζόμενη στα οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των αμερικανικών «Independent Regulatory Agencies», δημιουργεί περί το 1950 τις δικές της «Autorités Administratives Indépendantes» ενώ ακολούθησαν η Μεγάλη Βρετανία που καθιέρωσε τον όρο «Quangos» (quasi-autonomous non-governmental organizations) και οι σκανδιναβικές χώρες με το θεσμό του «Ombudsman»⁴. Στην Ελλάδα χρειάστηκε να μεσολαβήσει ένας ολόκληρος αιώνας, προκειμένου το 1989 να ιδρυθεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (στο εξής: ΕΣΡ) με τον νόμο 1866/1989⁵, ο οποίος ρητά το χαρακτήρισε ως «ανεξάρτητο όργανο».

¹ Επιλέγεται ο όρος Ανεξάρτητες Αρχές, αντί του όρου Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, αν και ο τελευταίος αποδίδει πιστότερα την μετάφραση της γαλλικής «Autorités Administratives Indépendantes», χάριν συμφωνίας με το ελληνικό Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008. Άλλωστε, κατά τις συζητήσεις που προηγήθηκαν της αναθεώρησης, χρησιμοποιήθηκαν οι όροι «ανεξάρτητη αρχή», «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» και «ανεξάρτητη δημόσια αρχή» χωρίς να τους προσδίδεται διαφορετικό εννοιολογικό περιεχόμενο.

² Ν. Δ. Κουλούρης, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διδικ 1993, σελ. 1140 επ.

³ Γ. Λαζαράκος, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

⁴ Μ. Αντωνόπουλος, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995, Ν. Δ. Κουλούρης, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διδικ 1993, σελ. 1140 επ., Γ. Λαζαράκος, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, Η. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μια Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

⁵ Για την ακρίβεια του λόγου το ΕΣΡ αντικατέστησε το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, που είχε θεσμοθετηθεί με τον Νόμο 1730/1987.

1.2 Λόγοι προσφυγής στον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών

Έχει παρατηρηθεί ότι τις τελευταίες δεκαετίες ασκείται έντονη κριτική στις παραδοσιακές διοικητικές δομές, παρουσιάζοντας τες ως ανεπαρκείς για την διαφύλαξη της διαφάνειας και της αμεροληψίας που πρέπει να τις διέπει. Παράλληλα, τα σύγχρονα κράτη χαρακτηρίζονται από μια τάση απελευθέρωσης της αγοράς και συρρίκνωσης του κρατικού παρεμβατισμού στον οικονομικό χώρο, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια «σύγχυση ορίων»⁶ μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα και η αποπολιτικοποίηση-ουδετεροποίηση σημαντικών πεδίων της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω της ίδρυσης ανεξαρτήτων αρχών, να εμφανίζεται ως ικανοποιητική εξισοροποιητική λύση. Εκκινώντας με αυτά τα δεδομένα, γίνεται αντιληπτό, ότι η ανάπτυξη του φαινομένου των ανεξαρτήτων αρχών δεν ικανοποιεί κάποια δογματική αναγκαιότητα⁷ αλλά αναφύεται λόγω των πραγματικών δεδομένων που υφίστανται τον τελευταίο περίπου αιώνα.

Οι λόγοι ίδρυσής τους μπορούν σε αδρές γραμμές να συνοψιστούν στους εξής:

- ο Αρχικά, λόγω της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και ιδίως της πολιτικής που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθήθηκε η εγκαθίδρυση ανεξάρτητων αρχών, με σκοπό την εναρμονισμένη και ομοιόμορφη εφαρμογή της χαραχθείσας κοινής πλεύσης στις εθνικές έννομες τάξεις. Ως εκ τούτου, ιδρύθηκαν αρχές για την αποτελεσματικότερη ρύθμιση των αγορών που απελευθερώθηκαν λόγω των ιδιωτικοποιήσεων⁸ καθώς και για τη διασφάλιση της απαιτούμενης σταθερότητας του θεσμικού πλαισίου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν στη χώρα μας η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (στο εξής: ΡΑΕ) και η Εθνική Επιτροπή Ταχυδρομείων και Τηλεπικοινωνιών (στο εξής: ΕΕΤΤ).
- ο Η συμμόρφωση, όμως, του Έλληνα νομοθέτη προς ευρωπαϊκές επιταγές δεν περιορίζεται, βεβαίως, μόνο σε θέματα αφορώντα την οικονομία της αγοράς. Έτσι, η συνταγματικά κατοχυρωμένη Αρχή Προστασίας Δεδομένων

⁶ Ξ. Κοντιάδης, Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της Δημοκρατίας;, Επιμέλεια: Δ. Τσάτσος, Ξ. Κοντιάδης, Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων, Παπαζήσης, Αθήνα, 2003.

⁷ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

⁸ Η. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μια Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

Προσωπικού Χαρακτήρα (στο εξής: ΑΠΔΠΧ) είναι ο απότοκος της Οδηγίας 95/46/ΕΚ, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και την ελεύθερη διακίνηση των δεδομένων αυτών. Με τον τρόπο αυτό μεταβαίνουμε στο δεύτερο δικαιολογητικό λόγο ίδρυσης ανεξαρτήτων αρχών και στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, που πρέπει να περιβληθούν μια ιδιαίτερη και ποιοτικά διαφορετική εγγύηση και προστασία, λόγω της ραγδαίας εξέλιξης της τεχνολογίας και της επιστήμης, που επιφέρουν «νέου τύπου απειλές»⁹.

- Επιπροσθέτως, κρίθηκε, ότι οι εν λόγω αρχές θα μπορούσαν να αποτελέσουν το μέσο για την άμβλυνση των παθογενειών που φέρει η γραφειοκρατική και συγκεντρωτική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης¹⁰, προσφέροντας και την απαιτούμενη αμεροληψία.
- Επίσης, οι προς ρύθμιση τομείς (αφορά ιδίως τις αρχές που επωμίζονται τη ρύθμιση κάποιου τομέα της αγοράς και όχι τόσο αρχές που αναλαμβάνουν την επιπρόσθετη θωράκιση κάποιων θεμελιωδών ελευθεριών) εμφανίζουν πολλές φορές έναν ιδιαίτερα τεχνικό χαρακτήρα που απαιτεί επιστημονική εξειδίκευση και γι' αυτό μεταφέρονται από το χώρο της πολιτικής στο χώρο της «ειδικής γνώσης»¹¹.
- Τέλος, είναι πιθανό τα πολιτικά συστήματα να οδηγήθηκαν στην υιοθέτηση της επιλογής των ανεξαρτήτων αρχών λόγω μιας «πολιτικής δειλίας» που επιθυμεί να μετακυλήσει το πολιτικό βάρος και κόστος ορισμένων κρίσιμων αποφάσεων σε μη πολιτικά πρόσωπα που δεν διεκδικούν την ανάδειξή τους σε οποιαδήποτε επόμενη εκλογική αναμέτρηση¹²

Συμπερασματικά, οι ανωτέρω λόγοι οδήγησαν βαθμιαία στη δημιουργία ανεξαρτήτων αρχών, στις οποίες είθισται να ανατίθεται η εποπτεία ευαίσθητων τομέων της

⁹ Ευ. Βενιζέλος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001, Η «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών, Επιμέλεια: Φ. Ι. Κοζύρης-Σ. Μεγγλίδου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.

¹⁰ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξαρτήτων αρχών στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, στο: Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001, Επιμέλεια: Κ. Γώγος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002

¹¹ Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.

¹² Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002 και Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής (όπως είναι λόγου χάρη τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας, οι Τηλεπικοινωνίες, η χρήση της Πληροφορικής, η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και του ανταγωνισμού κ.λπ.). Με τον τρόπο αυτό, αφαιρέθηκε ύλη από την Κυβέρνηση και τον έλεγχο της Βουλής, αποπολιτικοποιήθηκε και εκχωρήθηκε σε αρχές ουδέτερες και αμερόληπτες¹³.

1.3 Τυπολογικά χαρακτηριστικά

Συν τω χρόνω, λοιπόν, και λόγω της πολυπλοκότητας της κοινωνικοοικονομικής ζωής και της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας της αγοράς, οδηγηθήκαμε σε έναν καινοφανή τύπο οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας, ο οποίος διαφοροποιείται από τον κλασσικό κρατικό μηχανισμό. Δεδομένης της ποικιλομορφίας των λόγων ίδρυσης, των σκοπών και των αρμοδιοτήτων της εκάστοτε αρχής είναι δύσκολο να διατυπωθεί ένας απόλυτος ορισμός. Σε γενικές γραμμές, και όπως θα διαφανεί και στην συνέχεια με την ανάλυση των λέξεων που αποτελούν τον ευρύτερο όρο, οι ανεξάρτητες αρχές είναι δημόσιες αρχές, εξοπλισμένες με ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων (αποφασιστικές π.χ. επιβολή προστίμων/χορήγηση αδειών, μη αποφασιστικές-γνωμοδοτικής φύσης, ελεγκτικές, διαιτητικές ή οιονεί δικαιοδοτικές και κανονιστικές), μη υπαγόμενες σε κανενός είδους – διοικητικό - έλεγχο, παρά μόνο τον δικαστικό, ενώ τα μέλη τους δρουν με αμεροληψία και διακρίνονται από υψηλή επιστημονική κατάρτιση και τεχνοκρατική γνώση στον εκάστοτε τομέα που έχουν κληθεί να εποπτεύσουν¹⁴.

Αρχές

Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται για να περιγραφούν οργανωτικά μορφώματα που διαθέτουν οργανική ενότητα και αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων¹⁵. Τα

¹³ Η. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μια Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το Συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.

¹⁴ Ν. Δ. Κουλούρης, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 1993, σελ. 1140 επ.

¹⁵ Ιφ. Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμέλιου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 1996, σελ.645 επ.

μορφώματα αυτά ιδρύονται με πρωτοβουλία του (αναθεωρητικού ή κοινού)¹⁶ νομοθέτη και δημόσιο χρήμα, αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου ενδιαφέροντος και διέπονται από το δημόσιο δίκαιο¹⁷. Μάλιστα, όπως έχει επισημανθεί¹⁸, η διάκριση μεταξύ του διοικητικού οργάνου και της αρχής έγκειται ακριβώς σε αυτή την ιδιαίτερη αποστολή που της έχει ανατεθεί, η οποία με την σειρά της επιδρά στο εύρος και τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων. Τέλος, οι ανεξάρτητες αρχές στερούνται νομικής προσωπικότητας - εφόσον κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη δεν τους προσδίδεται ίδια νομική προσωπικότητα (π.χ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού άρθρο 12 παρ. 5 ν. 3959/2011 και ΠΑΕ άρθρο 5 ν. 4001/2011) - και εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους, ενώ διαθέτουν και ικανότητα δικαστικής παράστασης¹⁹.

Ανεξάρτητες

Η ανεξαρτησία των εν λόγω αρχών συνιστά την πεμπουσία της γέννησης του θεσμού, διότι αν αυτή δεν διασφαλίζεται, θα προκληθεί επαύξηση των παθογενειών των παραδοσιακών διοικητικών δομών, που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν²⁰, με απώτερη έκβαση την αναίρεση των λόγων ίδρυσής τους.

Ως εκ τούτου, απολαμβάνουν του προνομίου της ανεξαρτησίας, με την έννοια ότι η δράση τους δεν υπόκειται σε καμίας μορφής διοικητικό έλεγχο, και με απότοκο την μη ένταξή τους στην πυραμιδοειδή οργάνωση της Διοίκησης. Οι αρχές αυτές δημιουργούνται ακριβώς για να μην ανατίθεται η λειτουργία, που επωμίζονται, στα παραδοσιακά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και, συνεπώς, η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου ή διοικητικής εποπτείας θα μπορούσε να φαλκιδεύσει την όποια

¹⁶ Η συνταγματοποίηση (έστω και μερικών) ανεξαρτήτων αρχών αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς είθισται να κατοχυρώνονται με κοινό νόμο, με εξαίρεση την ανεξάρτητη αρχή για τα ΜΜΕ και το σκανδιναβικό θεσμό του «Ombudsman», βλ. Η. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μια Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

¹⁷ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές- Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διοικητική Δίκη, 2000, σελ 784 επ..

¹⁸ Ιφ. Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμέλιου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 1996, σελ. 645 επ..

¹⁹ Γ. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

²⁰ Ν. Αλιβιζάτος, Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους, Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία, Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ 33 επ..

αποστασιοποίησή τους από την κεντρική διοίκηση. Έχει υποστηριχθεί²¹, μάλιστα, ότι, η πρόβλεψη στα νομοθετικά κείμενα, που διέπουν την δράση των αρχών αυτών, της δυνατότητας του Υπουργού να «απευθύνει συστάσεις, οδηγίες ή ερμηνευτικές εγκυκλίους²²» δεν αναιρεί την ανεξαρτησία τους καθώς είναι δυνατή η παράλληλη άσκηση κάποιων αρμοδιοτήτων από τον Υπουργό, ο οποίος έχει την πολιτική ευθύνη και την γενική αρμοδιότητα περί χάραξης της γενικής πολιτικής που αφορά στην ύλη του οικείου Υπουργείου (άρθρο 82 παρ. 1 Συντ.).

Ωστόσο, σε ένα κράτος δικαίου δεν νοείται να παραμένουν ανέλεγκτοι ορισμένοι θύλακες δράσης και έτσι οι εκτελεστές πράξεις που εκδίδουν ελέγχονται δικαστικά, σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ.1 του Συντάγματος.

Περαιτέρω η ανεξαρτησία αυτή αναλύεται σε προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, όπως άλλωστε ορίζεται στο άρθρο 101^A 23 του Συντάγματος, τον εκτελεστικό νόμο 3051/2002 και τους επιμέρους ιδρυτικούς νόμους ανεξάρτητων αρχών. Αναλυτικότερα, η προσωπική ανεξαρτησία των μελών τους συνίσταται στην απαγόρευση της απομάκρυνσής τους πριν από την λήξη της θητείας τους, ενώ η λειτουργική ανεξαρτησία μεταφράζεται ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους μόνο στο Σύνταγμα, τους νόμους και την συνείδησή τους και καμία εντολή ή οδηγία δεν είναι αποδεκτή²⁴.

1.4 Κατηγοριοποίηση

Οι ανεξάρτητες αρχές θα μπορούσαν να διακριθούν, βάσει ενός τυπικού κριτηρίου, σε αυτές που αποτελούν το αποτέλεσμα της συνταγματικής τους κατοχύρωσης και σε αυτές που ιδρύονται με κοινό νόμο.

Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται, λοιπόν, οι :

²¹ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

²² π.χ άρθρο 10 του ν. 2863/2000 (ΕΣΡ).

²³ Η κανονιστική εμβέλεια του προαναφερθέντος άρθρου καταλαμβάνει μόνο τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται στις ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις. Ωστόσο, στην πράξη ο νομοθέτης ακολουθεί το πνεύμα της διάταξης κάθε φορά που αποφασίζει την ίδρυση μιας αρχής μη προβλεπόμενης στο Σύνταγμα.

²⁴ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές- Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διοικητική Δίκη, 2000, σελ 784 επ.

- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ, άρθρο 9^Α Συντ.),
- Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ, άρθρο 15 Συντ.),
- Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ, άρθρο 19 παρ.2 Συντ.),
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ, άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.) και
- Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.).

Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσεται πληθώρα ανεξάρτητων αρχών, όμως, για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης θα γίνει αναφορά στην:

- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ, ιδρύθηκε με τον νόμο 2773/1999),
- Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ, ιδρύθηκε με τον νόμο 2075/1992 και επανασυστάθηκε με τον ν. 2246/1994) και
- Επιτροπή Ανταγωνισμού (ιδρύθηκε με τον νόμο 703/1977 και πλέον οι διατάξεις βρίσκονται κωδικοποιημένες στον νόμο 3959/2011).

Πιο σημαντική, όμως, προβάλλει η διάκρισή τους βάσει του ουσιαστικού κριτηρίου, δηλαδή βάσει του λόγου ίδρυσης και της αποστολής που επιτελούν. Σύμφωνα με αυτή, δημιουργείται μια κατηγορία που περιλαμβάνει τις **αρχές** που λειτουργούν ως «εγγυητές»²⁵ ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος ή μιας θεμελιώδους υποχρέωσης της Πολιτείας, και σε αυτή υπάγονται οι:

- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
- Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
- ΑΣΕΠ
- Συνήγορος του Πολίτη

Το δεύτερο σύνολο αρχών είναι επιφορτισμένο με την ρύθμιση ενός τομέα της αγοράς, πρόκειται για τις «**αρχές-ρυθμιστές**»²⁶ και είναι οι:

- ΡΑΕ

²⁵ Γ. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

²⁶ Γ. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

- ο ΕΕΤΤ
- ο Επιτροπή Ανταγωνισμού

Τέλος, μια τρίτη κατηγορία σχηματίζεται από τις αρχές που εμφανίζουν «μεικτή φύση» καθώς διασφαλίζουν την απόλαυση ενός δικαιώματος, ενώ παράλληλα επωμίζονται την εποπτεία ενός τομέα ή μιας δραστηριότητας της αγοράς. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα, εδώ, αποτελεί το ΕΣΡ²⁷.

Παρατηρείται ότι οι αρχές που έχουν ως αποστολή τους την προστασία κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες, ενώ οι ρυθμιστικές αρχές-όπως έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζονται- που επιφορτίζονται με την ρύθμιση της αγοράς εν γένει ή των επιμέρους υπό απελευθέρωση αγορών δικτύου (τηλεπικοινωνίες, ενέργεια κλπ) είθισται να κατοχυρώνονται νομοθετικά. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι οι ρυθμιστικές αρχές δεν ανήκουν στην ευρύτερη κατηγορία των ανεξαρτήτων αρχών, καθώς ως τέτοιες χαρακτηρίζονται από το νομοθέτη²⁸, ενώ εξοπλίζονται με αντίστοιχες -των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών- εγγυήσεις ανεξαρτησίας και ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων. Συν τοις άλλοις, η διαφοροποίηση αυτή εξηγείται, αφενός, από το γεγονός ότι το Σύνταγμα δεν μπορεί να αποτελέσει τον συνολικό «κατάλογο» καθορισμού και νομιμοποίησης όλων των ανεξάρτητων αρχών, αλλά, βούληση του συντακτικού νομοθέτη ήταν η επιλεκτική κατοχύρωση αρχών που ενδυναμώνουν το κράτος δικαίου²⁹ και καλύπτουν πάγιες ανάγκες³⁰. Αφετέρου, η εγκαθίδρυση ανεξάρτητης αρχής για την ρύθμιση των αγορών που βρίσκονται υπό απελευθέρωση συνιστά μια σχετικά πρόσφατη πολιτική επιλογή που δεν είναι υποχρεωτική³¹, με την έννοια ότι μπορεί να μεταβληθεί και να αντικατασταθεί από κάποια άλλη πρόταση που στην πάροδο του χρόνου θα κριθεί ως πιο ικανοποιητική. Επιπλέον, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι ο χαρακτήρας των οικονομικών διατάξεων του Συντάγματος (άρθρο 106) είναι ουδέτερος και ως εκ

²⁷ Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002 και Γ. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ.

²⁸ Άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 2773/1999 (ΠΑΕ): «Συνίσταται ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την επωνυμία "Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας"...».

²⁹ Αλ. Π. Παραράς, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, Εφημ. ΔΔ, 2006, σελ. 123 επ..

³⁰ Αικ. Ηλιάδου, Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

³¹ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

τούτου ανοιχτός σε ευρύτητα επιλογών³². Έτσι, τυχόν συνταγματική κατοχύρωση των αρχών ρύθμισης των υπό απελευθέρωση αγορών θα συνταγματοποιούσε και αυτή την πολιτική επιλογή.

1.5 Οριοθέτηση θέματος

Η προπαρατεθείσα κατηγοριοποίηση των ανεξαρτήτων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη εξυπηρετεί την παρούσα μελέτη, καθώς η ανάλυση που θα ακολουθήσει θα στηριχθεί στις προαναφερθείσες αρχές. Θέμα της μελέτης είναι, οι κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών, με την έννοια της έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων καθώς και εν είδει μιας «άτυπης» κανονιστικής εξουσίας που έχουν αναπτύξει στην πάροδο του χρόνου με κανόνες ήπιου, κυρίως, δικαίου (soft law). Αναλυτικότερα, η αρμοδιότητα αυτή συνίσταται στην εξουσία εκπόνησης της ειδικής νομοθεσίας, που διέπει τον τομέα δράσης που τους έχει ανατεθεί³³, τόσο μέσω (των κλασσικών) κανονιστικών πράξεων όσο και με την παροχή γνώμης και την έκδοση κανονισμών, συστάσεων ή οδηγιών αντίστοιχα.

1.6 Η νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και ζητήματα συνταγματικής υφής

1.6.1 Νομική φύση

Εν έτει 2017, και ιδίως μετά την συνταγματική τους κατοχύρωση το 2001, δεν αμφισβητείται, ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι διοικητικές αρχές και εντάσσονται συστηματικά στην εκτελεστική εξουσία. Αρχικά, ωστόσο, και λόγω της ανάθεσης σε αυτές ενός ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων (αποφασιστικές π.χ. επιβολή προστίμων/χορήγηση αδειών, μη αποφασιστικές- γνωμοδοτικής φύσης, ελεγκτικές, διαιτητικές ή οιονεί δικαιοδοτικές και κανονιστικές) δόθηκε το έναυσμα για μια

³² Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διεΐσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010 και Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

³³ Γ. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

συζήτηση περί της νομικής φύσης τους, αν δηλαδή ασκούν διοικητική, νομοθετική ή δικαστική λειτουργία, ακολούθως αν συνιστούν όργανα της εκτελεστικής, της νομοθετικής ή της δικαστικής εξουσίας και κατά πόσο αυτή η σώρευση των αρμοδιοτήτων συνάδει με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και το άρθρο 26 του Συντάγματος.

Η αλήθεια είναι, ότι η κρατούσα στην νομολογία άποψη δέχθηκε από πολύ νωρίς την διοικητική φύση της λειτουργίας και την ένταξη των ανεξαρτήτων αρχών στην εκτελεστική εξουσία³⁴, γεγονός που αποδεικνύεται στην απόφαση 872/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας (στο εξής: ΣτΕ), στην οποία χαρακτηρίστηκε για πρώτη φορά το ΕΣΡ ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και δεν έγινε δεκτό, ότι αποτελεί ένα ακόμη συλλογικό όργανο της διοίκησης³⁵. Συμπληρωματικά, στην απόφαση 944/1999 ΣτΕ (Τμήμα Ε'), αφορώσα πάλι το ΕΣΡ, επισημαίνεται χαρακτηριστικά ότι η φύση της δραστηριότητάς του είναι προδήλως διοικητική³⁶.

Μια δεκαετία αργότερα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να κατατάξει την νέα διάταξη του άρθρου 101^Α Συντ., η οποία αναφέρεται στην οργάνωση και λειτουργία των πέντε ανεξαρτήτων αρχών που προβλέπονται στις ειδικότερες διατάξεις³⁷, στο έκτο Τμήμα αυτού (άρθρα 101-105 Συντ.) που επιγράφεται ως «Διοίκηση». Επιπροσθέτως, ο διοικητικός χαρακτήρας των ανεξαρτήτων αρχών επιρρωνύεται και στον εκτελεστικό του άρθρου 101^Α νόμο 3051/2002 με το άρθρο 2 παρ.8, όπου ορίζεται ότι «κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξαρτήτων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι

³⁴ Ν. Ι. Βαγιωνάκης, Το ζήτημα της νομικής φύσης των πράξεων των ελληνικών ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών-Με έμφαση στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το Συνήγορο του Πολίτη και την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα-, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 2002, σελ. 443 επ..

³⁵ Συγκεκριμένα, η πλειοψηφήσασα θέση έκρινε ότι το ΕΣΡ είναι «ανεξάρτητη διοικητική αρχή και δεν συγκαταλέγεται στα συλλογικά όργανα της παρ.1 του άρθρου 40 του ν.1884/1990. Συνεπώς με τη διάταξη της παρ. 4 του ίδιου άρθρου δεν έχει παρασχεθεί νομοθετική εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία προς επανακαθορισμό της συγκρότησής του», ΣτΕ 872/1992 Ολομέλεια.

³⁶ Η απόφαση 944/1999 ΣτΕ, Τμήμα Ε' σχετιζόταν με αίτηση που κατέθεσε το πολιτικό κόμμα Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα για την ακύρωση της Υπουργικής απόφασης περί συγκρότησης του ΕΣΡ, διότι το ίδιο βάσει της τότε ισχύουσας νομοθετικής διάταξης δεν μετείχε στη διαδικασία. Η υπόθεση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια (ΣτΕ 656/2000) και απορρίφθηκε, καθότι ο νόμος έθετε το αντικειμενικό κριτήριο της ανάδειξης των μελών του ΕΣΡ από σταθερό και όχι κυμαινόμενο αριθμό πολιτικών κομμάτων, που εξυπηρετεί τη μη διασάλευση της εύρυθμης λειτουργίας του από πολιτικές μεταβολές και δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας.

³⁷ Σύνταγμα άρθρα 9^Α (Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα), 15 παρ. 2 (Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης), 19 παρ. 2(Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών), 103 παρ. 7 (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού) και 103 παρ. 9 (Συνήγορος του Πολίτη).

προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και την νομοθεσία διοικητικές προσφυγές». Με αυτόν τον τρόπο, καθίσταται σαφής ο διοικητικός χαρακτήρας των ανεξάρτητων αρχών, στις οποίες έχει απονεμηθεί η δυνατότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων- και μάλιστα τελικών, με την έννοια, ότι με αυτές ολοκληρώνεται η διοικητική ενέργεια και δεν είναι απαραίτητη η σύμπραξη άλλου οργάνου- και εξομοιώνονται ως προς τον δικαστικό έλεγχο, με κάθε άλλη μορφή διοικητικού οργάνου, που έχει την ίδια αρμοδιότητα (έκδοσης τέτοιων πράξεων)³⁸. Τα ίδια ισχύουν και για τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες μπορεί να μην εμπίπτουν τυπικά στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 101^A του Συντάγματος και του εκτελεστικού νόμου 3051/2002, αλλά, είναι εφοδιασμένες με την αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών ή/και κανονιστικών πράξεων.

Κλείνοντας με το σχήμα του κύκλου και αντί συμπεράσματος, αναφέρεται η σχετικά πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 3319/2010³⁹ στην οποία επισημαίνεται, ότι οι ανεξάρτητες αρχές «κατέχουν μια ιδιότυπη θέση στο κλασσικό τριμερές σχήμα της διακρίσεως των εξουσιών, με την έννοια ότι, αν και είναι, κατ' αρχήν διοικητικές αρχές, εν ευρεία έννοια, και εκδίδουν διοικητικές πράξεις, πάντως δεν εντάσσονται στη δομή της εν στενή έννοια Δημοσίας Διοικήσεως, εφόσον δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο (αλλά μόνο κοινοβουλευτικό και δικαστικό)».

1.6.2 Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών

Η επίλυση του ζητήματος της νομικής φύσης των ανεξάρτητων αρχών, ως κατ' αρχήν διοικητικών αρχών, διευθετεί, εν πολλοίς, και τις ενστάσεις που είχαν εγερθεί και αφορούσαν τυχόν καταστρατήγηση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και του άρθρου 26 του Συντάγματος, λόγω της δημιουργίας αρχών προικισμένων με λειτουργίες που καλύπτουν το τρίπτυχο των εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική).

³⁸ Ευ. Βενιζέλος, Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, Επιμέλεια: Φ. Ι. Κοζύρης- Σ. Μεγγλίδου, «Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, Αλ. Π. Παραράς, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ 2006, σελ. 123 επ. και Γ. Λαζαράκος, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Νομική Βιβλιοθήκη 2010.

³⁹ Η απόφαση αφορά στην ΑΔΑΕ και την ακύρωση απόφασής της περί επιβολής κύρωσης-προστίμου σε βάρος της εταιρείας «VODAFONE-ΠΑΝΑΦΟΝ Ανώνυμη Ελληνική Εταιρεία Τηλεπικοινωνιών», για το λόγο ότι «δεν τηρήθηκε, κατά τη διαδικασία έκδοσης της απόφασης η συνταγματικά επιτασόμενη δημόσια διεξαγωγή των συνεδριάσεων της ΑΔΑΕ».

Ήδη από την προαναφερθείσα απόφαση ΣτΕ 3319/2010 βλέπουμε ότι το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι ανεξάρτητες αρχές κατέχουν μια «ιδιότυπη θέση στο κλασικό τριμερές σχήμα της διακρίσεως των εξουσιών».

Όπως είναι γνωστό, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποτελεί μια εκ των τριών οργανωτικών βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος (μαζί με το αντιπροσωπευτικό σύστημα και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων⁴⁰) και αποτελεί απαραίτητη συνθήκη για την εξασφάλιση της φιλελεύθερης δημοκρατίας, διότι προλαμβάνει την αυθαιρεσία και τις καταχρήσεις. Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, απαγορεύεται η σώρευση και των τριών κρατικών αρμοδιοτήτων στο ίδιο όργανο. Έτσι, η ανάθεση στις ανεξάρτητες αρχές λειτουργιών που άπτονται και των τριών κρατικών εξουσιών κρίθηκε προβληματική.

Το ζήτημα, ωστόσο, δεν έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τη νομολογία, καθώς στις αποφάσεις της δεκαετίας του 1990⁴¹, που αφορούσαν το ΕΣΡ, το Δικαστήριο αποφαινόταν ότι πρόκειται για διοικητική αρχή που εντάσσεται στην εκτελεστική εξουσία, και δη ασχέτως του αν ανήκει ή όχι στη διοικητική ιεραρχία (απόφαση 944/1999 του Ε' Τμήματος ΣτΕ, σκέψη 7).

Συν τοις άλλοις, ο προβληματισμός επιλύεται αν σκεφθεί κανείς, ότι σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα ο απόλυτος χωρισμός των εξουσιών είναι, ίσως, ατελέσφορος, με την έννοια, ότι μπορεί να μην προσφέρει την απαιτούμενη συνοχή στην κρατική δράση. Εξ αυτού του λόγου, προκρίνεται η σχετική διάκριση και η διασταύρωση των λειτουργιών⁴² μεταξύ των διαφόρων οργάνων, που αμβλύνει την απομόνωση και προωθεί τη συνεργασία των τριών εξουσιών⁴³. Η θέση αυτή αποδεικνύεται και στις συνταγματικές διατάξεις, με χαρακτηριστικότερη αυτή του άρθρου 43 του Συντάγματος μέσω της οποίας επιτρέπεται, «κατά διασταύρωση της νομοθετικής λειτουργίας με την εκτελεστική, η θέσπιση κανόνων δικαίου, δηλαδή η άσκηση νομοθετικής αρμοδιότητας, όχι από τα αρμόδια προς τούτο όργανα αλλά με διοικητικές πράξεις εκδιδόμενες από τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας,

⁴⁰ Α. Μ. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η έκδοση, Εκδοτικός οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007.

⁴¹ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 930/1990, 872/1992 και 944/1999.

⁴² Α. Μ. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η έκδοση, Εκδοτικός οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007.

⁴³ Ιφ. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές- Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 543 επ.

εφόσον έχουν προς τούτο εξουσιοδοτηθεί με τυπικό νόμο στις περιπτώσεις των παραγράφων 2 και 4 του άρθρου 43 Συντ.⁴⁴».

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί, επιπλέον, η άποψη που διατυπώθηκε στη θεωρία, ότι ο συνδυασμός της αρχής της διάκρισης των εξουσιών με την ποικιλομορφία των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις ανεξάρτητες αρχές οδηγεί στην ανάδειξη μιας τέταρτης λειτουργίας, αυτή των ανεξαρτήτων αρχών⁴⁵. Η θέση αυτή έχει ως αφετηρία της την αυστηρή αμερικανική θεώρηση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, κατά την οποία δεν είναι δυνατή η σώρευση και των τριών λειτουργιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) σε ένα κρατικό όργανο. Στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών η σώρευση αυτή είναι διαρκής, με την έννοια ότι η ασκούμενη λειτουργία καλύπτει το τρίπτυχο των εξουσιών όχι περιστασιακά και μόνο κατά τις εξαιρέσεις της διασταύρωσης των λειτουργιών. Ο μόνιμος εξοπλισμός των ανεξάρτητων αρχών με δέσμη αρμοδιοτήτων και από τις τρεις εξουσίες έχει, κατά την άποψη αυτή, ως αποτέλεσμα να αναδεικνύεται μια τέταρτη εξουσία⁴⁶ επιπρόσθετη στις τρεις κλασσικές της θεωρίας του Μοντεσκιέ. Ωστόσο, η άποψη αυτή δεν φαίνεται να έχει επικρατήσει στους κόλπους της ελληνικής θεωρίας και νομολογίας δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 26 του Συντάγματος-που κατοχυρώνει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών-εμπίπτει στις διατάξεις που κατ' άρθρο 110 Συντάγματος δεν αναθεωρούνται.

Συμπερασματικά, η κρατούσα άποψη έχει υιοθετήσει την θέση πως οι ανεξάρτητες αρχές είναι διοικητικές αρχές που ασκούν διοικητική λειτουργία και

⁴⁴ Απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3919/2010, η οποία αφορούσε στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας του άρθρου 67 του ν. 3431/2006 (ΕΕΤΤ) που όριζε ότι οι ένδικες διαφορές που ανακύπτουν από οποιαδήποτε απόφαση- κανονιστική ή ατομική- της ΕΕΤΤ καθίστανται διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας υπαγόμενες στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι αντισυνταγματική η μετατροπή των διαφορών που ανακύπτουν από την απευθείας προσβολή κανονιστικών αποφάσεων της ΕΕΤΤ από ακυρωτικές διαφορές σε διαφορές ουσίας, διότι η εν λόγω νομοθετική επιλογή αντίκειται στα άρθρα 26 και 43 του Συντ. λόγω υπεισέλευσης του δικαστή στο έργο της διοίκησης.

⁴⁵ Χρ. Π. Δετσαρίδης, Οι ανεξάρτητες αρχές και η τυπική διάκριση των λειτουργιών- Μήπως εισάγεται μια νέα λειτουργία;, Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2009, σελ. 99 επ..

⁴⁶ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008 και Ν. Δ. Κουλούρης, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 1993, σελ. 1140 επ. και του ίδιου Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η αναθεώρηση του Συντάγματος, στο: Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία, Επιμέλεια: Αντ. Μακρυνδημήτρης, Όλγα Ζύγουρα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 137 επ..

δραστηριοποιούνται στο ευρύτερο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, ασκώντας ποικίλες αρμοδιότητες με σκοπό την αποτελεσματικότητα και βάσει της διασταύρωσης των λειτουργιών.

1.6.3 Η δημοκρατική και η κοινοβουλευτική αρχή

Η δημοκρατική αρχή, συνοπτικά αναλυόμενη, μεταφράζεται πως όλη η εξουσία προέρχεται από τον λαό, ταυτιζόμενη ουσιαστικά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας⁴⁷. Το εκλογικό σώμα μέσω των περιοδικών εκλογών παρέχει, άμεσα ή έμμεσα, την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση στα κρατικά όργανα.

Παράλληλα, κατά την κοινοβουλευτική αρχή θεμελιώδης είναι η διαρκής και αμοιβαία εξάρτηση Κυβέρνησης και Βουλής, ενώ βάση του κοινοβουλευτικού συστήματος συνιστά η υπουργική ευθύνη.

Από τον συνδυασμό των δύο ανωτέρω αρχών προκύπτει, ότι ο λαός εκλέγει την λαϊκή αντιπροσωπεία και την νομιμοποιεί, ώστε αυτή με την σειρά της να παράσχει την εμπιστοσύνη της στην Κυβέρνηση - τόσο πριν την ανάληψη των καθηκόντων της όσο και κατά την διάρκεια - για την χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας καθώς και να της ασκεί διαρκή κοινοβουλευτικό έλεγχο για τις επιλογές της και τις οδηγίες που δίδει στα ιεραρχικώς υφιστάμενα όργανα (άρθρα 68, 82, 84 και 85 Συντ.). Με αυτό τον τρόπο, ελέγχεται και νομιμοποιείται δημοκρατικά η εκτελεστική λειτουργία εν συνόλω, καθώς βάσει του βεμπεριανού προτύπου η εκτελεστική εξουσία είναι δομημένη σαν μια πυραμίδα, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται ο εκάστοτε καθ' ύλην Υπουργός. Ο Υπουργός, λοιπόν, είναι υπεύθυνος για την συντονισμένη δράση των διοικητικών οργάνων που συνδέονται με την ύλη του υπουργείου του, γεγονός που τον υποχρεώνει και σε λογοδοσία ενώπιον της Βουλής (κοινοβουλευτική αρχή, υπουργική ευθύνη).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό, ότι η δημιουργία διοικητικών αρχών εντασσόμενων στην εκτελεστική εξουσία, αλλά ανεξάρτητων, μη υπαγόμενων σε ιεραρχικό έλεγχο και τιθέμενων εκτός της πυραμιδοειδούς οργάνωσης της διοίκησης

⁴⁷ Α. Μ. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η έκδοση, Εκδοτικός οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007.

επιδρά στην εφαρμογή της κοινοβουλευτικής αρχής και ιδίως του ασκούμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου στα μέλη της Κυβέρνησης. Από την στιγμή, λοιπόν, που οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπόκεινται σε εντολές και οδηγίες του κατά περίπτωση αρμοδίου υπουργού, αυτός δεν υποχρεούται σε λογοδοσία ενώπιον της Βουλής και δεν φέρει και την ανάλογη πολιτική ευθύνη⁴⁸. Το ζήτημα γίνεται πιο περίπλοκο αναφορικά με την εκχώρηση κανονιστικής αρμοδιότητας στις ανεξάρτητες αρχές, για τον λόγο ότι η ίδια η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης, ως συνθήκη, «δικαιολογείται από και θεμελιώνεται στην πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης προς το κοινοβούλιο που φέρεται να διασφαλίζει τον δημοκρατικό έλεγχο κάθε κρατικής δραστηριότητας»⁴⁹. Ο συνδυασμός των παραπάνω φέρει ως απώτερο αποτέλεσμα την αφαίρεση ύλης από το διαρκή έλεγχο του Κοινοβουλίου καθώς και ένα έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων αρχών.

Αυτά τα ιδιόμορφα και νεωτεριστικά χαρακτηριστικά στοιχεία των ανεξάρτητων αρχών είχαν σαν αποτέλεσμα την καθιέρωση ενός κλίματος προβληματισμού και επιφυλακτικότητας ως προς την χορήγηση κανονιστικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε αυτές. Άξιο αναφοράς είναι το ακόλουθο χωρίο της εισήγησης του Συμβούλου Γ. Κουβελάκη στην πολυσχολιασθείσα⁵⁰ απόφαση 930/1990 του ΣτΕ, όπου αναφέρεται: «Από τις διατάξεις (άρθρο 26 παρ. 2, 84 και 85 Συντ.) συνάγεται ότι δεν είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτό όπως αρμοδιότητες εκτελεστικής λειτουργίας, τις οποίες ασκεί κατά το Σύνταγμα η Κυβέρνηση, ή τα νομίμως εξουσιοδοτημένα όργανα της Διοικήσεως, ή τα εποπτευόμενα από τους αρμόδιους Υπουργούς ν.π.δ.δ., να ανατίθενται σε όργανα εντασσόμενα μεν στα πλαίσια της Εκτελεστικής Εξουσίας, μη υποκείμενα όμως σε διοικητικό έλεγχο, έστω και απλής νομιμότητας, από την κοινοβουλευτικώς υπεύθυνη προς εκτέλεση της εκτελεστικής λειτουργίας Κυβέρνηση. Αλλιώς θα υπήρχε παραμόρφωση του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος που στηρίζεται κυρίως στην πολιτική ευθύνη των ασκούντων την εξουσία. Τέτοια όμως πολιτική ευθύνη δεν υπάρχει όταν δημιουργούνται ανεξάρτητα

⁴⁸ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο του Κοινοβουλευτικού συστήματος, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Επιμέλεια: Κ. Γώγος, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 235 επ..

⁴⁹ Ιφ. Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα, 1996, σελ. 645 επ..

⁵⁰ Βλ Ν. Κ. Αλιβιζάτος, Η «τρίτη» απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ραδιοτηλεόραση. Σχόλιο στην ΣτΕ 930/1990 Ολ., Το Σύνταγμα, 1990, σελ. 57 επ..

όργανα επί των αποφάσεων των οποίων, λόγω ακριβώς της ανεξαρτησίας, που αποτέλεσε το λόγο της δημιουργίας τους, δεν μπορεί να παρέμβει η Κυβέρνηση. Αντί για Κυβέρνηση εκλεγμένων και πολιτικά υπευθύνων θα είχαμε *gouvernement des sages* (κυβέρνηση σοφών/τεχνοκρατών)». Κατά τον Εισηγητή, επομένως, η εκχώρηση τέτοιων αρμοδιοτήτων είναι νοητή μόνο κατ' εξαίρεση, στις περιπτώσεις που πρέπει να διασφαλιστεί η αμεροληψία της εκτελεστικής εξουσίας.

Η συγκρατημένη άποψη του Γ. Κουβελάκη εκφράζει τον προβληματισμό που αναπτύχθηκε λόγω της ένταξης του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη. Με πιο απλά λόγια, το ζήτημα που δημιουργείται με τις αρχές αυτές είναι ότι ενώ δεν νομιμοποιούνται από τον λαό, καθώς τα μέλη τους δεν αναδεικνύονται μέσω κάποιας εκλογικής διαδικασίας, αλλά επιλέγονται να στελεχώσουν τις αρχές λόγω της τεχνογνωσίας και της υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, διαθέτουν εξουσίες που σε ένα κοινοβουλευτικό δημοκρατικό πολίτευμα ασκούνται κατά κανόνα από το νομοθετικό όργανο και την Κυβέρνηση. Οι εξουσίες που μεταγγίζονται στις ανεξάρτητες αρχές αφαιρούνται από τον έλεγχο της Βουλής και την ευθύνη της Κυβέρνησης και ανατίθενται σε «ανεύθυνους πολιτικά τεχνοκράτες» των οποίων οι επιλογές επιδρούν στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών.

Ο ανωτέρω προβληματισμός, ωστόσο, δεν φαίνεται να βρήκε κάποιο αντίκρουσμα στην πράξη, καθώς ο νομοθέτης είχε, σε γενικές γραμμές, προβλέψει σε πολλούς από τους ιδρυτικούς νόμους⁵¹ των ανεξάρτητων αρχών τέτοιου είδους αρμοδιότητες. Στην συνέχεια, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, τη συνταγματική τους κατοχύρωση και την πρόβλεψη ειδικού κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρο 101^A Συντ. και 43^A παρ. 2^a του Κανονισμού της Βουλής) έγινε προσπάθεια να αμβλυνθεί το έλλειμμα της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης⁵², καθώς, πλέον, «υπάρχει αναγωγή στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας⁵³». Η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών

⁵¹ Π.χ. άρθρο 19 του ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΑΠΔΠΧ).

⁵² Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο του Κοινοβουλευτικού συστήματος, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Επιμέλεια: Κ. Γώγος, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 235 επ..

⁵³ Απόφαση ΣτΕ 2279/2001 που αφορούσε στην απόφαση της ΑΠΔΠΧ σχετικά με την απαγόρευση συλλογής και επεξεργασίας του προσωπικού δεδομένου του θρησκευόμενου και της αναγραφής του στα δελτία ταυτότητας, σκέψη 3.

από το αντιπροσωπευτικό σώμα καθώς και η υποβολή ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων εκ μέρους τους για την ενημέρωση της λαϊκής αντιπροσωπείας δημιουργεί μια σχέση επικοινωνίας και συνεργασίας, έστω και χαλαρή, μεταξύ των δύο μερών. Αυτή η συνθήκη λογοδοσίας στο Κοινοβούλιο εφαρμόζεται και επί των αρχών που κατοχυρώνονται νομοθετικά, σε μια προσπάθεια σύνδεσής τους με το λαό, που αποτελεί την πηγή και την απόληξη κάθε κρατικής εξουσίας.

Ο ειδικός κοινοβουλευτικός έλεγχος επιλέχθηκε, λοιπόν, ώστε να λειτουργήσει αντισταθμιστικά στην ελλιπή λαϊκή νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών. Το ζήτημα του αν ο προβλεφθείς μηχανισμός είναι επαρκής και αποτελεσματικός είναι διαφορετικό.

Επιλογικά, η κατοχύρωση των πέντε αρχών που προβλέπονται στο Σύνταγμα - με ό,τι τη συνόδευε, π.χ. ειδικός κοινοβουλευτικός έλεγχος- εισέφερε μια τυποποίηση και συνέβαλε στην εν γένει καθιέρωση και ομαλή ένταξη του θεσμού στην ελληνική συνταγματική τάξη⁵⁴. Όσον αφορά, ιδίως, στις αρχές, που συγκροτούνται και λειτουργούν λόγω συμμόρφωσης προς ευρωπαϊκές Οδηγίες (EETT και PAE) και δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες, θα μπορούσε να λεχθεί ότι αυτές διαθέτουν μια ευρωπαϊκή νομιμοποίηση⁵⁵ και μια έμμεση συνταγματική, ίσως, μέσω του άρθρου 28 του Συντάγματος που αποτελεί «το θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

1.7 Συμπέρασμα πρώτου κεφαλαίου

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, συμπεραίνουμε ότι ο νεωτεριστικός θεσμός των ανεξάρτητων αρχών έχει πράγματι επιφέρει ορισμένες αποκλίσεις αναφορικά με το βεμπεριανό πρότυπο της ιεραρχικά δομημένης δημόσιας διοίκησης, την κλασσική θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών και της πολιτικής ευθύνης της Κυβέρνησης. Οι αποκλίσεις αυτές αιτιολογούνται από τους λόγους προσφυγής στον εν λόγω

⁵⁴ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διεϊσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

⁵⁵ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αρμοδιότητες της Ρ.Α.Ε. κατά το ευρωπαϊκό και το ελληνικό δίκαιο. Θέματα συνταγματικότητας, Ενέργεια & Δίκαιο, τεύχος 15/2011.

θεσμό, ενώ οι λύσεις που δόθηκαν θα λέγαμε ότι διακρίνονται από την ευρηματικότητα⁵⁶ που απαιτεί ο υβριδικός του χαρακτήρας.

Εν κατακλείδι, λεκτέο είναι πως, ενώ το Σύνταγμα αποτελεί ένα αυστηρό κείμενο αυξημένης τυπικής ισχύος, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται ότι είναι ένα «ζωντανό» κείμενο που καλό είναι να μην ερμηνεύεται στατικά και δογματικά, καθώς αυτό «εγκοιτώνει» - κατά τη διατύπωση του Αλεξάνδρου Σβώλου - την κοινωνική ύλη. Αυτή η κοινωνική ύλη επηρεάζεται και (συν)διαμορφώνεται από πραγματικά δεδομένα που επικρατούν στην εγχώρια και διεθνή κοινότητα και εξ αυτού του λόγου υιοθετούνται πολλές φορές λύσεις που στηρίζονται στην «κανονιστική δύναμη της πραγματικότητας». Έτσι, για μια ακόμη φορά, προβάλλει κομβικός ο ρόλος του δικαστή σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου, που αποσκοπεί πάντοτε στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και στην αποτελεσματική προσαρμογή του στα δεδομένα του διεθνούς γίνεσθαι.

⁵⁶ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο του Κοινοβουλευτικού συστήματος, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Επιμέλεια: Κ. Γώγος, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 235 επ.

Δεύτερο Κεφάλαιο

Οι κανονιστικές -τύποις και μη- αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών

2.1 Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης

Στην ελληνική έννομη τάξη η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία έχουν ειδικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στο Σύνταγμα (άρθρα 50 και 94 επ.). Εν αντιθέσει με τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες των οργάνων της Διοίκησης και των δικαστηρίων, το νομοθετικό όργανο απολαμβάνει του τεκμηρίου αρμοδιότητας⁵⁷, βάσει των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, με την έννοια ότι είναι το μόνο αρμόδιο για την θέσπιση κανόνων δικαίου με οποιοδήποτε περιεχόμενο (άρθρα 26 και 73 επ. Συντ.). Η Βουλή περιορίζεται μόνο από τις διατάξεις του Συντάγματος για την αναθεώρηση αυτού, το ουσιαστικό περιεχόμενο της θεσπιζόμενης ρύθμισης, την αρμοδιότητα των οργάνων της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας και τους κανόνες του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου⁵⁸.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας (άρθρο 95 παρ. 1 Συντ.) που διέπει συνολικά την δράση της Δημόσιας Διοίκησης, η Διοίκηση οφείλει να εκτελεί με νομικές πράξεις ή/και υλικές ενέργειες τους κανόνες δικαίου που έχουν θεσπισθεί από την Βουλή (άρθρα 26, 43 παρ. 1 και 50 Συντ.). Ωστόσο, μεγάλο μέρος των κανόνων που συνθέτουν αυτό το πλέγμα της νομιμότητας θεσπίζεται με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται από διάφορα διοικητικά όργανα⁵⁹. Εκτός, δηλαδή, από την γενική αρμοδιότητα της Διοίκησης να εκτελεί με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες τους κανόνες δικαίου που έχουν θεσπισθεί από το νομοθετικό όργανο, ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης της απονέμει και την εξουσία να θεσπίζει κανόνες δικαίου. Η κανονιστική αρμοδιότητα⁶⁰ παρέχεται στα διοικητικά όργανα είτε απευθείας από το

⁵⁷ Α. Μ. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η έκδοση, Εκδοτικός οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007, Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

⁵⁸ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

⁵⁹ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, στην διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

⁶⁰ Η δυνατότητα οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας να θεσπίζουν πρωτεύοντες κανόνες δικαίου προβλέπεται επίσης στα άρθρα 44 παρ.1 Συντ. (πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε έκτακτες περιπτώσεις) και 48 παρ. 2 Συντ. (κήρυξη της χώρας ή τμήμα αυτής σε κατάσταση πολιορκίας με προεδρικό διάταγμα), τα οποία όμως διόλου σχετίζονται με τη δράση των ανεξαρτήτων αρχών.

Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 1 Συντ.) είτε με πράξεις του νομοθετικού οργάνου, δηλαδή με νομοθετική εξουσιοδότηση (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.).

2.1.1 Κανονιστική αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος

Απευθείας από το Σύνταγμα παρέχεται κανονιστική αρμοδιότητα κατ' αρχήν μόνο προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με το άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος, προκειμένου να εκδώσει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων. Η έκδοση κανονιστικών εκτελεστικών διαταγμάτων, δυνάμει του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος προϋποθέτει, λοιπόν, την ύπαρξη νομοθετικής πράξης και την ανάγκη θέσπισης λεπτομερέστερων κανόνων που είναι αναγκαίοι για την εφαρμογή της πράξης αυτής. Οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει της εν λόγω διάταξης μπορούν να θεσπίζουν μόνο δευτερεύοντες κανόνες δικαίου, σε σχέση με τους κανόνες της νομοθετικής πράξης προς εκτέλεση της οποίας εκδίδονται, και πάντως όχι πρωτεύοντες, νέους κανόνες, οι οποίοι ιδρύουν νέες υποχρεώσεις για τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται.

Επιπλέον, στο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος παρέχεται απευθείας αρμοδιότητα προς έκδοση κανονιστικού διατάγματος με το οποίο καθορίζεται ο αριθμός των βουλευτών κάθε βουλευτικής περιφέρειας, βάσει του νόμιμου πληθυσμού της. Τέλος, με το άρθρο 83 του Συντάγματος δίδεται απευθείας κανονιστική αρμοδιότητα στον Πρωθυπουργό για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τους υπουργούς άνευ χαρτοφυλακίου (παρ. 1) και στον Πρωθυπουργό και τον οικείο Υπουργό, του υπουργείου όπου διορίζονται υφυπουργοί, για τον καθορισμό με κοινή απόφασή τους των αρμοδιοτήτων που μπορεί να ασκεί ο υφυπουργός (παρ. 2).

Δεδομένου ότι στο Σύνταγμά μας «έχουν ρυθμιστεί ειδικώς και εξαντλητικώς οι περιπτώσεις θέσεως πρωτευόντων κανόνων δικαίου υπό των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας»⁶¹ και δεν ευρίσκεται ανάλογη διάταξη που να αναφέρεται στις ανεξάρτητες αρχές, εξυπακούεται ότι αυτές δεν διαθέτουν απευθείας εκ του Συντάγματος, δηλαδή αυτόνομη- χωρίς την μεσολάβηση πράξης του νομοθετικού σώματος- κανονιστική αρμοδιότητα. Η αναγνώριση, συνεπώς, τέτοιας αρμοδιότητας

⁶¹ Απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3596/1991.

αναπόφευκτα υπόκειται στο άρθρο 43 παρ.2 Συντ. και τις προϋποθέσεις που αυτό θέτει.

Η αναγνώριση αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας στις ανεξάρτητες αρχές είναι ένα από τα ζητήματα που έχουν απασχολήσει τη θεωρία, δεδομένης της αυστηρής νομολογιακής προσέγγισης των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. και μιας προσπάθειας ενίσχυσης του κύρους τους⁶², χωρίς όμως να μπορεί να γίνει δεκτή με βάση τις υφιστάμενες συνταγματικές διατάξεις⁶³. Οι ανεξάρτητες αρχές δρουν βάσει της κανονιστικής αρμοδιότητας που τους έχει αναγνωριστεί και απονεμηθεί από το νομοθετικό όργανο και μάλιστα καταλαμβάνονται από τις προϋποθέσεις που θέτει η διάταξη 43 παρ.2 περ. β' Συντ.. Το ζήτημα του κατά πόσο επαρκεί η όποια κανονιστική αρμοδιότητα τους έχει εκχωρηθεί ή αν αυτή πρέπει να διευρυνθεί είναι αντικείμενο προβληματισμού, που μπορεί να αναπτυχθεί σε μια ευρύτερη συζήτηση περί αναθεώρησης του Συντάγματος⁶⁴.

2.1.2 Η Νομοθετική Εξουσιοδότηση

Στις σύγχρονες δημοκρατίες η κανονιστική αρμοδιότητα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη, λόγω της πολυπλοκότητας της κοινωνικής και οικονομικής ζωής και της παράλληλης ανάγκης για ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στην ρύθμιση⁶⁵. Έτσι, η ιδιαίτερος τεχνική φύση, η αδυναμία πρόβλεψης όλων των λεπτομερειών ορισμένων θεμάτων και η απαίτηση άμεσης

⁶² Ν. Δ.Κουλούρης, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η αναθεώρηση του Συντάγματος, στο: Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία, Επιμέλεια: Αντ. Μακρυδημήτρης, Όλγα Ζύγουρα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 137 επ..

⁶³ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Διοικητική Δίκη, 2000, σελ. 784 επ..

⁶⁴ Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και - του ίδιου - Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

⁶⁵ Ιφ. Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 1996, σελ.645 επ..

προσαρμογής σε διαρκώς μεταβαλλόμενες και εξελισσόμενες συνθήκες⁶⁶ οδηγούν στην όλο και επεκτεινόμενη προσφυγή στον θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Η κανονιστική αρμοδιότητα μέσω νομοθετικής εξουσιοδότησης συνίσταται στην ανάθεση με νόμο εκ μέρους του νομοθετικού οργάνου σε ορισμένο διοικητικό όργανο της αρμοδιότητας να θεσπίζει με κανονιστικές πράξεις του πρωτεύοντες, απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου, που δημιουργούν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για μη προσδιορίσιμο αριθμό διοικουμένων, και τους οποίους, ειδάλλως, θα θέσπιζε το ίδιο το νομοθετικό όργανο που φέρει την αποκλειστική αρμοδιότητα⁶⁷. Η νομοθετική εξουσιοδότηση ρυθμίζεται στις παραγράφους 2 και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος και διακρίνεται σε ειδική και γενική αντίστοιχα.

Με την γενική εξουσιοδότηση του άρθρου 43 παρ. 4 εξουσιοδοτείται με νόμο που ενσωματώνει το γενικό πλαίσιο, περιέχει, δηλαδή, τις γενικές αρχές και τις κατευθύνσεις της ρύθμισης, μόνον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων. Είναι προφανές, ότι άλλα διοικητικά όργανα ή διοικητικές αρχές που εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία, όπως οι ανεξάρτητες αρχές, δεν μπορούν να εξουσιοδοτηθούν, βάσει αυτής της συνταγματικής διάταξης, με νόμο-πλαίσιο.

Εν συνεχεία, στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 43 του Συντάγματος υπάρχει πρόβλεψη χορήγησης ειδικής και ορισμένης εξουσιοδότησης, κατ' αρχήν, προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (εδάφιο πρώτο). Περαιτέρω, ορίζεται ότι εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων επιτρέπεται να δοθεί και σε άλλα (πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας) όργανα της διοίκησης προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό (εδάφιο δεύτερο). Στα «άλλα όργανα της Διοίκησης» περιλαμβάνονται ο Υπουργός, το Υπουργικό Συμβούλιο, περιφερειακά όργανα του κράτους, όργανα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ κρίνεται σκόπιμο, βάσει της ανάλυσης που έγινε στο πρώτο μέρος, να δεχθούμε, ότι και οι ανεξάρτητες

⁶⁶ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

⁶⁷ Α. Μ. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2η έκδοση, Εκδοτικός οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007, Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

αρχές, ως διοικητικές αρχές εντασσόμενες στην εκτελεστική εξουσία, είναι δυνατό να εξουσιοδοτηθούν να εκδώσουν κανονιστικές πράξεις.

Στην εν λόγω διάταξη τίθεται, συνεπώς, η προϋπόθεση της ρύθμισης ειδικότερων θεμάτων, ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό κατόπιν εκδόσεως ειδικής και ορισμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Η νομολογία έχει ερμηνεύσει τους ανωτέρω όρους ως εξής:

- **Ειδική** είναι η **εξουσιοδότηση** όταν «προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, ήτοι να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή, αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησεως, κανονιστικώς», πρέπει, δηλαδή, τα θέματα να συγκεκριμενοποιούνται επαρκώς (βλ. ΣτΕ 1511/2002). **Ορισμένη** είναι η **εξουσιοδότηση** όταν περιέχει γενικές γραμμές και κατευθύνσεις (βλ. ΣτΕ 2574/2009), γενικές αρχές και διδάγματα της κοινής πείρας που καθορίζουν το ρυθμιστικό πλαίσιο⁶⁸.
- **Ειδικότερο** είναι το θέμα που αποτελεί μερικότερη περίπτωση του θέματος που αποτελεί το κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης ή έχει λεπτομερειακό χαρακτήρα σε σχέση με τη βασική ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στον νόμο. Απαιτείται, επομένως, το νομοθετικό κείμενο να προβλέπει όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησεως, αλλά, επιπλέον και την ουσιαστική ρύθμιση του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση για να ρυθμίσει τα ειδικότερα θέματα (βλ. ενδ. ΣτΕ 2815/2004, 1300/2011, 150/2015).
- **Τοπικό** είναι το θέμα που σχετίζεται με ορισμένη εδαφική περιοχή (νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση τοπικού θέματος είθισται να δίδεται σε περιφερειακά όργανα της αποκεντρωμένης διοίκησης ή σε όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, άρθρα 101 και 102 Συντ.)⁶⁹.

⁶⁸ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011 και Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, στη διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

⁶⁹ Χρ. Π. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης: υπό το πρίσμα των νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009.

- **Τεχνικό** είναι το θέμα που επιβάλλει την ανάμειξη κάποιου τεχνικού οργάνου. Για τα τεχνικά θέματα (όπως ο καθορισμός των συχνοτήτων των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και οι τεχνικές προδιαγραφές τους) έχει κριθεί (ΣτΕ 2501/2004) πως ενόψει του ότι η «εξουσιοδότηση αναφέρεται σε ρύθμιση τεχνικών θεμάτων, δεν απαιτείται, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, να διαγράφεται στο νόμο, έστω και σε γενικές γραμμές, η εν λόγω ρύθμιση» (όπως στην περίπτωση των ειδικότερων θεμάτων)⁷⁰.
- Τέλος, τα θέματα έχουν **λεπτομερειακό** χαρακτήρα, όταν για τη ρύθμισή τους αρκεί η θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου, καθώς οι ουσιώδεις ρυθμίσεις έχουν τεθεί από τον κοινό νομοθέτη (ΣτΕ 1283/2012).

Επομένως, σύμφωνα με το γράμμα της συνταγματικής διάταξης και την νομολογιακή ερμηνεία, διαπιστώνεται ότι ο χαρακτήρας των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων των άλλων οργάνων της διοίκησης είναι πιο περιορισμένος και οι προϋποθέσεις έκδοσής τους πιο αυστηρές σε σχέση με τα κανονιστικά διατάγματα. Η επιλογή αυτή του συντακτικού νομοθέτη μπορεί να δικαιολογηθεί αν ληφθεί υπόψη ότι διοικητικά όργανα εξοπλίζονται με νομοθετική αρμοδιότητα αν και είναι λιγότερο (π.χ. Υπουργός ή άλλο όργανο που υπόκειται όμως σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία) ή περισσότερο (ανεξάρτητες αρχές) απομακρυσμένα από την πηγή της λαϊκής κυριαρχίας⁷¹.

2.2 Κανονιστική αρμοδιότητα, ρυθμιστική λειτουργία και ανεξάρτητες αρχές

Όπως έχει γραφεί ανωτέρω, οι ανεξάρτητες αρχές, που κατοχυρώνονται είτε στο Σύνταγμα είτε σε νόμο, προορίζονται να αναλάβουν τομείς και θέματα που άπτονται της Δημόσιας Διοίκησης, εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και εξυπηρετούν ειδική αποστολή δημοσίου ενδιαφέροντος. Για τον λόγο αυτό, είναι δυνατόν, εφόσον εξουσιοδοτηθούν ειδικά από την Βουλή, να τους ανατεθεί κανονιστική αρμοδιότητα για ρύθμιση ειδικότερου θέματος ή θέματος με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδαφ. β' Συντ.. Ως εκ τούτου, το θέμα γενικότερης σημασίας

⁷⁰ Χρ. Π. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης: υπό το πρίσμα των νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009.

⁷¹ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, στην διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

ρυθμίζεται από τον νομοθέτη που καθορίζει τις βασικές και ουσιώδεις κατευθύνσεις στον εξουσιοδοτικό νόμο και η ανεξάρτητη αρχή με την σειρά της ρυθμίζει ειδικές, τεχνικές και λεπτομερειακές πτυχές. Παράλληλα, με σκοπό την μη καταστρατήγηση της δημοκρατικής αρχής και την διασφάλιση κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι δυνατό στον εξουσιοδοτικό νόμο να τίθενται ορισμένα κριτήρια που πρέπει να διέπουν την δράση της αρχής, χωρίς να αίρεται η ανεξαρτησία της⁷².

Δεν θα ήταν παράτολμο να λεχθεί ότι από την στιγμή που συνταγματικός και κοινός νομοθέτης επέλεξαν τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών, ως μορφή οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας, αποδέχθηκαν και την αναγνώριση στις εν λόγω αρχές εκείνης της κανονιστικής αρμοδιότητας που προϋποθέτει την άρτια εκτέλεση της αποστολής που τους έχει ανατεθεί⁷³. Ακολούθως, νομοθεσία και νομολογία δέχθηκαν την χορήγηση νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων προς τις αρχές για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας, παρά τον δισταγμό που επικράτησε την δεκαετία του 1990⁷⁴.

Η ανάγκη εκχώρησης κανονιστικής αρμοδιότητας συνδυάζεται και προκύπτει από την ρυθμιστική λειτουργία που επιτελούν οι αρχές αυτές, η οποία είναι, ίσως, εναργέστερη, στην περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών-που είναι επιφορτισμένες με ένα πολυεπίπεδο και διεπιστημονικό έργο, αυτό της ρύθμισης και εποπτείας ενός τομέα της αγοράς- αλλά, σίγουρα, δεν εξαντλείται επ' αυτών καθώς η έννοια της ρύθμισης δεν αφορά αποκλειστικά και μόνο ένα φορέα άσκησης δημόσιας εξουσίας (π.χ. ρυθμιστικές αρχές) αλλά είναι δυνατόν, τηρουμένης και της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, να αποδίδεται σε όλα τα κρατικά όργανα⁷⁵.

Πιο συγκεκριμένα, η δημιουργία και εξάπλωση των ανεξάρτητων αρχών επέφερε την εμφάνιση ενός νέου όρου στο πεδίο του δημοσίου δικαίου, που μεταφράζει τον αγγλικό όρο «regulation» και αποδίδεται στην ελληνική ως ρύθμιση ή ρυθμιστική λειτουργία/αρμοδιότητα. Αυτή η ρυθμιστική λειτουργία συνίσταται στην

⁷² Χρ. Π. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης: υπό το πρίσμα των νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009.

⁷³ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

⁷⁴ Απόφαση ΣτΕ 930/1990 που αναλύεται παρακάτω.

⁷⁵ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διεϊσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

«προσπάθεια διορθωτικής παρέμβασης και διατήρησης της ισορροπίας σε έναν τομέα της κοινωνικής ζωής όπου δραστηριοποιούνται και συμπλέκονται διαφορετικά συμφέροντα⁷⁶» και είναι ευρύτερη από την θέσπιση κανόνων δικαίου, καθώς στο οπλοστάσιό της συγκαταλέγονται εργαλεία που αποσκοπούν στην πολυεπίπεδη συνεργασία. Διαπιστώνεται, συνεπώς, τόσο ότι η κανονιστική αρμοδιότητα αποτελεί εγγενές στοιχείο του όρου «ρύθμιση», όσο και ότι αυτή η ιδιαίτερη αποστολή αντιπαραβάλλεται προς το παραδοσιακό νομοπαρασκευαστικό έργο της Βουλής και προς την κλασική εφαρμογή της νομοθεσίας μέσω της έκδοσης κανονιστικών και ατομικών πράξεων⁷⁷.

Σε αυτή την συνθήκη, οι αυστηρές προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. -όπως περιεγράφησαν παραπάνω- δημιουργούν πρόσθετα προσκόμματα στον εξοπλισμό των ανεξάρτητων αρχών με την προσήκουσα κανονιστική αρμοδιότητα. Συγκεκριμένα, περιορίζεται το εύρος της παρεχόμενης κανονιστικής αρμοδιότητας δεδομένου ότι η ανεξάρτητη αρχή αναλαμβάνει την θέσπιση μόνο «ειδικότερων, τεχνικών ή λεπτομερειακών» θεμάτων, ενώ ζητήματα γενικότερης σημασίας εξακολουθούν να υπάγονται στον Υπουργό, κατόπιν προτάσεως του οποίου θα ψηφιστεί νόμος (άρθρο 73 επ. Συντ.) ή θα εκδοθεί προεδρικό διάταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 εδαφ. α' Συντ.). Επιπλέον, οι προϋποθέσεις της προηγούμενης, ειδικής και ορισμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης λειτουργούν σαν τροχοπέδη καθώς είναι ιδιαίτερος δυσχερές ο νομοθέτης να μπορεί να περιγράψει σαφώς και εκ των προτέρων στην εξουσιοδοτική διάταξη όλα τα προς ρύθμιση ζητήματα που μπορεί να ανακύψουν. Αυτό, στην πράξη, έχει ως αποτέλεσμα πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις να μην πληρούν το κριτήριο της ειδικότητας, όπως απαιτείται.

Σε γενικές γραμμές, έχει γραφεί ότι το πλαίσιο της διάταξης 43 παρ.2 Συντ. φανερώνει μια αναχρονιστική επιφύλαξη προς την διεύρυνση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης⁷⁸. Ο δισταγμός αυτός έγινε εντονότερος, ίσως, στην

⁷⁶ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Διοικητική Δίκη, 2000, σελ. 784 επ. και Αλ. Οικονόμου, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 555 επ..

⁷⁷ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008 και Αλ. Οικονόμου, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 555 επ..

⁷⁸ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές,

περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών λόγω της αυτονόμησής τους από την ιεραρχική δομή της διοίκησης (πρώτο κεφάλαιο). Σε κάθε περίπτωση, αναφορικά τουλάχιστον με τις ανεξάρτητες αρχές, υφίσταται μια διαφοροποίηση στο πνεύμα του 43 παρ. 2 Συντ., καθώς ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 δεν είχε υπόψη του την –μετέπειτα- εισαγωγή του θεσμού, ενώ και μετά την συνταγματική τους κατοχύρωση η διάταξη δεν έχει αναθεωρηθεί. Λόγω αυτού του κλίματος έχει προταθεί ως θέμα συζήτησης σε μια επόμενη αναθεώρηση η τροποποίηση του 43 παρ. 2 Συντ. και η διεύρυνση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης⁷⁹, ενώ κατά τον Ν. Δ. Κουλούρη - υποστηρικτή της άποψης περί ανάδειξης μιας τέταρτης εξουσίας (πρώτο κεφάλαιο) - δεν θα πρέπει να παραβλεφθεί «η οργανική παράθεση και μια τέταρτης εξουσίας παραπλεύρως των κλασσικών εξουσιών της τριλογίας του Μοντεσκιέ, η οποία θα καλείται συμβατικά ως Ρυθμιστική εξουσία απαρτιζόμενη από το σύνολο των ανεξάρτητων αρχών», η οποία θα διαθέτει αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα⁸⁰.

2.3 Η «άτυπη» κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών

Οι δυσχέρειες του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., όπως αναλύθηκαν προηγουμένως, σε συνδυασμό με την ρυθμιστική λειτουργία, που όφειλαν να επιτελέσουν, οδήγησαν νομοθέτη και ανεξάρτητες αρχές στην αναγνώριση μίας επιπρόσθετης, άτυπης κανονιστικής εξουσίας ή, όπως άλλως εύστοχα έχει χαρακτηριστεί⁸¹, μίας «εναλλακτικής και σε μεγάλο βαθμό άτυπης δικαιοπλαστικής λειτουργίας». Με άλλα λόγια, λόγω της έλλειψης επαρκούς κανονιστικής αρμοδιότητας και για την επίτευξη του σκοπού της λειτουργίας τους, αφενός η νομοθεσία προβλέπει την χορήγηση

ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008 (συγκεκριμένα στην υποσημείωση 23, όπου ο συγγραφέας παραπέμπει στους: Παυλόπουλο και Παπαδοπούλου) και του ιδίου *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009.

⁷⁹ Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και - του ιδίου - Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

⁸⁰ Ν. Δ. Κουλούρης, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η αναθεώρηση του Συντάγματος, στο: Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία, Επιμέλεια: Αντ. Μακρυδημήτρης, Όλγα Ζύγουρα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 137 επ..

⁸¹ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση) Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

γνώμης εκ μέρους των αρχών (1), αφετέρου δε, οι αρχές κατέφυγαν, βάσει νομοθετικής πρόβλεψης, στην ανάπτυξη μεθόδων του «soft law» ή -όπως έχει αποδοθεί στην ελληνική- ήπιου δικαίου (2).

2.3.1 Η γνωμοδοτική συμβολή των ανεξάρτητων αρχών

Όπως θα φανεί στο επόμενο κεφάλαιο, ο νομοθέτης έχει προβλέψει στους νόμους, που διέπουν την λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, την παροχή (συνήθως απλής) γνώμης κατά το στάδιο της ανάληψης νομοθετικής ή κανονιστικής πρωτοβουλίας και πάντως πριν την θέσπιση του κανόνα δικαίου καθώς και την γνωμοδότηση επί γενικότερων θεμάτων που μπορεί να ανακύψουν.

Η επιλογή αυτή εμφανίζει το πλεονέκτημα ότι, από την μια πλευρά, ικανοποιεί τις απαιτήσεις περί δημοκρατικής νομιμοποίησης, δεδομένου ότι η υιοθέτηση οποιασδήποτε πολιτικής παραμένει σε πολιτικά υπεύθυνα όργανα, καθώς οι ανεξάρτητες αρχές είναι εν σχέσει με τις παραδοσιακές διοικητικές δομές πιο απομακρυσμένες από την λαϊκή κυριαρχία, ενώ από την άλλη πλευρά συνδυάζει το συμβουλευτικό έργο δομών που χαρακτηρίζονται για την τεχνογνωσία και την υψηλή επιστημονική τους κατάρτιση.

Ωστόσο, το γεγονός ότι η γνώμη –ιδίως η απλή- δεν αναπτύσσει την μεγαλύτερη δυνατή νομική δεσμευτικότητα δεν σημαίνει ότι δεν συνοδεύεται από ένα αντιστρόφως ανάλογο βάρος. Έτσι, εάν ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός αποφασίσει να αποστεί από το περιεχόμενο της γνωμοδότησης, οφείλει να αιτιολογήσει ειδικά την βούλησή του αυτή, πράγμα που καθίσταται ιδιαίτερος δυσχερές στους τομείς της οικονομικής ρύθμισης καθώς θα πρέπει να αντιπαραθέσει οικονομικά και τεχνικά επιχειρήματα προς αυτά που ήδη ανέπτυξε μια αρχή με μεγαλύτερη τεχνογνωσία⁸². Προς επίρρωση των ανωτέρω, αναφέρεται το Πρακτικό Επεξεργασίας 49/2003 του ΣτΕ με το οποίο κρίθηκε ότι ο Υπουργός Τύπου, κατόπιν προτάσεως του οποίου εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα κύρωσης των Κωδίκων Δεοντολογίας που καταρτίζει το ΕΣΡ, δεν έχει αρμοδιότητα προσθήκης ή τροποποίησης επί του

⁸² Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

περιεχομένου των κειμένων αυτών. Με αυτόν τον τρόπο έγινε και νομολογιακά δεκτό, πως τα περιθώρια διαφοροποίησης των κρατικών οργάνων από την γνώμη των ανεξάρτητων αρχών είναι στενά.

Εν κατακλείδι, βάσει των παραπάνω, διαπιστώνεται ότι η παροχή γνώμης λαμβάνει τον χαρακτήρα μιας οιονεί αποφασιστικής αρμοδιότητας που εξικνείται μέχρι τη (συν)διαμόρφωση κανόνα δικαίου.

2.3.2 Το «soft law» των ανεξάρτητων αρχών

Η κανονιστική αρμοδιότητα, όπως διαμορφώνεται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., συμπληρώνεται και όπου δεν αναγνωρίζεται (π.χ. ΕΣΡ) υποκαθίσταται από πράξεις που έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζονται ως κανόνες «soft law», δηλαδή ήπιου δικαίου.

Σε γενικές γραμμές και σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι πράξεις «soft law» δεν μπορούν να χαρακτηρίζονται ως κανόνες δικαίου αλλά πρόκειται για «κανόνες συμπεριφοράς γενικής ισχύος που υποδεικνύουν την ακολουθητέα τακτική, ενώ δεν αποκλείεται να παράγουν έννομα αποτελέσματα⁸³». Το ίδιο πνεύμα χαρακτηρίζει την πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 371/2015, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Οδηγία δεν μπορεί «να θεσπίσει εξ ύπαρχής κανόνες δικαίου, αλλά μόνο να αποδώσει ισχύον δίκαιο, και, εντεύθεν, δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη»⁸⁴.

⁸³ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 28ης Ιουνίου 2005, σκέψεις 209-211. Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P), Isoplus Fernwärmtechnik Vertriebsgesellschaft mbH και λοιπών (C-202/02 P), KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P), LR af 1998 A/S (C-206/02 P), Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P), LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P) και ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Επρόκειτο για Αίτηση αναιρέσεως στον τομέα του Ανταγωνισμού (Σωλήνες αστικής κεντρικής θερμάνσεως). Άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ) - Σύμπραξη - Εμπορικός αποκλεισμός - Πρόστιμα - **Κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό του ύψους των προστίμων** - Μη αναδρομικότητα - Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη - Νομιμότητα - Ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία των επιχειρήσεων - Υποχρέωση αιτιολόγησεως. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P. Βλ. curia.europa.eu .

⁸⁴ Απόφαση 371/2015 ΣτΕ, η οποία αφορούσε αίτηση της ΕΡΤ-Α.Ε. κατά του ΕΣΡ, προκειμένου να ακυρωθεί απόφαση του ΕΣΡ με την οποία επιβλήθηκε στην αιτούσα η διοικητική κύρωση του προστίμου για παράβαση της απαγόρευσης της τηλεοπτικής διαφήμισης παιδικών παιχνιδιών από την 7η έως την 22η ώρα κάθε ημέρας (βλ. παρακάτω τρίτο κεφάλαιο-ΕΣΡ).

Κατά την θεωρία⁸⁵, για να εμπίπτει μια πράξη στην κατηγορία του ήπιου δικαίου θα πρέπει σωρευτικά: α) να αποσκοπεί στην αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών της, β) να μην γεννά νομική υποχρέωση ή δικαίωμα και γ) να διαθέτει ένα βαθμό τυποποίησης, ώστε να της προσδίδεται μια νομιμοποίηση κανόνα δικαίου ή νομικής πράξης.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω οι κανόνες του ήπιου δικαίου μπορεί να εξειδικεύουν αλλά πάντως δεν θέτουν δίκαιο, ενώ στερούνται και εκείνων των τυπικών χαρακτηριστικών που συνοδεύουν έναν κανόνα δικαίου, όπως η μεταβολή του εξωτερικού νομικού κόσμου.

Βάσει του τρόπου με τον οποίο εμφανίζονται τέτοια κείμενα στην πρακτική της Δημόσιας Διοίκησης στην χώρα μας, στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται τόσο οι γνωστές διοικητικές εγκύκλιοι όσο και νεότερες μορφές «άτυπων ρυθμίσεων⁸⁶», όπως οι «συστάσεις», «υποδείξεις», «ανακοινώσεις», «διευκρινίσεις», «οδηγίες», «κατευθυντήριες γραμμές», «κώδικες δεοντολογίας» και άλλες παρόμοιας φύσεως πράξεις, που εκδίδονται από ανεξάρτητες αρχές.

Η εξάπλωση των πράξεων αυτών συνδέεται, εκτός από «στενό συνταγματικό περιθώριο εκχώρησης κανονιστικών αρμοδιοτήτων στη διοίκηση⁸⁷» όπως αναλύθηκε παραπάνω, και με τους εξής λόγους: Αρχικά, η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η υιοθέτηση των πολιτικών επιλογών που αποφασίζονται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, όπως η απελευθέρωση των αγορών, επέφερε αδυναμία ρύθμισης και διαχείρισης φαινομένων στο στενό πλαίσιο μιας εθνικής έννομης τάξης⁸⁸. Έτσι ακολουθήθηκαν και στην χώρα μας πρακτικές που είτε προτείνονται σε διεθνές επίπεδο λόγω της αποτελεσματικότητας που εμφανίζουν, είτε επιβάλλονται από το

⁸⁵ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

⁸⁶ Ο όρος δανείζεται από τον Γ. Ι. Δελλή, βλ. Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008 και -του ιδίου- *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009.

⁸⁷ Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και - του ιδίου - Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

⁸⁸ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

ευρωπαϊκό δίκαιο. Επιπλέον, η συχνή προσφυγή των κοινοτικών οργάνων (και κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) στην παραγωγή τέτοιων κειμένων εξοικείωσε έτι περαιτέρω την ελληνική έννομη τάξη με αυτή την πραγματικότητα⁸⁹, ενώ τελικά, εμφανίζονται να εξυπηρετούν καλύτερα την ανάγκη της ταχείας προσαρμοστικότητας σε συνθήκες διαρκώς μεταβαλλόμενες.

Ακολούθως, οι ανεξάρτητες αρχές, και προεχόντως οι ρυθμιστικές αρχές, αξιοποίησαν το οπλοστάσιο του «soft law» τόσο καθ' ομοίωσιν της ευρωπαϊκής πρακτικής όσο και λόγω της αποτελεσματικότητας που εμφανίζουν, ιδίως, στον τομέα της οικονομικής δραστηριότητας, όπου με την σταδιακή υποχώρηση του κράτους επιλέγονται εργαλεία λιγότερο κανονιστικά που επιτρέπουν, συνήθως, την συμμετοχή δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Πιο συγκεκριμένα, καταγράφουν τον τρόπο βάσει του οποίου μια διοικητική αρχή ερμηνεύει και εφαρμόζει έναν κανόνα δικαίου, γεγονός που επιφέρει την αυτοδέσμευση της αρχής⁹⁰ όσο και τις τυχόν προβλεπόμενες κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασής του.

Οι πράξεις αυτές, λοιπόν, δεν κατηγοριοποιούνται με τους λοιπούς κανόνες δικαίου (νόμος, πράξεις της κανονιστικής δράσας διοίκησης) της παραδοσιακής δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας και δεν πληρούν το κριτήριο της υποχρεωτικότητας⁹¹. Ωστόσο, η βαρύτητά τους δεν πρέπει να υποτιμάται, καθώς είναι δυνατόν αφενός, μέσω αυτών, να ρυθμίζονται ουσιώδη, και όχι δευτερεύουσας

⁸⁹ Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και - του ίδιου - Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

⁹⁰ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 28ης Ιουνίου 2005, σκέψεις 209-211.

Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P), Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH και λοιπών (C-202/02 P), KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P), LR af 1998 A/S (C-206/02 P), Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P), LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P) και ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Επρόκειτο για Αίτηση αναιρέσεως στον τομέα του Ανταγωνισμού (Σωλήνες αστικής κεντρικής θερμάνσεως). Άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ) - Σύμπραξη - Εμπορικός αποκλεισμός - Πρόστιμα - **Κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό του ύψους των προστίμων** - Μη αναδρομικότητα - Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη - Νομιμότητα - Ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία των επιχειρήσεων - Υποχρέωση αιτιολογήσεως.

Συγκεκριασθείσες υποθέσεις C-189/02P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P. Βλ. curia.europa.eu.

⁹¹ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

σημασίας, ζητήματα και αφετέρου να επέρχονται συνέπειες είτε οικονομικής φύσης είτε επηρεασμού της συμπεριφοράς των προσώπων που αφορά⁹².

Στην ελληνική νομική παράδοση η αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων ήπιου δικαίου εκ μέρους των ανεξάρτητων αρχών είθισται να προβλέπεται στους νόμους που διέπουν την λειτουργία τους (κεφάλαιο τρίτο).

Σε γενικές γραμμές θα λέγαμε πως με τις οδηγίες, τις κατευθυντήριες γραμμές και τα λοιπά κείμενα, που φέρουν ίδια χαρακτηριστικά αλλά διαφορετική ονομασία, τίθεται το ρυθμιστικό πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί η αρμόδια αρχή και εδώ έγκειται και ο αυτοπεριορισμός της. Αυτοί οι κανόνες συμπεριφοράς περιορίζουν, κατά την νομολογία του ΔΕΕ, την εξουσία εκτίμησης της αρχής, καθώς, σύμφωνα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, δεν μπορεί να αποκλίνει από την συνήθη τακτική παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως όταν λόγω χάρη μια τέτοια απόκλιση επιβάλλεται για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος⁹³.

Μια ιδιαίτερη κατηγορία πράξεων συνιστούν οι Κώδικες Δεοντολογίας, οι οποίοι ενσωματώνουν κανόνες συμπεριφοράς, και ενδέχεται να εμφανίζουν διφυή χαρακτήρα, με την έννοια ότι μπορεί να συγκαταλέγονται στις πράξεις είτε του ήπιου είτε του «σκληρού» δικαίου. Αν, δηλαδή, παράγονται ως αποτέλεσμα, συναινετικής αυτορρύθμισης που δεν απαιτεί την ανάμειξη του κρατικού νομοθέτη και της δικαιοσύνης εμπίπτουν στο πεδίο του ήπιου δικαίου, ενώ αν εκπονούνται με κρατική πράξη και τρόπο που συνεκτιμά το δημόσιο συμφέρον και τα δικαιώματα των τρίτων υπάγονται στους κανόνες τυπικού δικαίου⁹⁴. Στην ελληνική έννομη τάξη πολλοί κώδικες δεοντολογίας έχουν λάβει την μορφή κανόνων δικαίου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτούς που εκδίδει το ΕΣΡ (τρίτο κεφάλαιο).

Εν κατακλείδι, αναφέρεται ενδεικτικά πως χαρακτηριστικός τομέας, όπου ανθεί η παραγωγή κειμένων ήπιου δικαίου, είναι αυτός του ανταγωνισμού. Στον εν λόγω

⁹² Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Το «ήπιο δίκαιο», αντικείμενο ευθέως ακυρωτικού ελέγχου (CE, ass., 21 mars 2016, Société Fairvesta international GMBH και Société NC Numericable), στην διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

⁹³ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

⁹⁴ Κ. Ε. Γώγος, Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.

τομέα είναι αναγκαία η προσφυγή στο soft law, τόσο για την εξειδίκευση και συμπλήρωση των κανόνων του ανταγωνισμού όσο και για την εισαγωγή οικονομικών εννοιών στους κανόνες αυτούς⁹⁵, με αποτέλεσμα την έκδοση από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, λόγου χάρη, σημαντικών Ανακοινώσεων και Κατευθυντήριων γραμμών. Από την άλλη πλευρά, το ΕΣΡ με τις «Οδηγίες», «Συστάσεις» και «Υποδείξεις» που εκδίδει, αποδεικνύει ότι η πρακτική του soft law έχει εφαρμογή και αξιοποιείται και στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁹⁶. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι το ΕΣΡ δεν διαθέτει αυτοτελή - χωρίς την σύμπραξη του αρμόδιου Υπουργού - κανονιστική αρμοδιότητα, καταδεικνύεται πως η παραγωγή soft law είναι συχνότερη στις αρχές που δεν απολαμβάνουν ευρείας κανονιστικής αρμοδιότητας σε σχέση με αυτές (π.χ. ΕΕΤΤ) που διαθέτουν εξουσία προς θέσπιση κανόνων δικαίου⁹⁷ (τρίτο κεφάλαιο).

2.4 Συμπέρασμα δευτέρου κεφαλαίου

Από την ανάλυση του δευτέρου κεφαλαίου προκύπτει ότι η συζήτηση περί της συνταγματικότητας ή μη της εκχώρησης κανονιστικής αρμοδιότητας σε διοικητικές αρχές, που απαλλάσσονται του ιεραρχικού ελέγχου και της διοικητικής εποπτείας, έχει άκρως μετατοπιστεί.

Η εξελικτική πορεία περιλαμβάνει αρχικά το στάδιο της ανάθεσης κανονιστικής αρμοδιότητας υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδαφ. β' Συντ., το οποίο το διαδέχθηκε η αναγνώριση της άσκησης εκ μέρους των ανεξάρτητων αρχών ρυθμιστικής λειτουργίας. Η ρυθμιστική λειτουργία είναι ευρύτερη της έκδοσης κανονιστικών πράξεων και γι' αυτό δεν εξαντλείται σε αυτές, αλλά περιλαμβάνει και την παραγωγή ρυθμίσεων που μπορεί να μην παρουσιάζονται με το ένδυμα του τυπικού κανόνα δικαίου, έχουν, ωστόσο, αποκτήσει ιδιαίτερη δυναμική.

⁹⁵ Ευγ. Πρεβεδούρου, Το περιεχόμενο και η σημασία του ηπίου δικαίου (soft law) στο πεδίο του ανταγωνισμού (Revue de l'Union européenne, mai 2015), στην διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

⁹⁶ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

⁹⁷ Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law* και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και - του ιδίου - Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

Σχηματικά η «δικαιοπαραγωγική κατάσταση» των ανεξάρτητων αρχών θα μπορούσε να αποδοθεί ως μια διπλή ζυγαριά, στην μια πλευρά της οποίας τοποθετείται το βάρος των τυπικών-παραδοσιακών κανόνων δικαίου (νόμος, προεδρικό διάταγμα, κανονιστική πράξη) και στην άλλη το βάρος των μη τύποις κανονιστικών κειμένων (πράξεις του ήπιου δικαίου π.χ. οδηγίες, συστάσεις κλπ). Τα δύο αυτά δίκαια, τυπικό και ήπιο, βαδίζουν παράλληλα, συμπληρώνοντας το ένα τα κενά και τις ελλείψεις του άλλου. Κάθε ανεξάρτητη αρχή χρησιμοποιεί συνολικά τα εργαλεία που διαθέτει στο οπλοστάσιό της, προκειμένου να παράξει το δίκαιο που διέπει τον τομέα δράσης της. με απώτερο σκοπό την προσήκουσα εκπλήρωση της αποστολής της.

Τρίτο Κεφάλαιο

Οι νομοθετικά προβλεπόμενες κανονιστικές και οιοει κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών

3.1 Η κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών όπως προβλέπεται στην νομοθεσία

Εν συντομία και σε συνέχεια της ανάλυσης που προηγήθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο, αναφέρεται πως κανονιστική αρμοδιότητα, με την έννοια, κατ' αρχήν, της εξουσίας έκδοσης μονομερών κανονιστικών πράξεων μέσω των οποίων θεσπίζονται απρόσωποι κανόνες δικαίου, έχει δοθεί από τον νομοθέτη σε πληθώρα ανεξάρτητων αρχών. Ιδιαίτερη κατηγορία κανονιστικής αρμοδιότητας συνιστά η έκδοση του Κανονισμού Λειτουργίας τους και οι Κώδικες Δεοντολογίας. Παράλληλα, η κανονιστική αρμοδιότητα μπορεί να ειπωθεί υπό τον τύπο της γνωμοδότησης (σύμφωνης ή απλής) είτε γενικώς για θέματα που άπτονται του τομέα δράσης της εκάστοτε αρχής, είτε ως στάδιο σε σύνθετη διοικητική ενεργεία που καταλήγει στην έκδοση κανονιστικής πράξης. Τέλος, η κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών συμπληρώνεται, όπως θα φανεί, με πράξεις ήπιου δικαίου που δεν φέρουν μεν τα τυπικά χαρακτηριστικά ενός κανόνα δικαίου, έχουν όμως αποκτήσει βαρύνουσα σημασία.

Στην παρούσα ενότητα θα καταγραφεί, λοιπόν, η κανονιστική αρμοδιότητα που συνοδεύει την δράση των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών⁹⁸ (ΑΣΕΠ, ΑΠΔΠΧ, ΑΔΑΕ, ΕΣΡ) και τριών αρχών που έχουν ιδρυθεί με νόμο και επιφορτίζονται με την ρύθμιση της οικονομίας της αγοράς (η ΡΑΕ και η ΕΕΤΤ συνιστούν τομεακές ρυθμιστικές αρχές, δηλαδή η ΡΑΕ είναι αρμόδια για τον τομέα της ενέργειας και η ΕΕΤΤ για τον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ενώ η Επιτροπή Ανταγωνισμού φέρει γενική αρμοδιότητα ως προς όλους τους τομείς της οικονομίας).

⁹⁸ Η συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έχει εξοπλιστεί με κανονιστική αρμοδιότητα.

3.2 Η κανονιστική αρμοδιότητα στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002

Στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει αναφορά στις επιμέρους νομοθετικές ρυθμίσεις εκάστης αρχής. Κρίνεται σκόπιμο ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3051/2002 να προηγηθεί, για τον λόγο ότι οι διατάξεις του καταλαμβάνουν συνολικά τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Όπως έχει ειπωθεί, στο πεδίο εφαρμογής του δεν εμπίπτουν αρχές που έχουν ιδρυθεί με νόμο, χωρίς, όμως να μπορεί να αποκλειστεί ότι το βασικό πνεύμα και οι γενικές αρχές του άρθρου 101^A Συντ. και του ν. 3051/2002 ακολουθούνται από τον κοινό νομοθέτη και επί των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών⁹⁹.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τον νόμο 3051/2002 και το άρθρο 2 παρ. 3 και 7 οι ανεξάρτητες αρχές διαθέτουν κανονιστική αρμοδιότητα καθώς καταρτίζουν Ειδικό Κανονισμό, που εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομικών, για την ρύθμιση θεμάτων οικονομικής διαχείρισης και τον Εσωτερικό Κανονισμό που αφορά στην λειτουργία κάθε ανεξάρτητης αρχής, ο οποίος εκδίδεται αποκλειστικά από την ίδια και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Κανονισμός ακολουθεί τις ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Είναι φανερό πως με αυτές τις διατάξεις ο νομοθέτης καταδεικνύει την βούλησή του να εξοπλιστούν οι ανεξάρτητες αρχές έστω με ένα minimum κανονιστικής αρμοδιότητας. Η επιλογή αυτή ακολουθείται σε γενικές γραμμές τόσο από προγενέστερους όσο και από μεταγενέστερους - του εκτελεστικού - νόμους, οι οποίοι συνήθως τείνουν στην επέκταση της εν λόγω αρμοδιότητας.

3.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.)

Στο άρθρο 1 του ν. 2477/1997 προβλέπεται η σύσταση της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο ιδρυτικός νόμος της αρχής πλαισιώνεται από το π.δ. 273/1999 που κυρώνει τον Κανονισμό λειτουργίας της, το ν. 3094/2003 και λοιπούς νόμους που προωθούν την αρχή της ίσης μεταχείρισης και την καταπολέμηση των διακρίσεων. Ειδικότερα, ο Συνήγορος του Πολίτη «έχει ως

⁹⁹ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010 και Αλ. Π. Παραράς, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, Εφημ. ΔΔ, 2006, σελ. 123 επ..

αποστολή την διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. ... για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας¹⁰⁰».

Η φύση του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη συνίσταται, λοιπόν, στην εποπτεία του συνόλου της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την αντιμετώπιση των παθογενειών της και την προστασία των διοικουμένων και κατά βάση αναλύεται στην έρευνα ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων (άρθρο 3 παρ. 3 ν. 3094/2003).

Από τα ως άνω και την νομοθεσία, προκύπτει ότι η εν λόγω αρχή δεν έχει εξοπλιστεί με κανονιστικές αρμοδιότητες, ενώ, ακριβώς λόγω του συμβουλευτικού της ρόλου, καταφεύγει στην τακτική της διαμεσολάβησης ως μέσου εκπλήρωσης της αποστολής της. Η επιλογή αυτή μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι οι ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη στρέφονται κυρίως προς τις δημόσιες υπηρεσίες, με σκοπό να αρθούν παραλείψεις και καθυστερήσεις επί ατομικών περιπτώσεων. Ως εκ τούτου η έκδοση κανονιστικών πράξεων μέσω των οποίων θεσπίζονται απρόσωποι και αφηρημένοι κανόνες δικαίου είναι μάλλον απρόσφορη.

3.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.)

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο συστάθηκε με τον νόμο 2190/1994 ως ανεξάρτητη αρχή εγγυάται την ουδετερότητα της Διοίκησης και διασφαλίζει ίσες ευκαιρίες για τους πολίτες που επιθυμούν να εργαστούν στον δημόσιο τομέα με συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας¹⁰¹.

Για την εκπλήρωση της αποστολής του, το ΑΣΕΠ έχει από τον ιδρυτικό του νόμο εφοδιαστεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Τα μέλη του χαρακτηρίζονται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής

¹⁰⁰ Άρθρο 1 του ν. 3094/2003 και διαδικτυακή σελίδα www.synigoros.gr.

¹⁰¹ Βλ και διαδικτυακή σελίδα www.asep.gr.

ανεξαρτησίας. Το ΑΣΕΠ δεν υπόκειται σε διοικητική εποπτεία ή/και ιεραρχικό έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά, μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, ενώ οι πράξεις του υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Έχει εθνική εμβέλεια δράσης και διαθέτει αρμοδιότητα: κανονιστική, ελεγκτική της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στην δικαιοδοσία του και κυρωτική αρμοδιότητα. Διαθέτει επίσης διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με δικό του προϋπολογισμό.

Στο άρθρο 3 του ν.2190/1994 ορίζονται οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ οι οποίες είναι ελεγκτικές, κανονιστικές και κυρωτικές. Η κανονιστική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ συνίσταται στην έκδοση των κανονιστικών πράξεων προκήρυξης θέσεων, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως¹⁰², καθώς και στην έκδοση του εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας του¹⁰³. Αναλυτικότερα, το ΑΣΕΠ προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή την πρόσληψη προσωπικού που αποφασίζεται από τα αρμόδια όργανα και γενικώς ασκεί όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών μέχρι τον καθορισμό των διοριστέων. Επίσης, δεν αποκλείεται να απαιτείται ως προϋπόθεση για την προκήρυξη του διαγωνισμού και την πλήρωση των θέσεων η έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο ή τον Πρωθυπουργό ή τον αρμόδιο Υπουργό. Σε αυτή την περίπτωση το ΑΣΕΠ οφείλει να αναμένει την απαιτούμενη έγκριση. Τέλος, δύναται να γνωμοδοτήσει και να εισηγηθεί τροποποίηση της απόφασης ή της έγκρισης των προσλήψεων εάν κρίνει ότι παραβιάζονται οι συνταγματικές διατάξεις (άρθρο 103 παρ. 2 και 3 Συντ.).

Με βάση τα παραπάνω, συνεπώς, στο ΑΣΕΠ έχει απονεμηθεί μόνο η κανονιστική αρμοδιότητα που απαιτείται για την προκήρυξη και την επακόλουθη πλήρωση θέσεων στο δημόσιο τομέα.

3.5 Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9^Α Συντ.)

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ιδρύθηκε με τον νόμο 2472/1997, ο οποίος ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/ΕΚ και έχει ως αποστολή της την προστασία των δικαιωμάτων της

¹⁰² Βλ άρθρα 5 και 7 του ν. 3469/2006.

¹⁰³ Απόφαση 72/2003 του Προέδρου του ΑΣΕΠ, ΦΕΚ Β' 997/18.07.2003.

προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου, εφαρμόζοντας τις διατάξεις των Ν. 2472/1997 και 3471/2006. Η αρχή αποσκοπεί τόσο στην προστασία και συνδρομή του πολίτη από παράνομη επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων όσο και στην καθοδήγηση των υπεύθυνων επεξεργασίας για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους απέναντι στον νόμο, λαμβάνοντας υπόψη την εξάπλωση των σύγχρονων ψηφιακών επικοινωνιών και δικτύων.

Η Αρχή, κατά τον Κανονισμό Λειτουργίας της, δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε διοικητικό έλεγχο και τα μέλη της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, υπακούουν στην συνείδησή τους και τον νόμο και υπόκεινται στο καθήκον εχεμύθειας.

Στο άρθρο 19 του ν.2472/1997 αναφέρονται ενδεικτικά οι αρμοδιότητες της αρχής¹⁰⁴. Οι κανονιστικές και γνωμοδοτικές/συμβουλευτικές αρμοδιότητες της ΑΠΔΠΧ αναλύονται ως εξής:

- Η αρχή εκδίδει κανονιστικές πράξεις, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, για την ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων, στα οποία αναφέρεται ο εν λόγω νόμος (άρθρο 19 παρ. 1 στοιχείο ι'). Ως εκ τούτου, η αρχή έχει εκδώσει μια σειρά από αποφάσεις, όπως είναι λόγου χάρη η υπ' αριθμ. 1/1999 κανονιστική πράξη, με την οποία εξειδικεύτηκε το περιεχόμενο της υποχρέωσης ενημέρωσης του υποκειμένου-του οποίου τα προσωπικά δεδομένα συλλέγονται- από τον υπεύθυνο επεξεργασίας αυτών και η υπ' αριθμ. 24/2004 για τη λειτουργία της Τειρεσίας Α.Ε..
- Γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (στοιχείο θ'), με πρόσφατη την γνωμοδότηση 1/2017 για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο έκδοσης Ηλεκτρονικού Εισιτηρίου από τον ΟΑΣΑ.
- Εκδίδει οδηγίες, όπως είναι για παράδειγμα η Οδηγία 1/2005 για την ασφαλή καταστροφή προσωπικών δεδομένων μετά το πέρας της περιόδου που απαιτείται για την πραγματοποίηση του σκοπού επεξεργασίας- προς τον σκοπό ενιαίας εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων (στοιχείο α').

¹⁰⁴ Βλ. διαδικτυακή σελίδα ΑΠΔΠΧ www.dpa.gr.

- Καταρτίζει τον κανονισμό λειτουργίας της (άρθρο 19 παρ. 3).
- Επικουρεί τα επαγγελματικά σωματεία και τις λοιπές ενώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων που διατηρούν αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας για την αποτελεσματικότερη προστασία της ιδιωτικής ζωής και των εν γένει δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών των φυσικών προσώπων στον τομέα της δραστηριότητάς τους (στοιχείο β’).
- Απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις στους υπεύθυνους επεξεργασίας (στοιχείο γ’).
- Τέλος, κατά το άρθρο 5 περ. 3 του ν. 2472/1997 η Αρχή μπορεί να εκδίδει ειδικούς κανόνες επεξεργασίας για τις πλέον συνήθεις κατηγορίες επεξεργασιών και αρχείων, οι οποίες προφανώς δεν θίγουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα. Οι κατηγορίες αυτές προσδιορίζονται με κανονισμούς που καταρτίζει η Αρχή και κυρώνονται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης.

Πέραν των ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων, η ΑΠΔΠΧ διαθέτει, συνεπώς, αρμοδιότητα παραγωγής και διαμόρφωσης κανόνων δικαίου μέσω της έκδοσης κανονιστικών πράξεων κατά το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. καθώς και μέσω της παροχής γνώμης για κάθε ρύθμιση σχετική με την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ο ρυθμιστικός χαρακτήρας, όμως, της ΑΠΔΠΧ δεν εξαντλείται εκεί, καθώς αξιοποιεί το soft law που της αναγνωρίζεται στον νόμο και εκδίδει Οδηγίες προς τον σκοπό ενιαίας εφαρμογής των ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις στους υπεύθυνους επεξεργασίας, υποστηρίζει τα επαγγελματικά σωματεία και τις λοιπές ενώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων που διατηρούν αρχεία στην κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας σχετικά με την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κλπ..

3.6 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.)

Με τον νόμο 3115/2003 συστάθηκε η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, η οποία αντικατέστησε την Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών που είχε συσταθεί και λειτουργούσε βάσει των άρθρων 1,2, και 6 του ν. 2225/1994, με σκοπό την προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Η ΑΔΑΕ είναι ανεξάρτητη αρχή που απολαμβάνει διοικητικής αυτοτέλειας και υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Στο άρθρο 6 του ν. 3115/2003 προβλέπονται –ανάμεσα στις λοιπές ελεγκτικές και κυρωτικές- και οι κανονιστικές αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ, που είναι οι εξής¹⁰⁵:

- Εκδίδει κανονιστικές πράξεις -που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως- για την ρύθμιση κάθε θέματος σχετικού με τις αρμοδιότητές της και με την εν γένει διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (στοιχείο ιβ'), όπως είναι επί παραδείγματι ο Κανονισμός για την ασφάλεια και την ακεραιότητα των δικτύων και υπηρεσιών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (απόφαση 205/2013, ΦΕΚ Β' 1742/15-07-2013).
- Γνωμοδοτεί και απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για την λήψη μέτρων διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών, καθώς και για την διαδικασία άρσης αυτού (στοιχείο ι'). Ενδεικτικά αναφέρονται: η γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 1/2005 περί της διαδικασίας άρσεως του απορρήτου στις τηλεφωνικές επικοινωνίες και η σύσταση υπ' αριθμ. 53/2009 για την διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών από τις αρμόδιες αρχές κατά την λειτουργία του Συστήματος Άρσης του Απορρήτου σε πραγματικό χρόνο.
- Εκδίδει τον Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας της, ο οποίος αφορά στην εσωτερική της διάρθρωση και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (στοιχείο ια').
- Τέλος, καταρτίζει τον Κανονισμό Οικονομικής Διαχείρισης, ο οποίος αναφέρεται σε ζητήματα οικονομικής φύσης και εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών (στοιχείο ιγ').

¹⁰⁵ Βλ. και www.adae.gr.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, πέραν του διαφορετικού πεδίου δράσης, ΑΠΔΠΧ και ΑΔΑΕ δεν παρουσιάζουν ουσιώδεις διαφορές αναφορικά με την ασκούμενη από αυτές κανονιστική αρμοδιότητα, γεγονός που εξηγείται από την αποστολή που εκπληρώνουν αυτές οι δύο αρχές: είναι επιφορτισμένες με την προάσπιση συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων. Μάλιστα, η προστασία των προσωπικών δεδομένων και το απόρρητο των επιστολών εμφανίζουν συσχέτιση που δεν παρουσιάζεται π.χ. με το δικαίωμα προς εργασία στο δημόσιο τομέα με συνθήκες διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας.

3.7 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.)

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αποτελεί την πρώτη ανεξάρτητη αρχή στην Ελλάδα, η οποία ιδρύθηκε το 1989 με τον νόμο 1866 και έκτοτε έχει απασχολήσει έντονα νομολογία και θεωρία. Η γενεσιουργός αιτία της ήταν η μετάβαση από το μονοπώλιο της δημόσιας ραδιοφωνίας και τηλεόρασης στην ιδιωτική¹⁰⁶.

Σημείο αναφοράς του θεσμού είναι η συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων του (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ) κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, καθώς και η συνταγματική αναγνώριση ιδιαίτερου νομικού καθεστώτος για τα μέλη του (Συντ. 101^A), που καταλαμβάνει, βεβαίως, και τις προαναφερθείσες συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Έτσι, τα μέλη του Ε.Σ.Ρ. επιλέγονται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με ευρύτατη πλειοψηφία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Επαναλαμβάνεται ότι και στην περίπτωση του Ε.Σ.Ρ. δεν υφίσταται έλεγχος και καθοδήγηση από την κυβέρνηση, αλλά υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, ενώ οι αποφάσεις του ελέγχονται από τα δικαστήρια.

Το ΕΣΡ έχει χαρακτηριστεί ως «μεικτής φύσης» ανεξάρτητη αρχή¹⁰⁷ για το λόγο ότι διαδραματίζει ρόλο ρυθμιστικό, εποπτικό και εγγυητικό. Αναλυτικότερα, η αρχή ρυθμίζει το πεδίο της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς, εποπτεύει τον εν λόγω τομέα

¹⁰⁶ Γ. Λαζαράκος, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

¹⁰⁷ Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002 και Γ. Ι. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

Δημόσιας Διοίκησης και εγγυάται τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα στην πληροφόρηση, στην ελευθερία του λόγου και στην προστασία της προσωπικότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1866/1989 έργο του ΕΣΡ είναι «η εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές». Παράλληλα κατά το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντ. το ΕΣΡ έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα και σκοπό «την αντικειμενική και με ίσους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων ... καθώς και το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας».

Οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. προβλέπονται στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο 3051/2002, στον νόμο 2863/2000 και σε αυτούς που διέπουν την λειτουργία της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης (νόμοι 4173/2013, 3592/2007, 2328/1995, 2644/1998 και 3310/2005 και προεδρικά διατάγματα 109/2010, 77/2003 και 310/1996 και Κανονισμός Ε.Σ.Ρ. 2/1991). Επίσης, για την εσωτερική του λειτουργία εφαρμόζεται ο εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας του Ε.Σ.Ρ. (που κυρώθηκε με την 20291/Ε/6.9.2002 Απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε.).

Στο άρθρο 10 του ν. 2863/2000 προβλέπεται ότι το Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης «διαμορφώνει την πολιτική του Κράτους και λαμβάνει τις απαιτούμενες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες για την ρύθμιση του ευρύτερου τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης και επικοινωνίας» (παρ. 1). Η αρμοδιότητα αυτή του Υπουργείου εξικνείται μέχρι του σημείου να «απευθύνει στην ανεξάρτητη αρχή του τομέα παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών – δηλαδή στο ΕΣΡ- ερωτήματα, οδηγίες, καθώς και ερμηνευτικές εγκυκλίους, για την εφαρμογή των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων» (παρ. 2). Όπως αναφέρθηκε και στο δεύτερο κεφάλαιο, η αρμοδιότητα αυτή του Υπουργού δεν θα πρέπει να νοηθεί ως αναιρετική της ανεξαρτησίας του ΕΣΡ, αλλά δικαιολογείται με βάση την πολιτική ευθύνη που φέρει ο αρμόδιος Υπουργός.

Παράλληλα, στο άρθρο 4 του ως άνω νόμου, όπου αναφέρονται οι αρμοδιότητες της αρχής, δεν υπάρχει πρόβλεψη περί έκδοσης κανονιστικών πράξεων αυτοτελώς από το

ΕΣΡ, παρά μόνο ότι δύναται να «απευθύνει, σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα και αρχή, αυτεπαγγέλτως ή σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, οδηγίες, συστάσεις, υποδείξεις, ερωτήματα και γνωμοδοτήσεις, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων ... καθώς και οδηγίες, συστάσεις και υποδείξεις προς τους ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς σχετικά με την αντικειμενική και με ίσους όρους εμφάνιση των συνδυασμών στους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς κατά την περίοδο των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών» (παρ. 2). Μάλιστα στο άρθρο 5 παρ. 8 του ν. 2863/2000 γίνεται σαφές ότι οι ως άνω οδηγίες, συστάσεις και υποδείξεις δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

Επιπλέον, το ΕΣΡ συμμετέχει στην διαμόρφωση κωδίκων δεοντολογίας¹⁰⁸, που ισχύουν για όλους τους ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς, και κυρώνονται με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργού (άρθρο 3 παρ. 15 ν. 2328/1995). Συνεπώς, οι κώδικες αυτοί περιβάλλονται τον τύπο του κανόνα δικαίου και δεν εμπίπτουν στο πεδίο του ήπιου δικαίου. Η αρμοδιότητα αυτή είχε ήδη προβλεφθεί από τον ιδρυτικό νόμο του ΕΣΡ (άρθρο 3 παρ. 2 ν. 1866/1989), το οποίο είχε την αποκλειστική ευθύνη χωρίς να απαιτείται η κύρωση του κώδικα δεοντολογίας με προεδρικό διάταγμα. Έχει γίνει, βέβαια, δεκτό από το ΣτΕ (ΠΕ 49/2003), ότι ο Υπουργός Τύπου, με πρόταση του οποίου εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα για την κύρωση των Κωδίκων Δεοντολογίας δεν έχει ευχέρεια προσθήκης ή τροποποίησης του περιεχομένου του κειμένου, αλλά δύναται μόνο να το αναπέμψει.

Η αφαίρεση όχι μόνο αυτής της αρμοδιότητας, αλλά, της γενικότερης εξουσίας προς έκδοση κανονιστικών πράξεων που αφορούν την ραδιοτηλεόραση, από το ΕΣΡ και η ανάθεσή της στον Υπουργό, εξικνείται μέχρι του βαθμού να απαιτείται η κύρωση του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας της αρχής με Υπουργική απόφαση¹⁰⁹.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται μια επιφύλαξη του Έλληνα να αναγνωρίσει την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας αυτοτελώς από το ΕΣΡ, χωρίς να απαιτείται η σύμπραξη του οικείου Υπουργού. Η νομοθετική αυτή επιλογή, ίσως, μπορεί να δικαιολογηθεί αν αναλογιστεί κανείς την απόφαση 930/1990 του ΣτΕ, με την οποία

¹⁰⁸ Ενδεικτικά αναφέρεται ο Κώδικας Δεοντολογίας Ραδιοτηλεοπτικών διαφημίσεων (ΦΕΚ Β' 538/18.7.1991).

¹⁰⁹ Άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 2863/2000 .

ακυρώθηκε κανονιστική πράξη της αρχής¹¹⁰, και το εν γένει κλίμα προβληματισμού αναφορικά με την χορήγηση κανονιστικής αρμοδιότητας.

Ειδικότερα, όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, θεωρήθηκε ότι προκαλείται ρήγμα στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και στην κοινοβουλευτική αρχή μέσω της χορήγησης κανονιστικής αρμοδιότητας στις ανεξάρτητες αρχές, δηλαδή της δυνατότητας έκδοσης γενικών και αφηρημένων κανόνων δικαίου. Στον βαθμό που οι αρχές αυτές εξαιρούνται της ιεραρχικής πυραμίδας της διοίκησης, στερούνται της δημοκρατικής νομιμοποίησης που παρέχεται στα συνήθη διοικητικά όργανα μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου και έτσι μόνο κατ' εξαίρεση θα μπορούσε να νοηθεί η εκχώρηση κανονιστικής αρμοδιότητας με απώτερο στόχο την διασφάλιση της αμεροληψίας¹¹¹.

Το εν λόγω ζήτημα απασχόλησε για πρώτη φορά το ΣτΕ το 1990 (απόφαση 930/1990), όταν το πολιτικό κόμμα της «Δημοκρατικής Ανανέωσης» είχε αιτηθεί την ακύρωση του Ειδικού Κανονισμού του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (κανονιστική πράξη), με τον οποίο ρυθμίστηκε η τηλεοπτική κάλυψη των κομμάτων κατά την διάρκεια της προεκλογικής περιόδου.

Το Δικαστήριο, υιοθετώντας κατά βάση την Εισήγηση του Γ. Κουβελάκη, έκανε δεκτή την αίτηση και ακύρωσε τον Κανονισμό του ΕΣΡ με το σκεπτικό, ότι πρόκειται για ένα θέμα γενικό και μεγάλης σημασίας που δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43 παρ. 2 περίπτωση β' του Συντάγματος - που αφορά ειδικότερα θέματα ή με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου η νομοθετική εξουσιοδότηση που είχε δοθεί στο ΕΣΡ για τον καθορισμό των όρων του ραδιοτηλεοπτικού διαλόγου είναι ανίσχυρη και το ως άνω θέμα θα έπρεπε να είχε ρυθμιστεί είτε με νόμο είτε εφόσον το νομοθετικό όργανο ήθελε να εξουσιοδοτήσει την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση μόνη ανεκτή συνταγματικά επιλογή, ήταν αυτή του 43 παρ. 2 περ. α' Συντ. Με άλλες λέξεις, μόνο η έκδοση κανονιστικού διατάγματος μετά από πρόταση του αρμοδίου Υπουργού θα μπορούσε να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτή επιλογή. Δεδομένου, λοιπόν, ότι το ζήτημα κρίθηκε γενικό και ότι στην εξουσιοδοτική διάταξη δεν υπήρχαν οι βασικοί κανόνες της ρύθμισης ο Κανονισμός του ΕΣΡ ακυρώθηκε.

¹¹⁰ Αλ. Οικονόμου, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 555 επ..

¹¹¹ Εισήγηση Συμβούλου Γ. Κουβελάκη στην απόφαση 930/1990 ΣτΕ.

Το Δικαστήριο δεν ασχολήθηκε με το δίλημμα της χορήγησης ή μη κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές. Αρκέστηκε να κρίνει ότι το θέμα είναι γενικό και για τον λόγο αυτό θα έπρεπε να έχει εκδοθεί είτε με νόμο είτε με προεδρικό διάταγμα. Πιο εκτενείς είναι οι σκέψεις του Εισηγητή Γ. Κουβελάκη, ο οποίος δέχεται κατ' εξαίρεση την αναγνώριση τέτοιου είδους αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές για τη διασφάλιση της απαιτούμενης αμεροληψίας της εκτελεστικής εξουσίας, προκειμένου να μην «παραμορφωθεί» -κατά την έκφρασή του- το κοινοβουλευτικό δημοκρατικό πολίτευμα και να μην υποκατασταθεί η κυβέρνηση των εκλεγμένων και πολιτικά υπευθύνων από μια κυβέρνηση σοφών. Περαιτέρω επεσήμανε πως «η δημιουργούμενη ανεξάρτητη διοικητική αρχή δεν μπορεί να έχει εξουσία **κύριας** κανονιστικής ρύθμισης», αλλά αρμοδιότητα ρύθμισης ενός ειδικότερου ή τεχνικού ή λεπτομερειακού θέματος που προϋποθέτει όμως ένα ήδη υπάρχον κανονιστικό καθεστώς.

Από τα παραπάνω, βεβαίως, δεν αποκρυσταλλώνεται κάποιος αφορισμός της δυνατότητας των ανεξάρτητων αρχών, και εν προκειμένω του ΕΣΡ, να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις. Σίγουρα όμως η ακύρωση του Κανονισμού του ΕΣΡ και η άποψη περί της κατ' εξαίρεση άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας μπορεί να διαδραμάτισε κάποιο ρόλο στην συνείδηση του νομοθέτη. Μάλιστα, μόλις έξι χρόνια αργότερα, ακριβώς το ίδιο θέμα απασχόλησε εκ νέου το Δικαστήριο (ΣτΕ 4331/1996), το οποίο όμως αυτή τη φορά δεν θεώρησε το θέμα ως γενικότερης σημασίας, που μπορούσε να εκδοθεί μόνο μέσω προεδρικού διατάγματος από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση.

Πιο συγκεκριμένα, είχε προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης η Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης η οποία ρύθμιζε τους όρους, τις προϋποθέσεις και τον χρόνο προβολής των πολιτικών κομμάτων κατά την προεκλογική περίοδο. Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη (άρθρο 30 παρ. 5 του ν. 2429/1996), η Κοινή Υπουργική Απόφαση έπρεπε να εκδοθεί μετά από γνώμη του ΕΣΡ.

Αυτή την φορά, το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση και δεν οδηγήθηκε σε ακύρωση της Υπουργικής απόφασης, καθώς δέχθηκε ότι το ως άνω ζήτημα είναι ειδικότερο

κατά το άρθρο 43 παρ. 2 περ. β' Συντ. και μπορούσε να ρυθμιστεί μέσω νομοθετικής εξουσιοδότησης από τους καθ' ύλην Υπουργούς.

Βάσει, λοιπόν, των ανωτέρω αναδεικνύεται μια έντονη επιφύλαξη προς το ΕΣΡ, καθώς προτιμήθηκε νομολογιακά και εν συνεχεία νομοθετικά, να ανατεθεί η κανονιστική πρωτοβουλία για θέματα που άπτονται του τομέα της ραδιοτηλεόρασης στον αρμόδιο Υπουργό, θέτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το ζήτημα αν το ΕΣΡ διαθέτει εκείνες τις αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να το καταστήσουν μια ρυθμιστική αρχή.

Το ΕΣΡ με την σειρά του επέδειξε ευελιξία και αξιοποίησε τα εργαλεία του ήπιου δικαίου, που του επιφυλάσσει το άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 2863/2000. Έτσι, οι «οδηγίες», με τις οποίες ρυθμίζονται γενικότερα ζητήματα (π.χ. Οδηγία 2/2015 με θέμα: Ραδιοτηλεοπτική κάλυψη της προεκλογικής περιόδου των βουλευτικών εκλογών της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015), οι «συστάσεις» με τις οποίες «επισημαίνονται τα όρια μεταξύ του νόμιμου και του παράνομου¹¹²» (π.χ. Σύσταση 3/2003 για την παρουσίαση των δημοσκοπήσεων) και οι «υποδείξεις» (π.χ. Υπόδειξη 3/2008 για τη χρήση της ζώνης ασφαλείας από τους ηθοποιούς που συμμετέχουν σε τηλεοπτικές σειρές)¹¹³ αντιστάθμισαν την άκρως περιορισμένη αρμοδιότητα προς έκδοση κανονιστικών πράξεων με την σύμπραξη του οικείου Υπουργού.

Ωστόσο, τα κείμενα αυτά στερούνται εκτελεστότητας (άρθρο 5 παρ. 5 ω. 2863/2000) και δεν μπορούν να θέσουν κανόνες δικαίου εξ υπαρχής, παρά μόνο να εξειδικεύσουν τους ήδη ισχύοντες. Αυτά δέχθηκε το ΣτΕ στην απόφαση 371/2015, η οποία αφορούσε την αίτηση που κατέθεσε η ΕΡΤ-Α.Ε. κατά του ΕΣΡ, προκειμένου να ακυρωθεί η απόφασή του, με την οποία επιβλήθηκε στην αιτούσα η διοικητική κύρωση του προστίμου για παράβαση της απαγόρευσης της τηλεοπτικής διαφήμισης παιδικών παιχνιδιών από την 7η έως την 22η ώρα κάθε ημέρας.

Πιο αναλυτικά, το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθετική πρόβλεψη (άρθρο 9 παρ. 6 του ν. 2251/1996) περί απαγόρευσης της τηλεοπτικής διαφήμισης παιδικών παιχνιδιών κάθε είδους σε συγκεκριμένες ώρες, δεν είναι δυνατό να αναιρεθεί από την Οδηγία (7/3.12.2002) του ΕΣΡ προς τους τηλεοπτικούς σταθμούς, η οποία

¹¹² Γ. Ι. Δελλής, *Soft Law και διαβούλευση*. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2009 και Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, *Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

¹¹³ Βλ και διαδικτυακή σελίδα www.esr.gr.

εξαιρούσε από το γενικό απαγορευτικό κανόνα τηλεοπτικές διαφημίσεις παιδικών παιχνιδιών, «που έχουν εκπαιδευτικό χαρακτήρα υπερέχοντα καταφανώς του ψυχαγωγικού ή αποτελούν απομίμηση αντικειμένων χρησιμοποιούμενων από ενηλίκους και έχουν ανάλογη χρηστική αξία». Η οδηγία καθώς και οι συστάσεις και υποδείξεις, που προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 2863/2000 σε συνδυασμό με το άρθρο 5 παρ. 8 του ίδιου νόμου, εκδίδονται με σκοπό την ορθή εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας και για τον λόγο αυτό οφείλουν να βρίσκονται εντός του πλαισίου που οι ρυθμίσεις αυτές θέτουν. Ως εκ τούτου η Οδηγία «δεν μπορεί να θεσπίσει εξ' υπαρχής κανόνες δικαίου, αλλά μόνο να αποδώσει ισχύον δίκαιο, και, εντεύθεν, δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και δεν επιφέρει, σε σχέση με τη νομοθετική απαγόρευση, μεταβολή στην έννομη τάξη».

3.8 Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας συστάθηκε το 1999 με τον νόμο 2773 ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, έχουσα διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, εποπτευόμενη δε από τον Υπουργό Ανάπτυξης ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της. Κύριο έργο της αρχής ήταν η εποπτεία και ο έλεγχος της λειτουργίας όλων των τομέων της αγοράς ενέργειας. Η ΡΑΕ με τον νόμο αυτό εξοπλίστηκε κυρίως με γνωμοδοτική αρμοδιότητα σε σχέση με θέματα που άπτονται του τομέα της ενέργειας και δυνατότητα εισήγησης για την λήψη των απαιτούμενων μέτρων. Η κανονιστική της αρμοδιότητα ήταν περιορισμένη έως ανύπαρκτη, καθώς δεν διέθετε αυτοτελή εξουσία προς έκδοση κανονιστικών πράξεων, ενώ ψήγματα οιονεί αποφασιστικής αρμοδιότητας¹¹⁴ παρουσίαζε η αρμοδιότητα της να εκφράζει την σύμφωνη γνώμη της κατά την κατάρτιση των Κωδίκων και πάντως πριν την δημοσίευσή τους (π.χ. Κώδικας Διαχείρισης του Συστήματος, Κώδικας Συναλλαγών Ηλεκτρικής ενέργειας και Κώδικας Διαχείρισης του Δικτύου, άρθρα 19,20 και 23).

Τον νόμο 2773/1999 ακολούθησε πληθώρα ευρωπαϊκών Οδηγιών και Κανονισμών που ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με αποτέλεσμα την αναβάθμιση του ρόλου της ΡΑΕ ως ρυθμιστικής αρχής. Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς της αρχής

¹¹⁴ Με την έννοια της δεσμευτικότητας που αναπτύσσει η παροχή σύμφωνης γνώμης, βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

διέπεται από τον νόμο 4001/2011 που ενσωμάτωσε στην ελληνική νομοθεσία τις διατάξεις των Οδηγιών 2009/72/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 «Σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της Οδηγίας 2003/54/EK» (EE L 211 της 14.8.2009) και της Οδηγίας 2009/73/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 «Σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά Φυσικού Αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/55/EK» (EE L 211 της 14.8.2009).

Έτσι, σύμφωνα με τα άρθρα 4-6 του ν. 4001/2011, η ΡΑΕ αποτελεί την εθνική ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή που είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο, την ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς ενέργειας, ενώ έχει ίδια νομική προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο.

Στο άρθρο 30 του ν. 4001/2011 ορίζονται οι κανονιστικές και νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες της αρχής, με ρητή πρόβλεψη πλέον της δυνατότητας της ΡΑΕ να εκδίδει με απόφασή της, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, τους Κανονισμούς και τους Κώδικες που προβλέπονται στις διατάξεις του νόμου, ύστερα από γνώμη του αρμόδιου διαχειριστή, όπου αυτή απαιτείται. Ενδεικτικά αναφέρεται ο Κώδικας Διαχείρισης του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου του άρθρου 69 του ν. 4001/2011¹¹⁵. Παράλληλα, όπου απαιτείται από την νομοθεσία - για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου - η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, η ΡΑΕ προβαίνει σε κάθε αναγκαία ενέργεια για την έκδοση αυτών και καταθέτει προς τους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς τις απόψεις της επί των σχεδίων των εν λόγω διαταγμάτων, ενώ δύναται να προτείνει τις νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με την προώθηση και την επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής της. Τέλος, η αρχή έχει την ευχέρεια να εκδίδει Ανακοινώσεις οι οποίες, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, αναρτώνται στην ιστοσελίδα της και ορίζουν τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύει και εφαρμόζει το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο.

Από τα παραπάνω συνάγεται η προοδευτική ενίσχυση του κανονιστικού και ρυθμιστικού ρόλου της ΡΑΕ, που συναρτάται τόσο με τους κανόνες του παράγωγου

¹¹⁵ Βλ. και διαδικτυακή σελίδα www.rae.gr.

ευρωπαϊκού δικαίου όσο και με την εξέλιξη της διαδικασίας απελευθέρωσης της ενεργειακής αγοράς¹¹⁶. Ο Έλληνας νομοθέτης, σε συμμόρφωση προς τις ευρωπαϊκές επιταγές, αναγνώρισε την ιδιαίτερη, τεχνική και λεπτομερή φύση των ζητημάτων της ενεργειακής αγοράς καθώς και την ανάγκη ταχείας προσαρμογής στις όποιες μεταβολές, και έτσι με το ν. 4001/2011 απένειμε στην ΡΑΕ την αρμοδιότητα εκπόνησης και κατάρτισης της νομοθεσίας που διέπει την λειτουργία του τομέα της ενέργειας. Η αρχή έχει στο οπλοστάσιό της εργαλεία παραδοσιακά, όπως είναι η έκδοση μιας κανονιστικής πράξης ή μιας γνωμοδότησης, εργαλεία του ήπιου δικαίου, όπως οι Ανακοινώσεις για την εξειδίκευση του ρυθμιστικού πλαισίου και το θεσμό της διαβούλευσης που εξυπηρετεί τις ανάγκες της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ρύθμισης, με την έννοια ότι λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις δημόσιων και οικονομικών φορέων με απώτερο σκοπό την ευρύτερη αποδοχή του νομοθετήματος¹¹⁷.

Ωστόσο, η χορηγηθείσα κανονιστική αρμοδιότητα δεν εξικνείται μέχρι του σημείου ανάθεσης στην ΡΑΕ της γενικής αρμοδιότητας ρύθμισης με κανονιστικές πράξεις κάθε θέματος σχετικού με την εσωτερική ενεργειακή αγορά. Μια τέτοια επιλογή θα είχε ως συνέπεια τη διάσπαση της εκτελεστικής εξουσίας και θα αντίκειτο στην αρχή της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η αρμοδιότητα και η δράση των διοικητικών οργάνων πρέπει να προβλέπεται και να οριοθετείται από κανόνες δικαίου. Επομένως, και στην περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών απαιτείται ρητή και σαφής ανάθεση αρμοδιότητας και δεν αναγνωρίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας αυτών για όλα τα θέματα που μπορεί να ανακύψουν στον υπό ρύθμιση τομέα, και εν προκειμένω στον τομέα της ενέργειας¹¹⁸.

3.9 Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Η Εθνική Επιτροπή –αρχικά μόνο- Τηλεπικοινωνιών ιδρύθηκε με τον νόμο 2075/1992 σε συμμόρφωση προς τις Οδηγίες 90/387, 90/388 και 92/44 ΕΟΚ ως το

¹¹⁶ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

¹¹⁷ Αθ. Μωραΐτη, Οι νομοθετικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες της ρυθμιστικής αρχής ενέργειας στην Ελλάδα και στην Γαλλία, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

¹¹⁸ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αρμοδιότητες της ΡΑΕ κατά το ευρωπαϊκό και ελληνικό δίκαιο. Θέματα συνταγματικότητας, Ενέργεια & Δίκαιο, τεύχος 15, 2011 και Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

«ανεξάρτητο όργανο» που αποτελούσε την «εθνική κανονιστική αρχή» για την ελεύθερη παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και επανασυστάθηκε με τον νόμο 2246/1994¹¹⁹. Με τον ν. 2668/1998, ο οποίος προσδιόριζε τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανατέθηκε επιπλέον στην ΕΕΤ η ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών και η αρχή μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)¹²⁰. Στη συνέχεια, με τον ν.2867/2000 ενισχύθηκε ο ρυθμιστικός, εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος της ΕΕΤΤ, ενώ ακολούθησαν και άλλοι νόμοι (π.χ. ν. 3431/2006) με πλέον ισχύοντες τους: **ν.4070/2012 για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες** (όπως τροποποιήθηκε με τον ν.4146/2013, τον ν.4313/2014 και τον ν. 4339/2015) και τον **ν.4053/2012 για την ταχυδρομική αγορά** και θέματα ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Βάσει των παραπάνω, η ΕΕΤΤ αποτελεί την εθνική ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή που απολαμβάνει διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δρα ανεξάρτητα χωρίς να λαμβάνει οδηγίες και είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο, την ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και του τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Παράλληλα, η αρχή γνωστοποιεί τις κανονιστικές αποφάσεις της στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και υποβάλλει ετησίως Έκθεση των πεπραγμένων στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και στον Πρόεδρο της Βουλής.

Η ΕΕΤΤ εξοπλίζεται με μια δέσμη αποφασιστικών, ελεγκτικών, κανονιστικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων που καταγράφεται λεπτομερώς στο άρθρο 12 του ν. 4070/2012 και στο άρθρο 5 του ν. 4053/2012. Αναφορικά με την κανονιστική της εξουσία, ορίζεται πως η αρχή δύναται να εκδώσει τις απαιτούμενες κανονιστικές διοικητικές πράξεις για την ρύθμιση κάθε θέματος σχετικού με τις αρμοδιότητές (στοιχείο μγ' άρθρου 12 ν. 4070/2012). Ενδεικτικά αναφέρεται η έκδοση:

- ο του Κανονισμού για την ρύθμιση κάθε θέματος το οποίο αφορά στην εκχώρηση των ονομάτων χώρου στο Διαδίκτυο με κατάληξη «.gr»

¹¹⁹ Ν. Δ. Κουλούρης, Οι περιπέτειες του «Ε.Σ.Ρ.» και της «Ε.Ε.Τ.»: Το λυκόφως των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών;, ΕΔΔΔ, 1996.

¹²⁰ Βλ. διαδικτυακή σελίδα www.eett.gr.

- κανονιστικών πράξεων για την προστασία του καταναλωτή στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών,
- των Κωδίκων Δεοντολογίας που διέπουν την άσκηση των ταχυδρομικών υπηρεσιών καθώς και των Κωδίκων Δεοντολογίας για την παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, και
- των κανονιστικών πράξεων αναφορικά με τα θέματα φορητότητας των αριθμών.

Από τις νομοθετικές προβλέψεις και τα ανωτέρω συνάγεται ότι η ΕΕΤΤ διαθέτει (όπως διέθετε και υπό το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο του ν. 3431/2006) εκτεταμένη κανονιστική αρμοδιότητα, γεγονός που μπορεί να την οδήγησε στην πιο περιορισμένη –σε σχέση με τις προαναφερθείσες ρυθμιστικές αρχές: ΕΣΡ και ΡΑΕ- χρήση των άτυπων κειμένων του soft law, αν και δύναται να απευθύνει οδηγίες και συστάσεις (στοιχείο λδ' ν. 4070/2012)¹²¹.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 4070/2012 και 4053/2012, ο Υπουργός διατηρεί την αρμοδιότητα περί χάραξης της γενικής πολιτικής και την κανονιστική και νομοθετική πρωτοβουλία στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Υφίσταται, συνεπώς, μια διάκριση μεταξύ της πολιτικής απόφασης, που παραμένει στο επίπεδο του Υπουργείου, και της ρύθμισης τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων που ανατίθεται στην ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή¹²².

Η εν λόγω νομοθετική επιλογή συνάδει με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 3 Συντ.), την κοινοβουλευτική αρχή (άρθρα 68, 84 και 85 Συντ.) και το άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, που θέλει οι πολιτικές αποφάσεις να λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο από την πολιτικά υπεύθυνη Κυβέρνηση, ώστε η λαϊκή κυριαρχία να μην αποδίδεται σε ένα λαό απόντα, ο ρόλος του οποίου εξαντλείται στην παροχή μιας τυπικής, μόνο, νομιμοποίησης.

¹²¹ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

¹²² Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010 και Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

3.10 Επιτροπή Ανταγωνισμού

Η Επιτροπή για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού είναι μια από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές που λειτούργησαν στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς η ίδρυσή της συντελέστηκε με τον νόμο 703/1977, ενώ η αρχή δραστηριοποιήθηκε λίγα χρόνια μετά. Σήμερα, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την δράση της αρχής βρίσκεται κωδικοποιημένο στις διατάξεις του ν. 3959/2011¹²³.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι ανεξάρτητη αρχή, με ίδια νομική προσωπικότητα και τα μέλη της απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η αποστολή της αρχής έγκειται στην διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3959/2011 και στην τήρηση των άρθρων 101 (απαγόρευση συμπράξεων) και 102 (απαγόρευση καταχρηστικής εκμετάλλευσης της δεσπόζουσας θέσης που έχει μια επιχείρηση εντός της εσωτερικής αγοράς) της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 24 του ως άνω νόμου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού ασκεί τις αρμοδιότητές της υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων των ρυθμιστικών αρχών που έχουν αναλάβει συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας και συνεργάζεται με αυτές εφόσον της ζητηθεί. Κατ' αυτό, λοιπόν, διακρίνεται η Επιτροπή Ανταγωνισμού από τις επιμέρους τομεακές ρυθμιστικές αρχές (ΕΣΡ¹²⁴, ΡΑΕ, ΕΕΤΤ): η αρμοδιότητά της είναι γενική και καταλαμβάνει όλους τους τομείς της οικονομίας, ενώ δεν διαθέτει αρμοδιότητα ειδικής ρυθμιστικής παρέμβασης σε κάποιον τομέα της αγοράς¹²⁵.

¹²³ Βλ και διαδικτυακή σελίδα www.epant.gr.

¹²⁴ Η νομοθετική επιλογή περί ελέγχου της εφαρμογής των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού είτε από τις τομεακές ρυθμιστικές αρχές είτε από την Επιτροπή Ανταγωνισμού δεν είναι ενιαία, με την έννοια ότι ενώ στην ΕΕΤΤ έχει χορηγηθεί η εξουσία εφαρμογής των διατάξεων του ν.3959/2011-πέραν της εξουσίας εφαρμογής της ειδικής νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών-, η αρμοδιότητα του ΕΣΡ, από την άλλη, σε θέματα οικονομικής ρύθμισης είναι περιορισμένη, με αποτέλεσμα οι ρυθμίσεις του ν. 3592/2007 που σχετίζονται με τον ελεύθερο ανταγωνισμό στα ΜΜΕ να εφαρμόζονται και να ελέγχονται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, βλ. Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

¹²⁵ Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008 και Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Οι αρμοδιότητες της αρχής καταγράφονται στα άρθρα 11, 14 και 23 του ν. 3959/2011. Βάσει αυτών η Επιτροπή Ανταγωνισμού δύναται ενδεικτικά:

- ο να λαμβάνει κάθε κανονιστικό μέτρο που θεωρεί αναγκαίο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού,
- ο να παρέχει την γνώμη της για θέματα ανταγωνισμού, επί προτάσεων τροποποίησης του ν. 3959/2011, επί σχεδίων νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν στην λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού, και
- ο να εκδίδει ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3959/2011.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, αν και δεν διαθέτει τις λεπτομερείς κανονιστικές αρμοδιότητες που διαθέτει λόγω χάρη η ΕΕΤΤ, εξοπλίζεται με αξιόλογη κανονιστική αρμοδιότητα, ενώ ιδιαίτερη δυναμική παρουσιάζουν και οι ήπιου δικαίου Ανακοινώσεις¹²⁶ της αρχής που περιλαμβάνουν τις κατευθυντήριες γραμμές για την πρακτική που θα τηρηθεί από την αρχή κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας και με απώτερο σκοπό την διασφάλιση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας.

3.11 Συμπέρασμα τρίτου κεφαλαίου

Από την ανωτέρω καταγραφή βασικών κανονιστικών αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών φαίνεται πως, με την εξαίρεση του Συνηγόρου του Πολίτη, διαθέτουν κανονιστική εξουσία, η οποία, όμως, εκδηλώνεται διαφορετικά όχι μόνο σε κάθε κατηγορία αρχών (αρχές εγγυητές δικαιωμάτων \neq αρχές ρυθμιστές ενός τομέα της αγοράς, πρώτο κεφάλαιο) αλλά ακόμη και μεταξύ των αρχών που ανήκουν στην ίδια κατηγορία.

Η διαφοροποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών αλλά και της φύσης του έργου τους συνέχεια άμεσα με την διαφορετικά ασκούμενη κανονιστική αρμοδιότητα. Από την μια πλευρά, οι συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές επιφορτίζονται με την ενίσχυση της προστασίας ορισμένων κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου

¹²⁶ Π.χ. Ανακοίνωση της 12/5/2006: Κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των προστίμων που επιβάλλονται δυνάμει του άρθρου 9 του ν. 703/1977 (ο τότε ισχύων).

επεμβαίνοντας, με αυτόν τον τρόπο, στον κοινωνικό τομέα. Αυτό δεν σημαίνει, βεβαίως, ότι οι αρχές αυτές επιδεικνύουν το ίδιο κανονιστικό έργο, καθώς από την ανύπαρκτη κανονιστική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη διακρίνεται η περιορισμένη κανονιστική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ και ακολούθως αυτή της ΑΠΔΠΧ και της ΑΔΑΕ. Οι τελευταίες αναπτύσσουν αξιόλογο ρυθμιστικό ρόλο στους τομείς που έχουν αναλάβει τόσο με έκδοση κανονιστικών πράξεων μέσω του 43 παρ.2 Συντ. όσο και με την παραγωγή κειμένων του soft law (οδηγίες, συστάσεις κ.λπ.).

Από την άλλη πλευρά τοποθετούνται οι ρυθμιστικές αρχές που επωμίζονται ένα «διεπιστημονικό¹²⁷» έργο σε σχέση με το αμιγώς νομικό των προηγούμενων αρχών, με την έννοια ότι κατά την δράση τους εμφανίζονται ιδιαίτερος τεχνικά και οικονομικά ζητήματα. Οι αρχές αυτές αποσκοπούν στην ομαλή λειτουργία είτε γενικώς της οικονομίας της αγοράς (π.χ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού με την εφαρμογή των κανόνων περί ελεύθερου και αποτελεσματικού ανταγωνισμού) είτε ορισμένου τομέα της οικονομικής δράσης που έχουν αναλάβει, ο οποίος βρίσκεται σε συνθήκες απελευθέρωσης (ΕΕΤΤ και ΡΑΕ). Οι αρχές της καλής νομοθέτησης και της καλής ρύθμισης επιτάσσουν την συνεργασία των ρυθμιστικών αρχών με την Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, καθώς οι εν λόγω αρχές μπορούν να εισφέρουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία, ταχύτητα και ευελιξία. Έτσι, θα ήταν μάλλον αδιανόητη η αναγνώριση υπέρ αυτών μιας καθαρά ελεγκτικής και συμβουλευτικής δραστηριότητας, όπως αυτής του Συνηγόρου του Πολίτη. Οι ρυθμιστικές αρχές, λοιπόν, είναι προικισμένες με κανονιστική αρμοδιότητα χωρίς να ελλείπει και από αυτές το στοιχείο της ανομοιογένειας. Η κανονιστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ, λόγω χάρη, είναι αρκετά περιορισμένη ιδίως στο σκέλος της οικονομικής ρύθμισης και δεν μπορεί να συγκριθεί με αυτή που διαθέτουν η ΡΑΕ και η ΕΕΤΤ, χωρίς να σημαίνει, ωστόσο, ότι δεν υπάρχουν διαφοροποιήσεις ακόμα και μεταξύ αυτών των δύο ρυθμιστικών αρχών που δρουν στο πεδίο απελευθερωμένων βιομηχανιών δικτύου. Αυτό μπορεί να εξηγηθεί από το στάδιο που βρίσκεται η διαδικασία της απελευθέρωσης της εκάστοτε αγοράς¹²⁸, που επηρεάζει ακολούθως τις επιλογές του ενωσιακού και του εθνικού νομοθέτη, καθώς η εθνική νομοθεσία ενσωματώνει ουσιαστικά τις ευρωπαϊκές οδηγίες.

¹²⁷ Γ.Ι. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ..

¹²⁸ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Εν κατακλείδι, διαπιστώνεται ότι η χορήγηση κανονιστικής αρμοδιότητας βάσει των κριτηρίων του 43 παρ. 2 του Συντάγματος κρίνεται ad hoc για εκάστη αρχή, και επηρεάζεται από τον διαφορετικό χρόνο ίδρυσής τους, την διαφορετική αποστολή τους και κυρίως τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μέσω της συμμετοχής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΟΣ

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών δεν εξυπηρετεί κάποια δογματική αναγκαιότητα¹²⁹, αλλά, θα έλεγε κανείς, ότι η εγκαθίδρυσή και εξάπλωσή του προκλήθηκε βάσει των πραγματικών δεδομένων, τα οποία μπορεί να αναλυθούν σωρευτικώς ή/και διαζευκτικώς ως παθογένειες των κλασσικών διοικητικών δομών, ως ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας που επιφέρει «νέου τύπου απειλές¹³⁰» για θεμελιώδη δικαιώματα, ως η πολιτική επιλογή περί απελευθέρωσης δικτύων της αγοράς και της τήρησης των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η διαφορετική πραγματικότητα, που οδήγησε στην ίδρυση κάθε ανεξάρτητης αρχής, επιφέρει με την σειρά της την ιδιαίτερη αποστολή εκάστης, τις διαφορετικές αρμοδιότητες και εν τελεί μια γενικότερη ανομοιομορφία.

Παράλληλα, πραγματικό δεδομένο συνιστά η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη. Ο θεσμός εισήχθη πριν από περίπου τριάντα χρόνια και έφερε, κατά τα ξένα πρότυπα, κάποια ιδιαίζοντα χαρακτηριστικά μη απολύτως συμβατά προς τις βάσεις του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος. Ίσως, ένας θεωρητικός του δικαίου μπορεί να επισημάνει τις δογματικές αποκλίσεις από την τυπική εφαρμογή των αρχών της διάκρισης των εξουσιών, της λαϊκής κυριαρχίας και της κοινοβουλευτικής αρχής σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές ή να επικρίνει τις όποιες αντισταθμιστικές λύσεις δόθηκαν ως ανεπαρκείς. Από την άλλη πλευρά, ένας τέτοιος θεωρητικός προβληματισμός ίσως έχει να επιδείξει πλέον μόνο θεωρητική αξία, μετά την τριακονταετή ωρίμανση του θεσμού στην νομική μας παράδοση καθώς και λόγω των στενών περιθωρίων που αφήνουν οι επιλογές που γίνονται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Ακολούθως η αναγνώριση της άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας εκ μέρους των ανεξάρτητων αρχών μέσω του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., με τις όποιες επιφυλάξεις την συνοδεύουν, καθώς πρόκειται για διοικητικές αρχές τιθέμενες εκτός της βεμπεριανής πυραμίδας και με ελλιπή δημοκρατική νομιμοποίηση, έγινε αποδεκτή στην

¹²⁹ Αικ. Ν. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

¹³⁰ Ευ. Βενιζέλος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001, Η «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών, Επιμέλεια: Φ. Ι. Κοζύρης-Σ. Μεγγλίδου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.

συντριπτική πλειοψηφία των νόμων, που διέπουν την λειτουργία των αρχών, που αναλύθηκαν. Όπως χαρακτηριστικά έχει σχολιαστεί¹³¹ «στη σύγχρονη δημοκρατία ο απολογισμός του έργου των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει, και, στην πραγματικότητα, δεν περιορίζεται στο σύστημα της κοινοβουλευτικής ευθύνης. Ο εντεινόμενος δικαστικός έλεγχος, η κριτική παρέμβαση της επιστήμης και η συνεχής ενημέρωση των πολιτών για τη δράση της διοίκησης έχουν αναπτύξει ένα νέο και αρκετά αποτελεσματικό «δίκτυο» ελέγχου».

Παραπλεύρως, αυτής της τυπικά ασκούμενης κανονιστικής εξουσίας τέθηκε η ανάπτυξη μιας άτυπης κανονιστικής εξουσίας, ως αποτέλεσμα είτε της ρυθμιστικής λειτουργίας που δεν περιορίζεται και δεν εξαντλείται στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ιδίως όταν αυτή οριοθετείται από τις στενά ερμηνευόμενες από την νομολογία προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ.2 Συντ., είτε των πλεονεκτημάτων που εμφανίζει σε σχέση με τα παραδοσιακά εργαλεία. Υφίστανται, συνεπώς, κείμενα ήπιου δικαίου που αναπτύσσουν αυξανόμενη δυναμική- ιδίως στην οικονομική ρύθμιση-και επηρεάζουν την κελσενική πυραμίδα¹³². Αυτές οι νέες μορφές δράσης (π.χ. οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές κ.ά.) μπορεί να μην δημιουργούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις αλλά επιδιώκουν να επηρεάσουν την συμπεριφορά των αποδεκτών τους, συνήθως μέσω της επαπειλούμενης κύρωσης ή συνέπειας.

Σε ένα περιβάλλον διαμορφωμένο κατ' αυτόν τον τρόπο αναδεικνύεται πιο σημαντικός από ποτέ ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος μπορεί να λειτουργήσει αντισταθμιστικά προς την όποια «υπερεξουσία» των ανεξάρτητων αρχών προστατεύοντας τα δικαιώματα των διοικουμένων. Γίνεται παγίως δεκτό ότι τα κείμενα αυτά, στερούμενα κανονιστικότητας, ελέγχονται παρεμπιπτόντως και όχι ευθέως. Αυτή την παραδοσιακή αντίληψη ανέτρεψε πρόσφατα το γαλλικό Conseil d'Etat με δύο αποφάσεις της 21^{ης} Μαρτίου 2016 (Fairvesta και Numericable), με τις οποίες έκρινε ότι παραδεκτός ασκήθηκαν αιτήσεις ακύρωσης κατά ανακοίνωσης και τοποθέτησης γαλλικών ρυθμιστικών αρχών. Συγκεκριμένα το γαλλικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης γνώμες, συστάσεις,

¹³¹ Ιφ. Καμτσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα, 1996, σελ. 645 επ..

¹³² Γ. Ι. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

προειδοποιήσεις και τοποθετήσεις οι οποίες θα μπορούσαν στη συνέχεια να δικαιολογήσουν την επιβολή κυρώσεων εκ μέρους των ρυθμιστικών αρχών» καθώς και όταν αυτές οι πράξεις δύνανται «να προκαλέσουν σοβαρές συνέπειες, κυρίως οικονομικής φύσης, ή όταν προορίζονται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνεται¹³³».

Την παραπάνω νομολογιακή στροφή φαίνεται να την έχει ήδη λάβει υπόψη του ο Έλληνας δικαστής καθώς έκανε μνεία των εν λόγω γαλλικών αποφάσεων στην πρόσφατη απόφαση 1755/2017 ΣτΕ. Η απόφαση μπορεί να μην αφορούσε ρυθμιστική αρχή αξιοποιήθηκε όμως το σκεπτικό του γαλλικού δικαστηρίου περί της δυνατότητας προσβολής πράξεων που είναι δυνατόν «να προκαλέσουν σοβαρές συνέπειες, κυρίως οικονομικής φύσης, ή όταν προορίζονται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνεται». Σε συνέχεια αυτής της λογικής, το ΣτΕ αναγνώρισε έννομο συμφέρον του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου να ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης του ΔΣ του «Διεπιστημονικού Οργανισμού Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης» (Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π.), στην οποία αναφέρεται ότι δεν είναι δυνατή η αναγνώριση της ισοτιμίας τίτλου σπουδών Νομικής στο «Ελληνικό Δίκαιο». Το έννομο συμφέρον του αιτούντος Πανεπιστημίου θεμελιώνεται, κατά το ΣτΕ, στις οικονομικές φύσης συνέπειες (αποτροπή εγγραφής υποψηφίων φοιτητών στο εν λόγω πρόγραμμα σπουδών) που υφίσταται από την έκδοση και δημοσίευση της πράξης δεδομένου ότι παρέχει ανάλογο πρόγραμμα σπουδών.

Με βάση αυτή την νομολογία και εν αναμονή της όποιας περαιτέρω επεξεργασίας της φαίνεται ότι τα όποια αναφερόμενα ζητήματα αντιμετωπίζονται ad hoc στο στάδιο του δικαστικού ελέγχου.

Εν κατακλείδι, ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας ενός σύγχρονου κράτους, που μετέχει σε διεθνείς οργανισμούς, έχει ενισχυθεί σε τέτοιο βαθμό, με αποτέλεσμα να επιβάλλεται η αντίστοιχη ενδυνάμωση των έτερων δύο πόλων της κρατικής εξουσίας, προκειμένου να τηρούνται οι απαιτούμενες ισορροπίες και να διεξάγεται ο προσήκων έλεγχος. Προβάλλει, συνεπώς, ως αδήριτη η ανάγκη τόσο της επαύξησης της έντασης

¹³³ Ευγ. Β. Πρεβεδούρου, Το «ήπιο δίκαιο», αντικείμενο ευθέως ακυρωτικού ελέγχου (CE, ass., 21 mars 2016, Société Fairvesta international GMBH και Société NC Numericable), στην διαδικτυακή σελίδα www.prevedourou.gr.

του δικαστικού ελέγχου, με σκοπό την διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών, όσο και της εξεύρεσης εκείνων των μέσων που θα ανανεώσουν το κοινοβουλευτικό πολίτευμα, προσφέροντας στο νομοθετικό όργανο την αποτελεσματικότητα, την προσαρμοστικότητα και την ευελιξία που απαιτούν οι καιροί.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

i. Βιβλιογραφία

- Αντωνόπουλος Μανώλης, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995
- Βενιζέλος Ευάγγελος, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002
- Γώγος Κωνσταντίνος, *Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000
- Δελλής Γιώργος, *Soft Law και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης σε: Νόμος, Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου*, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009
- Δελλής Γιώργος, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008
- Επιμέλεια: Αντώνης Μακρυδημήτρης, Όλγα Ζύγουρα, *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002
- Επιμέλεια: Δημήτρης Θ. Τσάτσος, Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003
- Επιμέλεια: Νίκος Φραγκάκης, *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008
- Επιμέλεια: Φ. Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003
- Ηλιάδου Αικατερίνη, *Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010
- Ηλιάδου Αικατερίνη, *Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος*, σε: *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη Αναθεώρηση του Ελληνικού*

Συντάγματος. Σκέψεις, τάσεις και προοπτικές, Επιμέλεια: Κ. Γώγος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002

- Λαζαράκος Γρηγόρης, Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010
- Μαυρομούστακου Ήβη, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012
- Μήτρου Λίλιαν, Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1999
- Μουκίου Χρυσούλα, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης: Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2009
- Μωραΐτη Αθηνά, Οι νομοθετικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες της ρυθμιστικής αρχής ενέργειας στην Ελλάδα και στην Γαλλία, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη,
- Παντελής Αντώνης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η Έκδοση, Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2007
- Πρεβεδούρου Ευγενία, Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017
- Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011

ii. Αρθρογραφία

- Αλιβιζάτος Νίκος, Η «τρίτη» απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ραδιοτηλεόραση. Σχόλιο στην ΣτΕ 930/1990 Ολ., Το Σύνταγμα, 1990, σελ. 57 επ.
- Βαγιωνάκης Νικόλαος, Το ζήτημα της νομικής φύσης των πράξεων των ελληνικών ανεξάρτητων διοικητικών αρχών – Με έμφαση στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το Συνήγορο του Πολίτη και την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα - , Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (Εφαρμογές ΔΔ), 2002, σελ. 443 επ.
- Δελλής Γιώργος, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη, 2003, σελ. 1281 επ.

- Δετσαρίδης Χρήστος, Οι ανεξάρτητες αρχές και η τυπική διάκριση των λειτουργιών. Μήπως εισάγεται μια νέα λειτουργία;, Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔτΑ), 2009, σελ. 99 επ.
- Ηλιάδου Αικατερίνη, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διοικητική Δίκη (ΔιΔικ), 2000, σελ.784 επ.
- Καμτσίδου Ιφιγένεια, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, Το Σύνταγμα, 1996, σελ. 645 επ.
- Καμτσίδου Ιφιγένεια, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 543 επ.
- Κίκη Γιάννα, Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως θεματοφύλακας μίας θεσμικής εγγύησης. Η απόφαση 872/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη ραδιοτηλεόραση, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 1992, σελ. 496 επ.
- Κουλούρης Νίκος, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διοικητική Δίκη (ΔιΔικ), 1993, σελ. 1140 επ.
- Κουλούρης Νίκος, Οι περιπέτειες του «Ε.Σ.Ρ.» και της «Ε.Ε.Τ.»: Το λυκόφως των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών;, Επιθεώρησις δημοσίου και διοικητικού δικαίου (ΕΔΔΔ). 1996, σελ. 29 επ.
- Κτιστάκη Σταυρούλα, Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔτΑ), 1999
- Μαυρομούστακου Ήβη, Εμπειρική (συν)διαμόρφωση των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα, Επιθεώρησις δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου (ΕΔΔΔΔ), 2007, σελ. 281 επ.
- Μαυρομούστακου Ήβη, Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφΔΔ), 2012, σελ. 236 επ.
- Νικόλα Ιφιγένεια, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως αρμοί της πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας, Το Σύνταγμα, 2013, σελ. 457 επ.

- Οικονόμου Αλέξανδρος, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας. Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 944/1999, Το Σύνταγμα, 1999, σελ. 555 επ.
- Παραράς Αλέξης, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφΔΔ), 2006, σελ 123 επ.
- Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, Αρμοδιότητες της Ρ.Α.Ε. κατά το ευρωπαϊκό και ελληνικό δίκαιο. Θέματα συνταγματικότητας, Ενέργεια & Δίκαιο, τεύχος 15, 2011
- Χρυσόγονος Κώστας, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα, 2000, σελ. 1163 επ.

iii. Διαδικτυακές σελίδες

- www.adae.gr
- www.asep.gr
- www.dpa.gr
- www.dsanet.gr (για τη νομολογία)
- www.eett.gr
- www.epant.gr
- www.esr.gr
- www.prevedourou.gr
 - Η απόφαση ΣτΕ 1755/2017: ισοτιμία τίτλου νομικών σπουδών – το soft law στο ΣτΕ και η διάκριση «διοικητικής κύρωσης» και «ποινής»
 - Οι διοικητικές πράξεις
 - Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης
 - Το «ήπιο δίκαιο» αντικείμενο ευθέως ακυρωτικού ελέγχου
 - Το περιεχόμενο και η σημασία του ηπίου δικαίου (soft law) στο πεδίο του ανταγωνισμού
- www.rae.gr
- www.synigoros.gr