



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΠΜΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2021-2022

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΗΣ ΣΟΦΙΑΣ ΓΕΩΡΓΑ

ΑΜ:7340142101002

ΜΕ ΘΕΜΑ:

**«ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ
ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»**

Επιτροπή:

α) Επ. Καθηγήτρια Βασιλική Χρήστου (επιβλέπουσα)

β) Καθηγητής Σπυρίδων Βλαχόπουλος

γ) Αν. Καθηγητής Νικόλαος Παπασπύρου

Αθήνα, 2022

Copyright © [Σοφία Γεώργα, 2022]

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.

Ευχαριστώ θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια μου κ. Βασιλική Χρήστου για τις πολύτιμες συμβουλές, το χρόνο και την υποστήριξή της. Ευχαριστώ την οικογένειά μου για τη στήριξή της κατά τη διάρκεια της συγγραφής αυτής της διπλωματικής.

Πίνακας περιεχομένων

Συνομογραφίες	5
Πρόλογος	6
Μέρος 1 ^ο : Το συνταγματικό πλαίσιο των ΑΔΑ.....	9
Κεφάλαιο 1 ^ο : Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και η προσθήκη του άρθρου 101Α...9	
Κεφάλαιο 2 ^ο : Η τροποποίηση του άρθρου 101Α§2 στην συνταγματική αναθεώρηση του 2019.....	12
Κεφάλαιο 3 ^ο : Συνταγματικά κατοχυρωμένες και νομοθετικά προβλεπόμενες ΑΔΑ.....	13
Μέρος 2 ^ο : Εγγυήσεις ανεξαρτησίας κατά το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο.....	15
Κεφάλαιο 1 ^ο : Εγγυήσεις ανεξαρτησίας κατά το στάδιο επιλογής της διοίκησης των ΑΔΑ...16	
I. Διαδικασία και όργανο επιλογής στελεχών ΑΔΑ.....	16
II. Κριτήρια επιλογής των μελών – Ο κανόνας της εξειδίκευσης.....	18
III. Κωλύματα διορισμού και ασυμβίβαστες ιδιότητες.....	19
IV. Ο αριθμός των μελών	20
Κεφάλαιο 2 ^ο : Εγγυήσεις ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων της διοίκησης των ΑΔΑ.....	20
I. Λειτουργική ανεξαρτησία.....	20
II. Το ορισμένο της θητείας.....	26
i) Πρόωρη παύση θητείας.....	26
ii) Παράταση της θητείας.....	36
III. Ο κανόνας πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης – Υποχρέωση ανάπαυσης.....	41
IV. Οι αποδοχές των μελών των ΑΔΑ.....	43
V. Κοινοβουλευτικός έλεγχος	44
VII. Δικαστικός έλεγχος.....	45
Επίλογος.....	47
Βιβλιογραφία.....	49
Αρθρογραφία.....	50
Νομολογία.....	52

Συντομογραφίες

ΑΔΑ	Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
ΑΔΑΕ	Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔτΠ	Διάσκεψη των Προέδρων
ΕΑΑ	Εθνικές Αρχές Ανταγωνισμού
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΑ	Επιτροπή Ανταγωνισμού
ΕφΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΕΠΔ	Ευρωπαίος Επίτροπος Προστασίας Δεδομένων
ΕΡΑ	Εθνική Ρυθμιστική Αρχή
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΚανΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΕCD	Organization for Economic Co-operation and Development
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας

Πρόλογος

Οι ανεξάρτητες αρχές θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά στις ΗΠΑ κατά τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, ως ρυθμιστικές αρχές, ενώ εμφανίστηκαν στην γαλλική έννομη τάξη την δεκαετία του 1950 ως διοικητικές αρχές.¹ Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν πλέον ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο φαινόμενο και στην ελληνική έννομη τάξη.² Είναι συνήθως, με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη, συλλογικά διοικητικά όργανα, ενταγμένα στο νομικό πρόσωπο του Κράτους υπό ευρεία έννοια. Εντούτοις, δεν υπόκεινται στην διοικητική ιεραρχία.³ Δεν έχουν ίδια νομική προσωπικότητα, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων. Εγγενές χαρακτηριστικό των ΑΔΑ είναι η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία, ιδιαίτερος υπό την μορφή της εξωτερικής και ενδοδιοικητικής ανεξαρτησίας. Διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή ιδιαίτερο προϋπολογισμό και δικό τους προσωπικό δυναμικό. Η ως άνω ανεξαρτησία στρέφεται έναντι των υπολοίπων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, Κυβέρνησης και Διοίκησης.⁴ Περαιτέρω, τα μέλη της διοίκησης των ΑΔΑ περιβάλλονται από εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Η μεν προσωπική ανεξαρτησία εκδηλώνεται στον διορισμό τους βάσει διαδικασίας που παρέχει εγγυήσεις αδιάβλητης κρίσης, στην πρόβλεψη ορισμένης θητείας και στη διασφάλιση αντίστοιχης στοιχειώδους οικονομικής ανεξαρτησίας, εγγυήσεις χωρίς τις οποίες τα στελέχη δεν θα ασκούσαν με τον ίδιο τρόπο και αμεροληψία τα καθήκοντα τους. Η δε λειτουργική ανεξαρτησία έγκειται στη μη υπαγωγή τους στον προληπτικό ή κατασταλακτικό ιεραρχικό έλεγχο ή στη διοικητική εποπτεία του Δημοσίου εν γένει.⁵ Συνεπώς, εντολές, διαταγές, οδηγίες ή παρεμβάσεις κάθε τύπου εκ μέρους της Διοίκησης στο έργο των διοικήσεων των ΑΔΑ αποκλείονται. Ως προς τα χαρακτηριστικά αυτά, διαφέρουν από τις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες λειτουργούν εντός του συστήματος της διοικητικής ιεραρχικής εποπτείας.

Οι ανεξάρτητες αρχές ασκούν δημόσια εξουσία, εκδίδοντας δεσμευτικές αποφάσεις. Ακόμα, διαθέτουν γνωμοδοτικές και κανονιστικές αρμοδιότητες, δηλαδή εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου⁶, αρμοδιότητες αδειοδότησης, δηλαδή έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, ελεγκτικές αρμοδιότητες καθώς και αρμοδιότητες επιβολής προστίμων και λοιπών διοικητικών κυρώσεων. Κατά κύριο λόγο, οι ΑΔΑ δραστηριοποιούνται σε πεδία ασκήσεως εξουσίας που σχετίζονται με την απελευθέρωση νευραλγικών αγορών που προηγουμένως άνηκαν στο κρατικό μονοπώλιο ή σε τομείς προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων όπου απαιτείται η αυξημένη προστασία της εγγυητικής τους διάστασης.⁷ Κατά μια άποψη, ιδρύθηκαν για να αντιμετωπίσουν τις δυσλειτουργίες της σύγχρονης Διοίκησης, χωρίς τις επιρροές των κυβερνώντων, των πολιτικών κομμάτων και

1 Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2020, σελ. 375

2 Α. Ηλιάδου, *Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα*, σε Δ. Τσάτσου/Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη (επιμ.) *Το νέο Σύνταγμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 287

3 Ε. Πρεβεδούρου, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές*, <https://www.prevedourou.gr/oi-anezartites-arhes-diaδικτυακό-μάθ/>

4 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 3

5 Μ. Αντωνόπουλος, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995, σελ. 32

6 Βλ. άρθρο 43§2 εδ. β' του Συντάγματος

7 Κ. Παπανικολάου, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές: Η θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης*, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/oi-anexartites-arhes-h-thesi-tous-sto-systhma-diakyvernisis-dekalepta-mathimata-gia-to-syntagma/>

γενικότερα των ισχυρών συμφερόντων, ενόψει μάλιστα και της ραγδαίας εξέλιξης των τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών.⁸ Η ανάθεση της διαχείρισης των ως άνω ευαίσθητων τομέων, τομέων όπου η κλασική δημόσια διοίκηση απεδείχθη ανεπαρκής ή και ακατάλληλη, στις ΑΔΑ φαίνεται να αναδεικνύεται ως η πλέον αποτελεσματική, καθώς παρέχοντας περισσότερα εγγύα ανεξαρτησίας περιορίζεται η εξωτερική επιρροή τόσο της πολιτικής εξουσίας όσο και της αγοράς, ενώ ταυτόχρονα οι αρχές στελεχώνονται με επιστημονικά καταρτισμένα και εξειδικευμένα μέλη.⁹ Περαιτέρω, ΑΔΑ, οι οποίες θέτουν τους όρους διαρκούς παρακολούθησης της απελευθέρωσης μιας κρίσιμης αγοράς, όπως για παράδειγμα η ΡΑΕ και η ΕΕΤΤ, κρίνονται καταλληλότερες σε σύγκριση με τα υπόλοιπα διοικητικά όργανα λόγω της τεχνοκρατικής τους επάρκειας που εκπληρώνει τις απαιτήσεις αποτελεσματικότητας. Εξάλλου, στους ως άνω τομείς ρύθμισης, η πολιτική επιλογή και η κρίση σκοπιμότητας έχουν μικρότερη σημασία. Οι αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας στην άσκηση εποπτείας και στην ρύθμιση των τομέων που έχουν αναλάβει αποβλέπουν ακριβώς στην διαφύλαξη των μελών των αρχών από τις ενδεχόμενες πιέσεις που συνεπάγεται το έντονο επιχειρηματικό ενδιαφέρον στους τομείς αυτούς.

Φυσικά, δεν πρέπει να παραβλεφθεί ο ρόλος της ευρωπαϊκής ενοποίησης και του ενωσιακού δικαίου, που αποτέλεσαν καθοριστικό παράγοντα στην υιοθέτηση από εθνική έννομη τάξη των ΑΔΑ. Η απελευθέρωση των αγορών, βάσει των κοινοτικών αρχών της ελεύθερης αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού σε τομείς, που παραδοσιακά αποτελούσαν πεδίο παροχής δημόσιων υπηρεσιών και κρατικού μονοπωλίου, ανέδειξε την ανάγκη για την ύπαρξη φορέων χειραφετημένων από τα εμπλεκόμενα μέρη, οι οποίοι θα επιτηρούν και θα ρυθμίζουν τους όρους του ανταγωνισμού.¹⁰

Εντούτοις, το βασικό χαρακτηριστικό τους στοιχείο, η ανεξαρτησία κυρίως έναντι των πολιτικών δυνάμεων και της κυβέρνησης, αποτελεί ταυτόχρονα και στοιχείο απόκλισης από τα πρότυπα δημοκρατικής νομιμοποίησης.¹¹ Αποτελούν διοικητικές αρχές και η Διοίκηση οργανώνεται σε ένα σύστημα ιεραρχικού ελέγχου, σε μια ιεραρχική πυραμίδα, από την οποία όμως οι ΑΔΑ απέχουν. Αυτό το σύστημα της ιεραρχικής οργάνωσης σχετίζεται άμεσα με την δημοκρατική νομιμοποίηση καθώς η Διοίκηση νομιμοποιείται ακριβώς μέσω του ιεραρχικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία με την σειρά της νομιμοποιείται από την Βουλή. Κατά την κρατούσα άποψη όμως, οι ΑΔΑ είναι συμβατές με την δημοκρατική αρχή και με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, διότι εμμέσως η νομιμοποίηση τους ανάγεται στη λαϊκή κυριαρχία μέσω της επιλογής των μελών τους είτε από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής είτε απευθείας από την εκτελεστική εξουσία.¹²

Στην παρούσα εργασία, θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε τις βασικότερες εγγυήσεις ανεξαρτησίας των μελών των διοικήσεων των ΑΔΑ, μέσω της ανάλυσης της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, νομολογίας και των σχετικών προβληματισμών που ανακύπτουν στις επί μέρους εκφάνσεις της ανεξαρτησίας τους. Αρχικά, θα παρουσιάσουμε την συνταγματική εξέλιξη των ΑΔΑ με την κατοχύρωση τους, την ρύθμιση του καθεστώτος ανάδειξης της διοίκησης τους αλλά και την

8 Α. Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002, σελ. 143

9 Γ. Δελλής, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008, σελ. 408 επ.

10 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση 2010, σελ. 17

11 Βλ. προηγούμενως υποσημ. 7

12 Γ. Παπαδημητρίου, *Συμπερασματικές παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 230

προβληματική της διάκρισης μεταξύ συνταγματικά κατοχυρωμένων και νομοθετικά συστημένων ανεξάρτητων αρχών. Στην συνέχεια θα προσεγγίσουμε τις εγγυήσεις που περιβάλλουν τα μέλη των διοικήσεων των ανεξάρτητων αρχών υπό δύο οπτικές γωνίες: τις εγγυήσεις που διασφαλίζουν αφενός ένα σύστημα αμερόληπτης και αντικειμενικής κρίσης κατά το στάδιο της επιλογής των μελών και αφετέρου την ανεξάρτητη και ανεπηρέαστη δράση των μελών αυτών κατά την άσκηση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί. Τέλος, θα επιχειρήσουμε να συνάγουμε ορισμένα βασικά συμπεράσματα ως προς την εξελικτική πορεία του καθεστώτος ανεξαρτησίας που περιβάλλει τις ΑΔΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις νομοθετικές μεταβολές αλλά και τα ακανθώδη ζητήματα που απασχόλησαν την νομολογία, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Μέρος 1^ο: Το Συνταγματικό πλαίσιο των ΑΔΑ

Κεφάλαιο 1^ο : Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και η προσθήκη του άρθρου 101Α

Κατά την αναθεωρητική διαδικασία ενώπιον της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ύστερα από πρόταση του ΠΑ.ΣΟ.Κ να υπάρξει μια γενική συνταγματική πρόβλεψη για τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών, προστέθηκε το καινοτόμο άρθρο 101Α στο Σύνταγμα, το οποίο κατοχυρώνει τις ανεξάρτητες αρχές και καθορίζει το γενικό πλαίσιο που τις διέπει, αναγνωρίζοντας την χρησιμότητα και την νομιμότητα του θεσμού.¹³ Η απόφαση αυτή ελήφθη μεταξύ άλλων ώστε και να δοθεί ένα τέλος στο καθεστώς ασάφειας που περιέβαλε τα διοικητικά όργανα που είχε συστήσει και στα οποία είχε εκχωρήσει σημαντικές αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας ο κοινός νομοθέτης.¹⁴ Εν συνεχεία, εκδόθηκε ο εκτελεστικός του άρθρου 101Α του Συντάγματος νόμος 3051/2002, με τον οποίο αποσαφηνίζονται οι επιταγές της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ, καθώς και ειδικότερα ζητήματα σχετικά με τον εσωτερικό κανονισμό και τον προϋπολογισμό έκαστης αρχής.

Προέκυψαν όμως διαφωνίες ως προς το όργανο και την διαδικασία επιλογής των μελών που στελεχώνουν την διοίκηση των ανεξάρτητων αρχών, το περιορισμένο της θητείας καθώς και τις εν γένει εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών.¹⁵ Ως προς το πρώτο και κρίσιμο ζήτημα υιοθετήθηκε η λύση της επιλογής των μελών από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Σύμφωνα με την δεύτερη παράγραφο του άρθρου 101Α του Συντάγματος, η επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές γινόταν από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με επιδίωξη ομοφωνίας ή τουλάχιστον με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Επρόκειτο για μια ρύθμιση που αποσκοπούσε στην εμπέδωση της ανεξαρτησίας των προσώπων που θα στελεχώσουν την ανεξάρτητη αρχή έναντι του συνόλου των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, υπό την έννοια ότι οι αποφάσεις τους θα βασίζονται σε δική τους δίκαιη, αντικειμενική και αμερόληπτη κρίση.¹⁶ Μέσω της συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων και της ευρύτερης αποδοχής των προσώπων που θα στελεχώσουν την διοίκηση των ΑΔΑ, από την λεγόμενη «κοινοβουλευτική αριστοκρατία»¹⁷, δηλαδή την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής επιδιώκονται κυρίως δυο σκοποί. Αφενός να αποσυνδεθεί η επιλογή των μελών των ΑΔΑ από τον εκάστοτε συσχετισμό των κομματικών δυνάμεων¹⁸ στη Βουλή και επομένως να μειωθεί η

13 Ευ. Βενιζέλος, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.168

14 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ.61

15 Ευ. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ.17-18

16 Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Περί του τρόπου επιλογής των μελών των ανεξαρτητών αρχών*, ΕΦΔΔ, ΙΙ/2016, σελ. 133 - 136

17 Ν. Φραγκάκης, *Ανεξάρτητες Αρχές, Γιατί;*, σε Ν. Φραγκάκη (επιμ.), *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σελ. 21

18 Ι. Καμτσιίδου, *Σκέψεις σχετικά με τις Θεσμικές και Πολιτικές διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν.

πιθανότητα επηρεασμού των μελών τους από εξωγενή πολιτικά συμφέροντα και πιέσεις της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Αφετέρου να δοθεί μια χαλαρή δημοκρατική νομιμοποίηση στους διοικούντες τις ΑΔΑ, καθώς οι επιλογές της Διάσκεψης απηχούν τον συγκερασμό των απόψεων ενός ευρύτερου φάσματος πολιτικών δυνάμεων, και κατά συνέπεια μεγαλύτερου αριθμού πολιτών.¹⁹ Εκ πρώτης όψεως, η ως άνω διαδικασία επιλογής οδηγεί στην στελέχωση των αρχών με πρόσωπα αυξημένου κύρους που χαίρουν ευρείας αποδοχής²⁰ και επομένως παραμένουν ανεπηρέαστα από ενδεχόμενες ανεπιθύμητες κυβερνητικές επιρροές.

Ωστόσο, η εμπειρία απέδειξε ότι το ως άνω σύστημα των τεσσάρων πέμπτων μπορεί να οδηγήσει σε αδιέξοδα καθώς δεν προβλεπόταν εναλλακτική δυνατότητα για την συνέχιση της διαδικασίας σε περίπτωση μη επιτεύξεως της αυξημένης, πράγματι δυσεπίτευκτης, πλειοψηφίας.²¹ Η έλλειψη επικουρικής λύσης επέφερε σοβαρές επιπτώσεις στην εύρυθμη λειτουργία αλλά και στην ίδια την νομιμότητα των ΑΔΑ.²² Συγκεκριμένα, η αδυναμία επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας από την Διάσκεψη των Προέδρων οδήγησε στο μη νόμιμο της συγκρότησης των ΑΔΑ λόγω αποχωρήσεων μελών ή στη δια νόμου παράταση της θητείας των προηγούμενων μελών, κάτι το οποίο δεν ανέχεται το Σύνταγμα όταν η παράταση αυτή υπερβαίνει ένα εύλογο χρονικό διάστημα λόγω της ρητής πρόβλεψης περί «ορισμένης θητείας», όπως έκρινε επανειλημμένως το ΣτΕ.²³ Αρκεί να σημειώσουμε ενδεικτικά την επί μακρόν καθυστέρηση για την ανάδειξη νέων μελών του ΕΣΡ, λόγω αδυναμίας συγκεντρώσεως της απαραίτητης πλειοψηφίας. Πέραν τούτου, η επιδίωξη συναινέσεως έδωσε πολλάκις τη θέση της στον πολιτικό εκβιασμό. Ταυτόχρονα, υπήρχε ο κίνδυνος η επιλογή των προσώπων της διοίκησης των ΑΔΑ να είναι αποτέλεσμα κομματικών συναλλαγών με σκοπό την εξυπηρέτηση αλλότριων πολιτικών συμφερόντων, απομακρυνόμενη έτσι από τον σκοπό της διάταξης του άρθρου 101Α του Συντάγματος.²⁴ Ωστόσο, η επιλογή αυτή του αναθεωρητικού νομοθέτη φαίνεται να ήταν συνειδητή όπως προκύπτει και από τα πρακτικά των συζητήσεων στην Βουλή.²⁵ Επιπλέον, η συγκεκριμένη διάταξη αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής και λόγω της ανάθεσης της επιλογής των μελών των ΑΔΑ σε ένα όργανο το οποίο αφενός δεν προβλέπεται απευθείας στο Σύνταγμα και αφετέρου μπορεί να μεταβληθεί η σύνθεση του με μια αλλαγή του Κανονισμού της Βουλής, καθιστώντας την συνταγματική εγγύηση ανεξαρτησίας μάλλον διάτρητη.²⁶ Ακόμα, ως όργανο το οποίο συνεδριάζει κεκλεισμένων των θυρών, σε μια ουσιαστικά παρασκηνιακή διαδικασία, χωρίς προηγούμενη ακρόαση των υποψηφίων και χωρίς έλεγχο των κανόνων απαρτίας, δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις της διαφάνειας και της δημοσιότητας, επιμέρους κρίσιμα συστατικά της ανεξάρτητης κρίσης.²⁷ Τέλος, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του άρθρου 101Α αποτέλεσε η αντίφαση μεταξύ αφενός της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας όπως αυτή φαίνεται να εμπνέεται από τις αντίστοιχες εγγυήσεις που

Σάκκουλα 2003, σελ. 143

19 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 18

20 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, σελ. 224

21 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2010, σελ. 79

22 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 15

23 Β. Χρήστου, *Η συναίνεση και η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση*, ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, τεύχος 1/2021, σελ. 31

24 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 15

25 Βλ. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ', 21.3.2011, σελ. 733

26 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 15

27 Ξ. Κοντιάδης, *Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 2, Απρίλιος-Ιούνιος 2022, σελ. 150

περιβάλλουν το δικαστικό λειτούργημα και αφετέρου της έννοιας του κοινοβουλευτικού ελέγχου, που αφορά ιδίως την σχέση μεταξύ Κυβέρνησης και Βουλής.²⁸ Η αντίφαση αυτή οδήγησε στο συμπέρασμα ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει ενδεχομένως συμβολικό, κατά κύριο λόγο, χαρακτήρα στην περίπτωση της δράσης των ΑΔΑ.

Κατά την διάρκεια των συζητήσεων, κατά την αναθεωρητική διαδικασία, προτάθηκαν φυσικά και εναλλακτικές λύσεις ως προς το ζήτημα του τρόπου ανάδειξης της διοίκησης των ΑΔΑ. Μια από αυτές ήταν η ανάδειξη των μελών των ΑΔΑ με πλειοψηφία δύο τρίτων από την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής. Ωστόσο, η πρόταση αυτή δεν ευοδώθηκε, ενώ η βασική κριτική που ασκήθηκε σε βάρος της είχε ως κεντρικό επιχείρημα το γεγονός ότι οι κοινοβουλευτικές επιτροπές συνήθως αποτελούν βασικό πεδίο κομματικού ανταγωνισμού διότι έχουν αμιγώς κομματική σύνθεση. Κατά συνέπεια, τα μέλη που θα αναδεικνύονταν από αυτές θα κινδύνευαν να είναι δέσμιοι των πολιτικών δυνάμεων που τα ανέδειξαν, μη μπορώντας να ασκήσουν τα καθήκοντα τους φέροντας τα απαραίτητα εχέγγυα ανεξαρτησίας.²⁹

Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα ήταν η πρόταση των Νίκου Αλιβιζάτου, Παναγή Βουρλούμη, Γιώργου Γεραπετρίτη, Γιάννη Κτιστάκη, Στέφανου Μάνου και Φίλιππου Σπυρόπουλου η οποία στόχευε στην λύση των αδιεξόδων που προκαλούσε η επιλογή των στελεχών των ΑΔΑ μέσω της Διάσκεψης των Προέδρων. Με την πρόταση αυτή, προκρίνεται η επιλογή του Προέδρου των ανεξαρτήτων αρχών από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από έναν κατάλογο τριών προσώπων αναγνωρισμένου κύρους ο οποίος θα καταρτίζεται από τη Βουλή. Τα μέλη θα πρέπει να επιλέγονται μέσα από το Ανώτατο Δημοσιούπαλληλικό Σώμα και από κατάλογο προσώπων εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας ενώ ταυτόχρονα απαιτείται εισήγηση του Προέδρου της ανεξάρτητης αρχής, η οποία περιλαμβάνει διπλάσιο των κενών θέσεων αριθμό προτεινομένων.³⁰ Επιπλέον, προτάθηκε η αναγνώριση στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της δυνατότητας αναπομπής του καταλόγου των προσώπων που προτείνονται από την Βουλή.

Επίσης, εναλλακτική πρόταση υπεβλήθη και από τους Γιώργο Κατρούγκαλο, Χριστόφορο Βερναρδάκη, Ανδρέα Δημητρόπουλο, Κωνσταντίνο Ζώρα, Ηλία Νικολόπουλο και Κώστα Χρυσόγονο σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση μη συγκέντρωσης της απαιτούμενης πλειοψηφίας στην Διάσκεψη των Προέδρων, η επιλογή των μελών θα γίνεται απευθείας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ώστε να επιλύεται άμεσα το αδιέξοδο. Άλλωστε, θεμιτή θα ήταν και η πρόταση προσώπων από την ολομέλεια της εκάστοτε ανεξάρτητης αρχής ή από τις ολομέλειες των Ανωτάτων Δικαστηρίων. Κατ' αυτόν τον τρόπο αυξάνονται οι πιθανότητες επιλογής προσώπων που θα έχουν την απαραίτητη επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική εμπειρία για την ανάληψη της θέσης αλλά και μεγαλύτερη ανεξαρτησία καθώς ο κατάλογος των προτεινόμενων δεν θα καταρτίζεται αποκλειστικά από πολιτικούς φορείς, αντιθέτως θα ακολουθείται μια περισσότερο «τεχνοκρατική προσέγγιση».³¹

28 Κ. Χρυσόγονος, *Συμπερασματικές Παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 234

29 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 20

30 Ν. Αλιβιζάτο/Π. Βουρλούμη/Γ. Γεραπετρίτη/Γ. Κτιστάκη/ Σ. Μάνο/Φ. Σπυρόπουλου, *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Κείμενα εργασίας, Εκδόσεις Μεταίχμιο

31 Λ. Μήτρου, *Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 56

Κεφάλαιο 2^ο: Η τροποποίηση του άρθρου 101Α§2 του Συντάγματος κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2019

Κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2019 και τον ανασχεδιασμό του συστήματος επιλογής των μελών των ΑΔΑ, τα κρίσιμα ζητήματα που έρχονταν αντιμέτωπης ήταν κατά κύριο λόγο τρία. Πρώτον, η μεταφορά της αρμοδιότητας της επιλογής των στελεχών των αρχών από την Διάσκεψη των Προέδρων σε ένα διαφορετικό όργανο, το οποίο θα διαθέτει ξεκάθαρο συσχετισμό κοινοβουλευτικών δυνάμεων, με το επιχείρημα να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση των ΑΔΑ. Δεύτερον, ιδιαίτερης σημασίας ήταν η ενίσχυση και η διασφάλιση ενός επιπέδου δημοσιότητας και διαφάνειας κατά τη διαδικασία επιλογής των μελών, που αποτελούν άλλωστε συστατικά στοιχεία της έννοιας της ανεξαρτησίας και τέλος η μείωση των απαιτούμενων πλειοψηφιών για την ανάδειξη των νέων μελών.³²

Ωστόσο, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 διατήρησε ως όργανο αρμόδιο για επιλογή των μελών την Διάσκεψη των Προέδρων, παρά την κριτική που είχε δεχτεί. Ακόμα, δεν επεδίωξε ένα υψηλότερο επίπεδο διαφάνειας της διαδικασίας ενώ επέλεξε να αντιμετωπίσει μόνο το ζήτημα της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας. Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των αγκυλώσεων που επέφερε η απαίτηση πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων, τροποποίησε την παράγραφο 2 του άρθρου 101Α και προχώρησε στην μείωση αυτής στα τρία πέμπτα του συνόλου των μελών της Διάσκεψης.³³ Άλλωστε, όσο φιλόδοξη και αν ήταν η προϋσχύουσα συνταγματική διάταξη, εν τέλει οδήγησε στην παραλυσία των ΑΔΑ, δεν εξυπηρετούσε την κατά Σύνταγμα αποστολή τους, καθόσον δεν μπορούσαν να επιτελέσουν τη λειτουργία τους ως αντίβαρο στην κυβερνητική πλειοψηφία.³⁴

Με την νέα συνταγματική διάταξη, διευκολύνεται μεν η ανάδειξη νέων μελών, μειώνεται δε ουσιαστικά το συναινετικό στοιχείο της διαδικασίας που είχε ως απώτερο σκοπό την εξισορρόπηση των πολιτικών εντάσεων με την επιλογή προσώπων ευρύτατης αποδοχής που θα στελεχώσουν όργανα που έχουν ως αποστολή, μεταξύ άλλων, την επίβλεψη και την ρύθμιση κρίσιμων τομέων, που συχνά αποτελούν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη έντονων πολιτικών συγκρούσεων.³⁵

Ακόμα, προστέθηκε ρητή συνταγματική πρόβλεψη περί αυτοδίκαιης παράτασης της θητείας των απερχόμενων μελών έως τον διορισμό νέων, ώστε να αποφευχθούν στο μέλλον τα αδιέξοδα του προηγούμενου συστήματος, να λυθεί η ανασφάλεια ως προς την δικαστική κρίση αναφορικά με τη νομιμότητα ή μη της παρατάσεως της θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών και για να μην παραμένει επ' αόριστον σε εκκρεμότητα η σχετική διαδικασία.³⁶ Η ως άνω διάταξη, εντούτοις, ψηφίστηκε μόνο από την κυβερνητική πλειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή, γεγονός που προβληματίζει ως προς την φύση των αλλαγών που επιλέχθηκαν. Παρά ταύτα, το ουσιαστικό διακύβευμα ήταν η αύξηση του κύρους ενός κρίσιμου και μέχρι τώρα ταλαιπωρημένου στη χώρα μας θεσμού.³⁷

32 Κ. Μποτόπουλος, *Αποτιμώντας την Συνταγματική Αναθεώρηση*, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/apotimodas-ti-syntagmatiki-anatheorisi/>

33 βλ. προηγούμενος υποσημ. 32

34 Β. Χρήστου, *Η συναίνεση και η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση*, ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, τεύχος 1/2021, σελ. 32

35 βλ. προηγούμενος υποσημ. 27

36 βλ. προηγούμενος υποσημ. 32

37 βλ. προηγούμενος υποσημ. 27

Κεφάλαιο 3^ο: Συνταγματικά κατοχυρωμένες και νομοθετικά προβλεπόμενες ΑΔΑ

Κρίσιμη είναι η διάκριση ανάμεσα στις ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται στο ίδιο το Σύνταγμα και σε εκείνες που συστήνει ο κοινός νομοθέτης. Σήμερα, το Σύνταγμα κατοχυρώνει περιοριστικά πέντε ανεξάρτητες αρχές (ΑΠΔΠΧ³⁸, ΕΣΡ³⁹, ΑΔΑΕ⁴⁰, ΑΣΕΠ⁴¹, Συνήγορος του Πολίτη⁴²). Βέβαια, η κατοχύρωση στο ίδιο το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών δεν είναι κάτι που συνηθίζεται στο διεθνές παράδειγμα. Από την ρητή διατύπωση του άρθρου 101Α του Συντάγματος συνάγεται ότι αυτό εφαρμόζεται μόνο στις προβλεπόμενες από το ίδιο αρχές και όχι στο σύνολο των ΑΔΑ. Οι υπόλοιπες είναι νομοθετικά καθορισμένες και δεν υπάγονται στο καθεστώς των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών.⁴³ Η διάκριση αυτή οδηγεί στην ουσία σε ένα σύστημα δύο ταχυτήτων και δημιουργεί το ερώτημα ποια προοπτική διαγράφεται για τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ και αν οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας, με τις οποίες το συνταγματικό κείμενο περιβάλλει τις πέντε συνταγματικές αρχές, καλύπτουν και αυτή την δεύτερη κατηγορία. Κατά μια γνώμη, η επιλογή αυτή του αναθεωρητικού νομοθέτη ενδέχεται να συνιστά μια κατευθυντήρια γραμμή προς τον κοινό νομοθέτη για την λελογισμένη σύσταση νομοθετικών ΑΔΑ.⁴⁴ Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, όταν συστήνεται μια νέα ανεξάρτητη αρχή, ο κοινός νομοθέτης στην πράξη εναρμονίζεται με τις επιταγές της διάταξης του άρθρου 101Α του Συντάγματος ως προς την ρύθμιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, το ορισμένο της θητείας και την ανάδειξη μελών με τα ανάλογα απαιτούμενα προσόντα.⁴⁵

Η πρώτη κατηγορία περιβάλλεται με κανόνες συνταγματικής περιωπής ενώ οι υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές έχουν ως έρεισμα την βούληση του κοινού νομοθέτη.⁴⁶ Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού των ΑΔΑ κινείται σε δυο επίπεδα, αφενός το επίπεδο των συνταγματικών κανόνων που αφορούν την λειτουργία και την οργάνωση των ΑΔΑ εν γένει και αφετέρου άλλων ειδικότερων διατάξεων στις οποίες προβλέπεται ότι σε καθορισμένα καθ' ύλην πεδία ασκείται κρατική εξουσία από μια συγκεκριμένη ΑΔΑ.⁴⁷ Βέβαια, κατά το ρητό γράμμα του Συντάγματος, οι διατάξεις του άρθρου 101Α εφαρμόζονται μόνο επί των ανεξάρτητων αρχών, των οποίων η συγκρότηση και η λειτουργία προβλέπεται από το ίδιο. Άλλωστε, από τα πρακτικά των συζητήσεων στην Ολομέλεια της Βουλής κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος προκύπτει ότι η ρύθμιση αυτή αποτέλεσε ενσυνείδητη επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη, η οποία επιβεβαιώθηκε και κατά τη

38 Βλ. άρθρο 9Α του Συντάγματος

39 Βλ. άρθρο 15§2 εδ. β' του Συντάγματος

40 Βλ. άρθρο 19§2 του Συντάγματος

41 Βλ. άρθρο 103§7 του Συντάγματος

42 Βλ. άρθρο 103§9 του Συντάγματος

43 Ε. Πρεβεδούρου, *Ποιες είναι οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ κατοχυρωμένων και μη κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών;*, <https://www.syntagmawatch.gr/ask-a-question/poies-oi-themeliodeis-diafores-mtaxi-katochiromenon-kai-mi-katochiromenon-anexartiton-dioikitikon-arxon/>

44 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, σελ. 220

45 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.65

46 Γ. Παπαδημητρίου, *Συμπερασματικές παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 229

47 Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ.156

συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2008.⁴⁸ Η δε διάταξη της παραγράφου 2 του ως άνω άρθρου του Συντάγματος ορίζει πως: « Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα **όπως νόμος ορίζει**». Κατανοούμε συνεπώς πως το Σύνταγμα επιφυλάσσει στον κοινό νομοθέτη την ρύθμιση των θεμάτων της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ, χωρίς όμως να του επιτρέπει να θίγει τον ουσιαστικό πυρήνα τους, εφόσον αυτές κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα και περιβάλλονται με θεσμικές εγγυήσεις.⁴⁹

Οι μη κατοχυρωμένες στο Σύνταγμα αρχές, που άλλωστε αποτελούν και την πλειονότητα, θεωρούνται διοικητικά όργανα τα οποία ρυθμίζονται από τον κοινό νομοθέτη ο οποίος δύναται να προβεί ελεύθερα σε οποιαδήποτε ρύθμιση, όπως επί παραδείγματι να περιορίσει τις αρμοδιότητες τους, να κηρύξει πρόωρα λήξασα την θητεία των μελών τους, να τις μετατρέψει σε αυτοτελείς διοικητικές υπηρεσίες ή ακόμα και να τις καταργήσει.⁵⁰ Συνεπώς, μια βασική διαφορά μεταξύ των δυο κατηγοριών ΑΔΑ έγκειται στο ότι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες δεν μπορούν ούτε να καταργηθούν ούτε να αναρρυθμιστούν από τον κοινό νομοθέτη, καθώς ο νομικός χαρακτήρας τους και το νομικό καθεστώς τους προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα, σε αντίθεση με τις νομοθετικά προβλεπόμενες.⁵¹ Ακόμα, διαφοροποίηση υπάρχει και στην διαδικασία επιλογής των μελών της διοίκησης των ΑΔΑ. Αφενός για τις συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές έχει μεριμνήσει το άρθρο 101Α§2 του Συντάγματος προβλέποντας την επιλογή τους από την Διάσκεψη των Προέδρων, αφετέρου για τις νομοθετικά συστημένες αρχές ο κοινός νομοθέτης έχει ευρεία εξουσία ρύθμισης του καθεστώτος επιλογής των μελών χωρίς να δεσμεύεται από την διαδικασία της ως άνω συνταγματικής διάταξης, επιλέγοντας για παράδειγμα την επιλογή των μελών άμεσα από την εκτελεστική εξουσία.⁵²

Εντούτοις, παρά το γεγονός ότι δεν απολαύουν συνταγματικής κατοχύρωσης, ορισμένες νομοθετικά προβλεπόμενες ΑΔΑ ιδρύθηκαν και λειτουργούν σε συμμόρφωση με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, όπως για παράδειγμα η Επιτροπή Ανταγωνισμού⁵³, η ΡΑΕ⁵⁴ και η ΕΕΤΤ.⁵⁵ Συνεπώς, λόγω του ότι η σύσταση και η λειτουργία τους προβλέπεται από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο και μάλιστα προς εξυπηρέτηση σκοπών που ορίζονται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, η ευρεία ευχέρεια του κοινού εθνικού νομοθέτη να παρεμβαίνει στο νομικό καθεστώς των αρχών αυτών αποκλείεται.⁵⁶

Κατά μια άποψη, η διάταξη του άρθρου 101Α §1 του Συντάγματος εφαρμόζεται και στις μη συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, εφόσον ο κοινός νομοθέτης τις έχει ιδρύσει ως

48 βλ. απόφαση ΣτΕ Ολ 911/2021, σκ. 20, ΣτΕ 3124/2014, σκ. 5

49 Β. Καρακώστας, *Οι κατά το Σύνταγμα Ανεξάρτητες Αρχές και η δικονομική τους θέση*, Νομικό Βήμα, τ. 51/2003, σελ. 2087

50 Κ. Χρυσόγονος, *Συμπερασματικές παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 233

51 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 43

52 Βλ. άρθρο 7§2 του ν. 4001/2011 σύμφωνα με το οποίο: «*Τα μέλη της ΡΑΕ επιλέγονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής ύστερα από προκήρυξη που δημοσιεύεται σε τέσσερις (4), τουλάχιστον, ημερήσιες εφημερίδες πανελληνίας κυκλοφορίας και προτείνονται στην Επιτροπή θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων για διορισμό.*»

53 Βλ. οδηγία 2019/1 ΕΚ καθώς και άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ

54 Βλ. άρθρο 35 επ. της οδηγίας 2009/72 ΕΚ

55 Βλ. άρθρο 9§1 της οδηγίας 136/2009 ΕΚ

56 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 43

τέτοιες και για όσο χρόνο δεν τις καταργεί.⁵⁷ Αναλογικώς μπορεί να εφαρμοστεί και στις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ ο εκτελεστικός του Συντάγματος ν. 3051/2002.

Μέρος 2^ο: Εγγυήσεις ανεξαρτησίας κατά το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο

Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 101Α του Συντάγματος κατοχυρώνει την προσωπική και την λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ΑΔΑ καθώς και το ορισμένο της θητείας τους. Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και ως τέτοιοι περιβάλλονται με εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Η προσωπική ανεξαρτησία αναφέρεται κατά κύριο λόγο στην μη επίδραση εξωγενών θεσμικών παραγόντων στην υπηρεσιακή κατάσταση των μελών των ΑΔΑ όσο χρόνο διαρκεί η θητεία τους. Η δε λειτουργική αφορά τον αποκλεισμό εξωτερικών παρεμβάσεων από τα υπόλοιπα όργανα της Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στα μέλη των αρχών. Τα ίδια ισχύουν και για τους βοηθούς Συνηγόρους του Πολίτη (άρθρο 3§ 3 ν. 3051/2002).⁵⁸ Εκφάνσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών αποτελούν η πρόβλεψη ορισμένων προϋποθέσεων και κριτηρίων για την επιλογή των μελών που στελεχώνουν τις αρχές όπως και κωλυμάτων, ασυμβίβαστων ιδιοτήτων ή έργων, η θέσπιση περιορισμένης διάρκειας εντολής καθώς και το μη ανακλητό αυτής.⁵⁹ Επίσης, το άρθρο 3 του ν. 3051/2002 είναι αφιερωμένο στις εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ. Θεσπίζεται εξαετής θητεία των μελών των ΑΔΑ, μη ανανεώσιμη.⁶⁰ Κάτι τέτοιο αποσκοπεί στην αποδέσμευση της θητείας των μελών από τον εκλογικό κύκλο.

Από την διατύπωση του άρθρου 101Α του Συντάγματος διαφαίνεται η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να θεσπίσει για τα μέλη των ΑΔΑ ένα παραπλήσιο καθεστώς εγγυήσεων ανεξαρτησίας με αυτό των τακτικών δικαστών, αντίστοιχο του άρθρου 87§1 του Συντάγματος.⁶¹ Σε αντίθεση όμως με τις θεσμικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας των δικαστών, η ανεξαρτησία της διοίκησης των ΑΔΑ αποτελεί απλώς αντικείμενο μνείας στο άρθρο 101Α του Συντάγματος που υστερεί ποιοτικά και ποσοτικά της ανεξαρτησίας των πρώτων.⁶² Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ περιλαμβάνουν μεν την ορισμένη θητεία και την συνδρομή στο πρόσωπο τους των ανάλογων προσόντων, οι δε εγγυήσεις του δικαστικού σώματος διασφαλίζουν την ισοβιότητα των δικαστικών λειτουργιών, την συνάρτηση των αποδοχών με το κύρος του λειτουργήματος τους, την πειθαρχική ευθύνη και την εν γένει υπηρεσιακή τους κατάσταση,⁶³ κατοχυρωμένες στον ίδιο τον θεμελιώδη νόμο του Κράτους.⁶⁴

57 Κ. Γιαννακόπουλος, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021*, <https://cyannakopoulos.gr/to-symvouliao-tis-epikrateias-dialalei-alla-yponomevei-to-kratos-dikaiou-30-06-2021/>

58 Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ.205

59 Η. Μαυρομούστακου, *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη 2021, σελ. 97

60 Βλ. άρθρο 3§2 του ν. 3051/2002

61 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 65

62 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010, σελ. 83

63 Αναλυτικά για λειτουργική ανεξαρτησία δικαστών βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 23-26

64 Βλ. άρθρο 88§ 1 και §2, 87§ 3 καθώς και 91§ 1 του Συντάγματος

Επιπλέον, σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) εξέδωσε οδηγό για την διαμόρφωση κουλτούρας ανεξαρτησίας και την αποφυγή ανάρμοστου επηρεασμού των ρυθμιστικών αρχών⁶⁵. Κατά τον ως άνω οδηγό, η ανεξάρτητη λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών επιτυγχάνεται μέσω πέντε βασικών κατευθύνσεων. Συγκεκριμένα, έμφαση δίνεται στην σαφήνεια του ρόλου του ρυθμιστή, την διαφάνεια και την υποχρέωση λογοδοσίας, την οικονομική ανεξαρτησία, την ανεξαρτησία της διοίκησης των αρχών αλλά και την συμπεριφορά του προσωπικού που τις στελεχώνει. Οι ως άνω παράμετροι αφορούν τόσο την εξωτερική αλλά και την εσωτερική διοίκηση των ΑΔΑ.

Κεφάλαιο 1^ο: Εγγυήσεις ανεξαρτησίας κατά το στάδιο επιλογής της διοίκησης των ΑΔΑ

I. Διαδικασία και όργανο επιλογής στελεχών ΑΔΑ

Βασικός συντελεστής και δείκτης ανεξαρτησίας των ΑΔΑ, κατά το στάδιο της επιλογής της διοίκησης τους είναι, αναμφισβήτητα, το αδιάβλητο της διαδικασίας επιλογής των μελών που τις στελεχώνουν και κατά συνέπεια η εξασφάλιση αντικειμενικής και αμερόληπτης επιλογής.⁶⁶ Ακόμα, κρίσιμο είναι το όργανο που θα προβεί στην επιλογή, καθώς και αν αυτό εντάσσεται στην εκτελεστική εξουσία ή όχι, αν λειτουργεί εντός ενός συστήματος διαφάνειας και λογοδοσίας, αν οι αποφάσεις που λαμβάνει είναι δυνατόν να ελεγχθούν δικαστικά, σχετίζονται άμεσα με τον βαθμό ανεξαρτησίας των μελών που θα αναλάβουν την άσκηση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των ΑΔΑ.

Το ζήτημα της επιλογής των μελών των ΑΔΑ από την εκτελεστική εξουσία και της συμβατότητας της ρύθμισης αυτής με την απαίτηση ανεξάρτητης λειτουργίας, απασχόλησε τόσο τον εθνικό όσο και τον ενωσιακό δικαστή. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου του 2020 του ΔΕΕ επί προδικαστικού ερωτήματος, βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, επί της υπόθεσης C-378/2019 Prezident Slovenskej republiky, όπου τέθηκαν δυο προδικαστικά ερωτήματα. Με το πρώτο ερώτημα το Δικαστήριο καλείται να απαντήσει στο ζήτημα της κατ'ουσίαν συμβατότητας εθνικής νομοθετικής ρύθμισης περί αρμοδιότητας της κυβέρνησης της Σλοβενίας να διορίζει και να παύει τον Πρόεδρο της Εθνικής Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας με το ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα με τις διατάξεις του άρθρου 35§4 και §5 της οδηγίας 2009/72 ΕΚ. Το ΔΕΕ επιχείρησε αρχικά να προσδιορίσει την αόριστη έννοια της «ανεξαρτησίας»⁶⁷, παραπέμποντας σε προηγούμενη νομολογία σύμφωνα με την οποία «στην περίπτωση των δημοσίων φορέων, η έννοια αυτή προσδιορίζει κατά κανόνα, σύμφωνα με το σύνηθες περιεχόμενό της, ένα καθεστώς που διασφαλίζει στον φορέα τη δυνατότητα να δρα ελεύθερα σε σχέση με τους οργανισμούς έναντι των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του, χωρίς να υπόκειται σε οδηγίες και σε πιέσεις».⁶⁸

65 OECD, *The Governance of Regulators, Creating a Culture of Independence, Practical Guidance Against Undue Influence*, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/creating-a-culture-of-independence_9789264274198-en#page1

66 Ν. Αλιβιζάτος, *Η προσφορά των Ανεξαρτήτων Αρχών*, σε Ν. Φραγκάκη (επιμ.), *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σελ. 33 επ.

67 Βλ. απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/2019, σκέψη 32

68 Βλ. απόφαση της 13^{ης} Ιουνίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-530/16, σκέψη 67

Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 35§4 της ως άνω οδηγίας «τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής και διασφαλίζουν ότι ασκεί τις εξουσίες της με αμεροληψία και διαφάνεια. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων που τους ανατίθενται βάσει της παρούσας οδηγίας, η ρυθμιστική αρχή: α) είναι νομικά διακριτή και λειτουργικά ανεξάρτητη από κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα, β) διασφαλίζει ότι το προσωπικό της και όλα τα πρόσωπα που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκησή της: i) ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον και ii) δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας οδηγίες από οποιαδήποτε κυβέρνηση ή άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων τους». Περαιτέρω η ενωσιακή ρύθμιση καθιερώνει την δημοσιονομική ανεξαρτησία της Αρχής, την ανεξαρτησία της σε πόρους καθώς και την θέσπιση ορισμένης θητείας πέντε έως επτά ετών άπαξ ανανεώσιμης των μελών της διοίκησης. Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι καμία διάταξη της οδηγίας δεν διευκρινίζει ποία αρχή των κρατών μελών είναι επιφορτισμένη με τον διορισμό και την παύση των διοικητικών μελών της εθνικής ρυθμιστικής αρχής.⁶⁹ Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο με αντικειμενικά, σαφή και αποκλειστικώς απαριθμούμενα κριτήρια, τα οποία να μπορούν να επαληθευτούν και να ελεγχθούν δικαστικώς καθώς και να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να εκπληρώνεται αποτελεσματικά ο σκοπός της οδηγίας 2009/72, δηλαδή εν προκειμένω η αυτονομία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας και κατ' επέκταση η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ενέργειας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.⁷⁰ Συνεπώς, το ΔΕΕ δέχτηκε μεν ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν απαγορεύει την δυνατότητα της κυβέρνησης κράτους μέλους να διορίζει και να παύει τον πρόεδρο της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας, κρίνοντας πως δεν διαταράσσεται το καθεστώς ανεξαρτησίας της διοίκησης της αρχής εκ μόνου του γεγονότος αυτού. Η εξουσία διορισμού και παύσεως όμως πρέπει να ασκείται κατά τέτοιο τρόπο που να διαφυλάσσεται η αυτονομία της αρχής, πράγμα που εναπόκειται στον αρμόδιο δικαστή να διαπιστώσει.

Συμπερασματικά, το ΔΕΕ φαίνεται να αυτοπεριορίζεται και να μην προβαίνει σε μια βαθύτερη ερμηνεία των διατάξεων της Οδηγίας, αρκείται δε σε μια γενική αναφορά της απαίτησης ανεξαρτησίας χωρίς διευκρινίζει πότε αυτή διαφυλάσσεται και πότε παραβιάζεται. Δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένες εθνικές ρυθμίσεις που μπορούν να θίξουν την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών και συνεπώς αφήνει ένα ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στον εθνικό νομοθέτη ο οποίος μπορεί να προβεί και στην θέσπιση οριακών ρυθμίσεων.⁷¹ Αντιθέτως, αν το Δικαστήριο επέλεγε να υιοθετήσει μια πιο τολμηρή στάση, δίνοντας συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές στα κράτη μέλη μέσω της νομολογίας του, θα απέφευγε το ενδεχόμενο περαιτέρω οριακών εθνικών ρυθμίσεων που διακινδυνεύουν την ανεξαρτησία των ΑΔΑ, διασφαλίζοντας την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στις εσωτερικές έννομες τάξεις.

Στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2009/72 ενσωματώθηκε με τον νόμο 4001/2011 για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου. Ωστόσο, η εθνική ΡΑΕ είχε ήδη συσταθεί με τον νόμο 2773/1999, στον οποίο προβλέπεται ως μη συνταγματικά κατοχυρωμένη ΑΔΑ, με ξεχωριστή προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και δικό της προϋπολογισμό.⁷² Τα

69 Βλ. απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/2019, σκέψη 36

70 Βλ. Οδηγία 2009/72 ΕΚ, Προοίμιο, σκέψεις 33-34

71 Α. Τσουκαλά, *Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας με αφορμή την υπόθεση ΔΕΕ C-378/19, Prezident Slovenskej Republiky*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022, σελ. 433

72 Βλ. άρθρο 4§1 και §2 του ν. 2773/1999

διοικητικά στελέχη της ΡΑΕ διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, ύστερα από την διατύπωση γνώμης της αρμόδιας επιτροπής της Βουλής, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, ως προς τους προτεινόμενους για τη θέση του Προέδρου και του Αντιπροέδρου.⁷³ Η ρύθμιση αυτή, κατά την ως άνω παρατεθείσα νομολογία του ΔΕΕ, δεν έρχεται σε σύγκρουση με το ενωσιακό δίκαιο ούτε και υποβαθμίζει την ανεξαρτησία της αρχής εφόσον πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις ανεξαρτησίας της οδηγίας. Παρά ταύτα, η επιλογή της διοίκησης των ΑΔΑ γίνεται εν τέλει από ένα πολιτικό σώμα, από την Διάσκεψη των Προέδρων ή από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό, όπου αυτό προβλέπεται για τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, κάτι που ενδέχεται να δημιουργεί υπόνοιες περί παρείσφρησης στοιχείων κομματικής εύνοιας που υποδαυλίζουν την ανεξαρτησία των διοικήσεων των ΑΔΑ.

II. Κριτήρια επιλογής των μελών – Ο κανόνας της εξειδίκευσης

Εξίσου σημαντική παράμετρος της ανεξαρτησίας των στελεχών των ΑΔΑ που απασχόλησε τον κοινό νομοθέτη αποτελεί η ιδιότητα αυτών, ιδιαίτερα αν αυτά θα προέρχονται από τους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης ή όχι. Περαιτέρω, φαίνεται να συνηγορεί υπέρ της πρότασης περί επιλογής δικαστικών λειτουργών ως μέλη μιας ανεξάρτητης αρχής, το τεκμήριο προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που ήδη φέρει ένας ανώτατος δικαστής. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης έκρινε εν τέλει πως «τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει».⁷⁴ Εντούτοις, η αξίωση των «ανάλογων προσόντων» έχει επικριθεί ως εγγύηση ανεξαρτησίας λόγω της γενικότητας και της αοριστίας της καθώς ενδέχεται να αφήνει το περιθώριο στην πολιτική εξουσία να στελεχώσει τις ΑΔΑ με φίλα προσκείμενα σε αυτή μέλη αλλά και διότι η γενική επίκληση των «ανάλογων προσόντων» εκφεύγει του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ, με την κάλυψη της απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ως *interna corporis*.⁷⁵ Λόγω της ως άνω γενικότητας της διατύπωσης του Συντάγματος δεν καθίσταται δυνατός ένας σαφής και επαρκής ορισμός των εννοιών της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ ούτε μπορεί εξάλλου να υιοθετηθεί η αναλογική εφαρμογή των αντίστοιχων εγγυήσεων που περιβάλλουν την δικαστική εξουσία διότι δεν προκύπτει αντίστοιχη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη.⁷⁶ Συνεπώς, καταφεύγουμε στο άρθρο 3§1 του εκτελεστικού του Συντάγματος ν. 3051/2002, το οποίο αξιώνει την επιλογή προσώπων «εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών». Θεσπίζεται, λοιπόν, ένα σύστημα επιλογής βάσει κατοχής ουσιαστικών προσόντων και αντικειμενικών κριτηρίων ποιότητας, ικανότητας και εξειδίκευσης τα οποία δεν ταυτίζονται κατ' αρχήν με τα τυπικά προσόντα, όπως αυτά της κατοχής συγκεκριμένου τίτλου σπουδών ή προϋπηρεσίας σε ορισμένη υπηρεσία. Παρά ταύτα γίνεται δεκτό ότι, όπως επιτάσσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης, η επιλογή των στελεχών που διοικούν την ΑΔΑ γίνεται μεταξύ προσώπων που διαθέτουν τα ανάλογα προσόντα, με την προϋπόθεση ότι πρόκειται είτε για

73 Βλ. άρθρο 4§4 του ν. 2773/1999

74 Βλ. άρθρο 101Α§2 εδ. β' του Συντάγματος

75 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση 2010, σελ. 84

76 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 75

πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους είτε με επαγγελματική εμπειρία στο καθ' ύλην αντικείμενο της συγκεκριμένης ΑΔΑ που καλούνται να στελεχώσουν.⁷⁷

Περαιτέρω, το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις συγκεκριμένες επιμέρους ανεξάρτητες αρχές μπορεί να καθορίζει επιπλέον κριτήρια διορισμού στις θέσεις των διοικούντων ως προϋποθέσεις για την επιλογή τους. Επί παραδείγματι, ως προς την στελέχωση του ΕΣΡ, σύμφωνα με το άρθρο 2§ 3 του ν. 2863/2000 «ως μέλη του ΕΣΡ επιλέγονται πρόσωπα τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική κατάρτισή τους ή την επαγγελματική εμπειρία τους, ή την προσφορά τους στο δημόσιο βίο, ιδίως σε τομείς που έχουν σχέση, άμεση ή έμμεση, με την αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της αρχής». Ωστόσο, εν προκειμένω, η «προσφορά στον δημόσιο βίο» ως μοναδικό κριτήριο βάσει του οποίου μπορεί να επιλεγθεί ένα πρόσωπο ώστε να στελεχώσει την συνταγματικά αυτή προβλεπόμενη ΑΔΑ δημιουργεί προβληματισμό. Η γενικότητα αυτής της διατύπωσης δύναται να οδηγήσει στην επιλογή μελών τα οποία δεν θα έχουν άμεση σχέση και εμπειρία επί του συγκεκριμένου κλάδου και τα οποία, λόγω του εξειδικευμένου γνωστικού αντικείμενου, ενδέχεται να δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους.⁷⁸ Βεβαίως, η επιλογή της διοίκησης αρχών, κρίσιμων για τον δημόσιο βίο, με βάση τέτοια γενικά και δυσχερώς ελέγξιμα κριτήρια δεν συνάδει με την απαίτηση της εξειδίκευσης στο καθ' ύλην πεδίο λειτουργίας των ΑΔΑ και κατ' επέκταση με την υποχρέωση ύπαρξης εγγυήσεων ανεξαρτησίας στο πρόσωπο των μελών τους.

III. Κωλύματα διορισμού και ασυμβίβαστες ιδιότητες

Συνεχίζοντας, η πρόβλεψη κωλυμάτων και ασυμβίβαστων ιδιοτήτων για την ανάληψη της διοίκησης των ΑΔΑ προσφέρει ένα επιπλέον επίπεδο προστασίας από εξωτερικά συμφέροντα τα οποία μπορούν να υποβαθμίσουν τον βαθμό ανεξαρτησίας των στελεχών τους. Κώλυμα διορισμού στην θέση μέλους της ανεξάρτητης αρχής αλλά παράλληλα και λόγο έκπτωσης από το σχετικό αξίωμα, αποτελεί μεταξύ άλλων, η τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση για αδικήματα κατά της ιδιοκτησίας ή κατά περιουσιακών δικαιωμάτων ή για αδικήματα σχετικά με τα υπομνήματα ή σχετικά με την υπηρεσία ή για αδικήματα κατά των ηθών, καθώς και η καταδίκη για οποιοδήποτε κακούργημα.⁷⁹ Εξάλλου, η ποινική καταδίκη ή καταδίκη για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα μπορεί να αποτελέσει λόγο παύσης και στην περίπτωση των δικαστικών λειτουργών, βάσει του άρθρου 88§4 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 56§3 στ. β' του Συντάγματος υπάγει στα κωλύματα εκλογιμότητας την ιδιότητα μέλους των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές. Πλέον, μέλη των ΑΔΑ «δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους

77 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 82

78 Α. Οικονόμου, *Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)*, ΔιΜΕΕ, 4/2017, σελ. 520

79 Βλ. άρθρο 3§4 και §6 του ν. 3051/2002

δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου». Πρόκειται για μια επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη με την οποία επιχειρείται να απομακρυνθεί ο κίνδυνος εμπλοκής πολιτικών συμφερόντων και ο κομματικός επηρεασμός στο έργο των στελεχών των ΑΔΑ, ακόμα και η υπόνοια περί μεροληπτικής αντιμετώπισης. Άλλωστε, η συμμετοχή μελών της διοίκησης μιας ΑΔΑ στον προεκλογικό αγώνα είναι πιθανό να οδηγήσει σε μεροληπτική στάση προς ικανοποίηση πολιτικών αιτημάτων. Συνεπώς, η ιδιότητα μέλους της Κυβέρνησης, βουλευτή, γενικού ή ειδικού γραμματέα Υπουργείου κατέστη εξ ορισμού ασυμβίβαστη με την ιδιότητα μέλους ΑΔΑ. Αναλόγως, η συμμετοχή με οποιονδήποτε τρόπο στην Κυβέρνηση συνιστά κώλυμα για την ανάληψη θέσης στο δικαστικό σώμα, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 89§4 του Συντάγματος. Παρατηρείται μια επανειλημμένη προσπάθεια προσέγγισης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας των διοικητικών στελεχών των ΑΔΑ προς τις αντίστοιχες των δικαστικών λειτουργιών.

Επιπλέον κωλύματα ή ασυμβίβαστες ιδιότητες ή έργα καθιερώνονται και νομοθετικά για την κάθε επιμέρους ανεξάρτητη αρχή. Για παράδειγμα, τα μέλη της ΡΑΕ κατά την διάρκεια της θητείας τους «*απέχουν από την ενάσκηση των δικαιωμάτων συμμετοχής και ψήφου στα όργανα διοίκησης, διαχείρισης και ελέγχου των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας*». ⁸⁰ Ακόμα, ως ασυμβίβαστες με την ιδιότητα μέλους της ΡΑΕ νοούνται και οι ιδιότητες του εταίρου, μετόχου, μέλους διοικητικού συμβουλίου, τεχνικού ή άλλου συμβούλου σε επιχείρηση του ως άνω τομέα. Αντίστοιχη απαγόρευση ισχύει και για τα μέλη της ΕΕΤΤ.⁸¹

IV. Ο αριθμός των μελών

Μια επιπλέον εγγύηση υπέρ της ανεξαρτησίας των μελών της διοίκησης αλλά και των ίδιων των ΑΔΑ θεωρείται το ορισμένο του αριθμού των μελών μιας Αρχής. Έχει συχνά παρατηρηθεί το φαινόμενο του επηρεασμού των αποφάσεων των ΑΔΑ μέσω της νομοθετικής τροποποίησης της σύνθεσης τους, με απώτερο σκοπό την αλλαγή της πολιτικής ισορροπίας υπέρ της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. ⁸² Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνεχώς μεταβαλλόμενη αριθμητική σύνθεση του ΕΣΡ, η ενδεκαμελής σύνθεση του οποίου αρχικά μετατράπηκε σε δεκαεννεαμελή με υπουργική απόφαση, στην συνέχεια σε εννεαμελή ενώ με την διάταξη του άρθρου 2§1 του ν. 2863/2000 σε επταμελή και εν τέλει ξανά σε εννεαμελή με το άρθρο 2§1 του ν.4357/2019. Είναι κατανοητό πως η ασταθής σύνθεση μιας Ανεξάρτητης Αρχής δημιουργεί υπόνοιες ως προς την ανεξαρτησία των μελών σε σχέση με τα κυβερνητικά συμφέροντα και ως προς την ικανότητα των διοικητικών μελών των ΑΔΑ να λαμβάνουν αντικειμενικές αποφάσεις. Εξάλλου, ένα πολυπληθές συλλογικό όργανο δεν είναι απαραίτητα συνώνυμο της αποτελεσματικότητας και της συνοχής κατά την λήψη αποφάσεων.

80 Βλ. άρθρο 4 §9 του ν. 2773/1999

81 Βλ. άρθρο 7 στ. β' του ν. 4070/2012

82 Α. Οικονόμου, *Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)*, ΔιΜΕΕ, 4/2017, σελ. 521

I. Λειτουργική ανεξαρτησία

Εν γένει, η επιταγή της λειτουργικής ανεξαρτησίας αφορά στην απαγόρευση ανάμιξης εξωγενών θεσμικών παραγόντων στην άσκηση των καθηκόντων των μελών στο πλαίσιο λειτουργίας της κάθε ΑΔΑ. Βέβαια, η λειτουργική ανεξαρτησία αφορά και την ίδια την ΑΔΑ ως κρατικό όργανο, υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται η επίδραση άλλων κρατικών οργάνων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.⁸³ Διακρίνεται και στο στάδιο αυτό η προσέγγιση στις εγγυήσεις ανεξαρτησίας που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.⁸⁴ Ωστόσο, η έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών θεμελιώνεται στην διάκριση των εξουσιών του μη αναθεωρητέου άρθρου 26 του Συντάγματος, συνδέεται δε ευθέως με την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος⁸⁵ και αποδίδεται στο άρθρο 87§2 του Συντάγματος κατά το οποίο «οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους», απαγορεύοντας στα όργανα της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας να επηρεάσουν με οποιονδήποτε τρόπο τον σχηματισμό της κρίσης τους.⁸⁶ Αποκλείεται επομένως, συνταγματικώς, η δυνατότητα ιεραρχικού ελέγχου αλλά και η δυνατότητα εκδόσεως οδηγιών, συστάσεων και διαταγών ως προς το δικαιοδοτικό έργο και υπαγωγής των αποφάσεων τους σε έγκριση της Διοίκησης.⁸⁷ Αντιθέτως, η λειτουργική ανεξαρτησία των στελεχών των ΑΔΑ δεν έχει αντίστοιχες αναγωγές στις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, όπως αυτή των δικαστών, ενώ ταυτόχρονα τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου.⁸⁸ Αντίστοιχα, το άρθρο 2§1 του ν. 3051/2002 συγκεκριμενοποιεί την έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ΑΔΑ ορίζοντας πως «οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από τα κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές». Με την διάταξη αυτή ο κοινός νομοθέτης αποβλέπει στην διασφάλιση της αυθεντικότητας της βούλησης του αποφασίζοντος οργάνου των ΑΔΑ ώστε να μπορεί να σχηματίσει αντικειμενική και αμερόληπτη κρίση, ανεπηρέαστη από εξωγενείς παράγοντες και συγκρουόμενα συμφέροντα. Ο διαχωρισμός των ΑΔΑ από τα αρμόδια Υπουργεία είναι σαφής και απαραβάτος.⁸⁹ Οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκονται, επομένως, εκτός της παραδοσιακής διοικητικής δομής και διάρθρωσης και η Διοίκηση δεν μπορεί να απευθύνει συστάσεις, υποδείξεις και οδηγίες ούτε φυσικά να εξαναγκάσει τα μέλη της σε λήψη ορισμένων αποφάσεων ούτε υπάγονται σε κατασταλακτικό έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας.⁹⁰ Αντιθέτως, η απλή επικοινωνία προς

83 Χ. Χρυσανθάκης, *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2002, σελ. 111

84 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος τους και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 68

85 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 82

86 Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2018, σελ. 552

87 βλ. προηγουμένως υποσημ. 84

88 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 84

89 Φ. Κοζύρης, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα-Προβλήματα και προοπτικές*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 35

90 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 69

γνωστοποίηση πληροφοριών ή η διατύπωση εκ μέρους της Διοίκησης μη δεσμευτικών για τις ΑΔΑ απόψεων δεν συγκρούεται με την ανεξαρτησία τους κατά την εκτέλεση του έργου τους.⁹¹

Πλαίσιο θεσμικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αυτόνομης δράσης των ΑΔΑ αποτελεί και η ανάληψη από τον Πρόεδρο της εκάστοτε Αρχής της ευθύνης της εύρυθμης λειτουργίας της, του συντονισμού των υπηρεσιών της, της παρακολούθησης εκτέλεσης των αποφάσεών της, της άσκησης πειθαρχικής εξουσίας επί του προσωπικού και η άσκηση από τον ίδιο ή από άλλα μέλη, εξουσιοδοτημένα από τον ίδιο, της αρμοδιότητας δικαστικής και εξωδικαστικής εκπροσώπησης της.⁹² Ακόμα, η υπαγωγή της πειθαρχικής ευθύνης των μελών των ΑΔΑ στις διατάξεις του Κανονισμού Λειτουργίας της κάθε αρχής που εκδίδεται από την ίδια, κατά το άρθρο 2§7 του ν.3051/2002, προστατεύει τα μέλη έναντι της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και έναντι της νομοθετικής αφού δεν προβλέπεται δυνατότητα ανάκλησης ή παύσης τους.⁹³ Επιπλέον, αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης έχει αποτελέσει και η ασυλία των μελών των ΑΔΑ, όπως η περίπτωση του Συνηγόρου του Καταναλωτή, ο οποίος, σύμφωνα με το άρθρο 1§ 3 του ν. 3297/2004, «δεν διώκεται, δεν εξετάζεται για γνώμη που διατύπωσε ή πράξη που εκτέλεσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του».

Ως προς το ζήτημα της σύγκλισης μεταξύ των εγγυήσεων ανεξαρτησίας των μελών της διοίκησης των ΑΔΑ και των δικαστικών λειτουργιών προτείνεται να εξετάσουμε την απόφαση του ΔΕΕ της 21^{ης} Ιανουαρίου 2020, επί της υπόθεσης C-274/14, Banco de Santander. Με την απόφαση αυτή, πραγματοποιήθηκε μεταστροφή στην νομολογία του Δικαστηρίου το οποίο εγκατέλειψε την διασταλτική ερμηνεία του όρου «δικαστήριο κράτους μέλους» δίνοντας έμφαση στην ανεξαρτησία, ως το βασικό κριτήριο χαρακτηρισμού μιας αρχής ή οργάνου ως δικαστηρίου. Παρατηρούμε επομένως ότι το κριτήριο της ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών αναβαθμίστηκε ουσιωδώς στην πρόσφατη νομολογία του ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.⁹⁴ Στην ως άνω απόφαση τέθηκε κατ' ουσία ενώπιον του ΔΕΕ το ζήτημα αν το αιτούν όργανο, δηλαδή κεντρικό οικονομικό - διοικητικό δικαστήριο της Μαδρίτης, πληροί τις προϋποθέσεις ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και κατ' επέκταση αν αποτελεί «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία το Δικαστήριο προκειμένου να εκτιμήσει αν ένα όργανο είναι «δικαστήριο» υπό την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, λαμβάνει υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου και βεβαίως η ανεξαρτησία του.⁹⁵ Το Δικαστήριο διακρίνει δύο πτυχές της έννοιας της ανεξαρτησίας, την εξωτερική και την εσωτερική πτυχή της. Όσον αφορά την πρώτη πτυχή, προϋποτίθεται ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε άλλου φορέα, δεν λαμβάνει εντολές ή

91 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 90

92 Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 70

93 Φ. Κοζύρης, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα-Προβλήματα και προοπτικές*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ.34

94 Ε. Πρεβεδούρου, *Η έννοια του «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου: judicial passivism, ορθολογική νομολογιακή εξέλιξη ή δογματική συνείπεια;*, ΕΦΔΔ, 2/2020, σελ. 219

95 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-222/2013, *TDC*, 09.10.2014, σκέψη 27, απόφαση ΔΕΕ, C-394/11, *Belov*, 31.01.2013 σκέψη 38 καθώς και διάταξη ΔΕΕ, C-555/13, *Merck Canada*, 13.02.2014, σκέψη 16.

οδηγίες οποιασδήποτε προέλευσης και συνεπώς προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις.⁹⁶ Ιδιαίτερη σημασία αποδίδει το Δικαστήριο στην εγγύηση της ισοβιότητας ως βασικό στοιχείο και ως σύμφυτη με την προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών. Η εγγύηση της ισοβιότητας των μελών ενός δικαστηρίου απαιτεί ακόμα οι περιπτώσεις παύσης αυτών να καθορίζονται με ειδική ρύθμιση, μέσω ρητών νομοθετικών διατάξεων που παρέχουν εγγυήσεις οι οποίες υπερβαίνουν τις προβλεπόμενες από τους γενικούς κανόνες του διοικητικού και του εργατικού δικαίου που εφαρμόζονται σε περίπτωση καταχρηστικής παύσης.⁹⁷ Εντούτοις, το ΔΕΕ επισημαίνει ότι μόνον το γεγονός ότι η νομοθετική ή η εκτελεστική εξουσία παρεμβαίνουν στη διαδικασία διορισμού ενός δικαστή δεν είναι ικανό αφ'εαυτού να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς την ανεξαρτησία του, εφόσον ο τελευταίος δεν υπόκειται σε καμία πίεση και δεν δέχεται εντολές κατά την άσκηση των καθηκόντων του.⁹⁸ Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση κατά την εκτίμηση των εγγυήσεων ανεξαρτησίας ενός οργάνου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες υπό τις οποίες λαμβάνει χώρα ο διορισμός των μελών, όπως η τήρηση της υποχρέωσης διαφάνειας της διαδικασίας.

Συνεχίζοντας, το Δικαστήριο αναλύει την δεύτερη, εσωτερική πτυχή της έννοιας της ανεξαρτησίας ως παρεμφερή με την έννοια της αμεροληψίας, δηλαδή με την τήρηση ίσων αποστάσεων από αντικρουόμενα συμφέροντα, την τήρηση αντικειμενικότητας και την απουσία κάθε άλλου συμφέροντος πέραν από την αυστηρή εφαρμογή του κανόνα δικαίου.⁹⁹ Προκειμένου, να τηρηθούν οι παραπάνω εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας το ΔΕΕ επεσήμανε πως αυτές «*απαιτούν την ύπαρξη κανόνων, ιδίως όσον αφορά τη σύνθεση του οργάνου, τον διορισμό των μελών του, τη διάρκεια της θητείας τους και τους λόγους εξαιρέσεως ή παύσεώς τους, ώστε οι πολίτες να μην έχουν καμία εύλογη αμφιβολία ως προς τη θωράκιση του εν λόγω οργάνου έναντι εξωτερικών στοιχείων και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντιμαχομένων συμφερόντων*».¹⁰⁰ Αντίστοιχη ήταν η διαπίστωση του ΔΕΕ και στην απόφαση της 9^{ης} Οκτωβρίου 2014, TDC, C-222/2013, όπου έκρινε πως το αιτούν όργανο δεν περιβάλλονταν από τέτοιες ιδιαίτερες εγγυήσεις ανεξαρτησίας που να αποκλείουν οποιαδήποτε εύλογη αμφιβολία όσον αφορά την αμεροληψία του, ώστε να θεωρηθεί δικαστήριο, καθώς τα μέλη του μπορούσαν να ανακληθούν χωρίς την πλήρωση ειδικών προϋποθέσεων και την τήρηση ειδικά προβλεπόμενης στον νόμο διαδικασίας, με αποτέλεσμα σε περίπτωση καταχρηστικής ανακλήσεως να εφαρμόζονται μόνον οι γενικοί κανόνες του διοικητικού και του εργατικού δικαίου.¹⁰¹

Στην σχολιαζόμενη απόφαση της 21^{ης} Ιανουαρίου 2020, το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι το καθεστώς παύσης του Προέδρου και των υπόλοιπων μελών του υπό κρίση οργάνου από την εκτελεστική εξουσία δεν εφαρμόζεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις που να απαιτούν την λήψη ενός τέτοιου μέτρου και δεν συνοδεύεται από ειδικές εγγυήσεις, έκρινε ότι δεν είναι ικανό ώστε να εξασφαλίσει την εκτέλεση των καθηκόντων τους σε συνθήκες ανεξαρτησίας ούτε να εμποδίσει τις ενδεχόμενες παρεμβάσεις της εκτελεστικής εξουσίας. Επομένως, το υπό εξέταση όργανο δεν πληροί την απαίτηση ανεξαρτησίας, κατά την εσωτερική της πτυχή, η οποία

96 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-274/2014, *Banco de Santander*, 21.01.2020, σκέψη 57

97 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-274/2014, *Banco de Santander*, 21.01.2020, σκέψη 60 και απόφαση ΔΕΕ, C-222/2013, TDC, 09.10.2014, σκέψη 35

98 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-585/2018, C-624/18 και C-625/18, *A.K.*, 19.11.2019, σκέψη 133

99 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-274/2014, *Banco de Santander*, 21.01.2020, σκέψη 61

100 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-274/2014, *Banco de Santander*, 21.01.2020, σκέψη 63

101 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-222/2013, TDC, 09.10.2014, σκέψη 32 – 36

είναι συμφυής με την ιδιότητα του εθνικού δικαστηρίου, καίτοι η εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους διακηρύσσει ότι αυτό απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας.¹⁰² Συμπερασματικά, μπορούμε να διακρίνουμε την κεφαλαιώδη σημασία της προστασίας της θητείας, υπό την μορφή της ισοβιότητας, ως βασικό στοιχείο της προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστών στην νομολογία του ΔΕΕ. Ως προς τα στελέχη των διοικήσεων των ΑΔΑ παρατηρούμε ότι ισοβιότητα δεν αποτελεί προαπαιτούμενο της προσωπικής ανεξαρτησίας αυτών αλλά αντιθέτως η πρόβλεψη χρονικά περιορισμένης θητείας φαίνεται να εξυπηρετεί καλύτερα την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους καθώς μειώνει τις πιθανότητες επηρεασμού και προσκόλλησης σε πολιτικές δυνάμεις μέσω της εμπλοκής στον εκλογικό κύκλο.

Στην προγενέστερη δε απόφαση της 13^{ης} Ιουνίου 2018 στην υπόθεση C-530/2016, Επιτροπή κατά Πολωνίας, το ΔΕΕ κλήθηκε να εξετάσει το ενδεχόμενο παραβίασης των ενωσιακών υποχρεώσεων κράτους μέλους που απέρρεαν από την οδηγία 2004/49/EK για την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και συγκεκριμένα αν το εν λόγω κράτος μέλος παρέλειψε να λάβει τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία του υπό εξέταση φορέα διερεύνησης σιδηροδρομικών ατυχημάτων. Το Δικαστήριο επισήμανε πως το περιεχόμενο της έννοιας της ανεξαρτησίας θα πρέπει να γίνει αντιληπτό με το σύνηθες περιεχόμενό του και ειδικότερα όσον αφορά τους δημόσιους φορείς αναφέρεται σε ένα καθεστώς το οποίο τους διασφαλίζει τη δυνατότητα να δρουν ελεύθερα σε σχέση με τους οργανισμούς έναντι των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους, απαλλαγμένοι από κάθε είδους καθοδήγηση και πίεση.¹⁰³

Εν συνεχεία, το ΔΕΕ εξετάζοντας την ευρεία διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου καθ' ύλην Υπουργού προς παύση και διορισμό των μελών του κρίσιμου φορέα διερεύνησης, έκρινε πως αν και η οδηγία 2004/49 EK δεν απαγόρευε ρητώς την δυνατότητα του Υπουργού Μεταφορών να διορίζει και να παύει όλα τα μέλη της αρχής, επιβάλλει όμως την οργανωτική ανεξαρτησία αυτής από κάθε διαχειριστή υποδομής και κάθε σιδηροδρομικής επιχείρησης. Συνεπώς, η αρχή που ελέγχει τον διαχειριστή υποδομής και την σιδηροδρομική επιχείρηση, δηλαδή εν προκειμένω ο Υπουργός Μεταφορών, δεν επιτρέπεται να διορίζει και να παύει το σύνολο των μελών του φορέα διερεύνησης, όταν η εξουσία αυτή δεν ρυθμίζεται αυστηρά από τη νομοθεσία με βάση αντικειμενικά, σαφή και αποκλειστικώς απαριθμούμενα κριτήρια, τα οποία να μπορούν να επαληθευτούν.¹⁰⁴ Αυτή η ευρεία ελευθερία διορισμού και παύσης που αναγνωρίζεται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό δεν είναι συμβατή με την ανεξαρτησία των μελών του φορέα διερεύνησης, όταν ανακύπτει ζήτημα το οποίο θίγει τα συμφέροντα του διαχειριστή υποδομής και της επιχείρησης που ελέγχονται από τον πρώτο.¹⁰⁵ Μάλιστα, το ΔΕΕ διαπίστωσε την ύπαρξη ελλείμματος ανεξαρτησίας του φορέα διερεύνησης και ως προς την λήψη αποφάσεων, λόγω κινδύνου υποταγής στις υποδείξεις και τα συμφέροντα του διαχειριστή υποδομής και της επιχείρησης που ελέγχονται από τον αρμόδιο Υπουργό.¹⁰⁶ Κατά τα ανωτέρω, η Δημοκρατία της Πολωνίας είχε παραβιάσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την ενωσιακή οδηγία καθώς δεν έλαβε

102 Βλ. απόφαση ΔΕΕ, C-274/2014, *Banco de Santander*, 21.01.2020, σκέψη 77

103 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 13.06.2018, σκέψη 67

104 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 13.06.2018, σκέψη 86

105 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 13.06.2018, σκέψη 87

106 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 13.06.2018, σκέψη 107

τα απαραίτητα μέτρα ώστε να διαφυλάξει την οργανωτική ανεξαρτησία αλλά και την ανεξαρτησία λήψης αποφάσεων του εθνικού φορέα διερεύνησης σιδηροδρομικών ατυχημάτων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την έννοια της ανεξαρτησίας των δημοσίων οργάνων παρουσιάζουν οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek στην προκειμένη απόφαση. Επανέλαβε την νομολογία του ΔΕΕ κατά την οποία «ο όρος “ανεξαρτησία” σημαίνει συνήθως το καθεστώς το οποίο διασφαλίζει στο οικείο όργανο τη δυνατότητα να ενεργεί με πλήρη ελευθερία, χωρίς να υπόκειται σε εντολές και σε πιέσεις».¹⁰⁷ Συνεχίζοντας, επεξηγεί την έννοια της ανεξαρτησίας ως: «κατ’ ουσίαν, θωράκιση του επίμαχου φορέα έναντι άλλων οντοτήτων, η δράση των οποίων ενδέχεται να υποκινείται από συμφέροντα διαφορετικά από εκείνα που επιδιώκονται από τον εν λόγω φορέα [...] ο φορέας πρέπει να απολαύει μιας σειράς συγκεκριμένων εγγυήσεων ανεξαρτησίας που τον προστατεύουν έναντι αδικαιολόγητων παρεμβάσεων οι οποίες θα μπορούσαν να παρακωλύσουν την εκτέλεση των καθηκόντων του και την εκπλήρωση της αποστολής του.»¹⁰⁸

Ωστόσο, σύμφωνα με τον ίδιο, η ανεξαρτησία δεν είναι μια έννοια «καλούπι» αλλά μάλλον είναι μια «διαβαθμισμένη» έννοια και το είδος των εγγυήσεων ανεξαρτησίας διαφέρει ανάλογα με τις ανάγκες κάθε αρχής και το έργο που αυτή επιτελεί. Μια πρώτη ελάχιστη εγγύηση ανεξαρτησίας είναι η ανεξαρτησία κατά την λήψη των αποφάσεων, υπό την έννοια ότι μια απόφαση λαμβάνεται αμερόληπτα χωρίς προηγούμενη εντολή και χωρίς τον φόβο επέλευσης αρνητικών επιπτώσεων σε βάρος του οργάνου που έλαβε την απόφαση. Όσο επιτακτικότερη είναι η ανάγκη προς διασφάλιση της αμεροληψίας της ΑΔΑ τόσο αυξάνονται οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας πέρα από τον ως άνω πυρήνα της ανεξάρτητης λήψης αποφάσεων, όπως η ξεχωριστή νομική προσωπικότητα, ο ίδιος προϋπολογισμός που συνεπάγεται την δημοσιονομική της ανεξαρτησία, καθώς και η πλήρης λειτουργική ανεξαρτησία και αυτοδιοίκηση. Μάλιστα, μια ΑΔΑ μπορεί να περιβάλλει τα στελέχη της με τέτοια εχέγγυα ανεξαρτησίας που να αρχίζει να προσεγγίζει τις εγγυήσεις που απαιτούνται και επιφυλάσσονται στο δικαστικό λειτούργημα.¹⁰⁹ Συμπερασματικά, διαφαίνεται η υιοθέτηση από το ΔΕΕ ενός ελαχίστου περιεχομένου της ανεξαρτησίας των ΑΔΑ και η εν συνεχεία διαβάθμιση αυτού ανάλογα με τον σκοπό και τις απαιτήσεις κάθε μιας εξ αυτών.¹¹⁰

Αξίζει ακόμα να αναφερθούμε και στην απάντηση του ΔΕΕ επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος της υπόθεσης C-378/2019 Prezident Slovenskej Republiky. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε να διευκρινισθεί αν το άρθρο 35§4 και §5 της οδηγίας 2009/72 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε νομοθεσία κράτους μέλους η οποία, προβλέπει τη συμμετοχή εκπροσώπων υπουργείων του κράτους αυτού σε ορισμένες διαδικασίες ενώπιον της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας σχετικές με τον καθορισμό τιμών. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι το εν λόγω ερώτημα αφορά τις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί η λειτουργία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής προκειμένου να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της κατά τη λήψη αποφάσεων.¹¹¹ Εντούτοις, η ανεξαρτησία της αρχής κατά την άσκηση των καθηκόντων της, ειδικότερα αυτών του άρθρου 37§1 στ. δ’ δεν εμποδίζει την δυνατότητα της εθνικής κυβέρνησης να καθορίζει την πολιτική κατεύθυνση στον τομέα της ενέργειας. Εν τέλει, το ΔΕΕ απάντησε πως η εθνική ρύθμιση περί

107 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-518/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 09.03.2010, σκέψη 18

108 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C-530/16 Επιτροπή κατά Πολωνίας, σκέψη 31

109 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C-530/16 Επιτροπή κατά Πολωνίας, σκέψη 33

110 Α. Τσουκαλά, *Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας με αφορμή την υπόθεση ΔΕΕ C-378/19, Prezident Slovenskej Republiky*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022, σελ. 429

111 Βλ. απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/2019, σκέψη 49

συμμετοχής εκπροσώπων των εθνικών υπουργείων προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος κατά τον καθορισμό των τιμών, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην, και ως εκ του λόγου αυτού και μόνον, ότι η ρυθμιστική αρχή δεν ασκεί τα σχετικά με τα τιμολόγια καθήκοντά της κατά τρόπο αμερόληπτο, κατά την έννοια της οδηγίας 2009/72.¹¹² Ωστόσο, η συμμετοχή των εκπροσώπων της εκτελεστικής εξουσίας και οι γνώμες που διατυπώνουν δεν μπορούν να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα ούτε να εκλαμβάνονται ως οδηγίες με τις οποίες η ρυθμιστική αρχή οφείλει να συμμορφωθεί κατά την άσκηση των καθηκόντων της ούτε φυσικά να επηρεάζουν την δεσμευτικότητα των αποφάσεων της αρχής, απαιτώντας την έγκρισή τους από τους εκάστοτε κυβερνητικούς εκπροσώπους.¹¹³ Σε κάθε περίπτωση, τίθεται ως όριο στις εθνικές ρυθμίσεις περί συμμετοχής της εκτελεστικής εξουσίας η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας. Εξάλλου, η απαίτηση του άρθρου 35 της οδηγίας 2009/72 περί ανεξαρτησίας όχι μόνο από ιδιωτικές αλλά και δημόσιες οντότητες καθιερώθηκε ως αντίδραση στην κατάσταση που είχε επικρατήσει υπό το καθεστώς της προϊσχύουσας οδηγίας 2003/54, δηλαδή την στενή συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων του τομέα της ενέργειας και των εθνικών πολιτικών «ελίτ».¹¹⁴

II. Το ορισμένο της θητείας

i) Πρόωρη παύση της θητείας

Το ορισμένο της θητείας αποτελεί την μόνη συνταγματικά κατοχυρωμένη εγγύηση υπέρ των μελών των ΑΔΑ¹¹⁵, πέραν της γενικής επιταγής περί προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η ορισμένη θητεία διασφαλίζει ότι η διοίκηση των ΑΔΑ δεν θα παυθεί πρόωρα των καθηκόντων της και κατά τούτο συναρτάται άμεσα με την διασφάλιση της ανεξάρτητης δράσης των στελεχών των αρχών καθώς μπορούν να ασκούν τα καθήκοντά τους ελεύθερα χωρίς την συνεχή απειλή μιας πρόωρης παύσης σε περίπτωση αντίθεσης τους με τα συμφέροντα της εκάστοτε πολιτικής πλειοψηφίας. Ωστόσο, κατά το άρθρο 14 στ. δ' του Κανονισμού της Βουλής, η Διάσκεψη των Προέδρων έχει την δυνατότητα να ανακαλέσει την επιλογή ενός μέλους, να αποφασίσει την αντικατάστασή ακόμα και του συνόλου των μελών της αρχής ή να αποφασίσει την έκπτωσή τους λόγω τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης για τις προβλεπόμενες στο άρθρο 3§4 του ν. 3051/2002 πράξεις ή να αποδεχτεί την παραίτηση μέλους. Η ρύθμιση αυτή υπόκειται σε κριτική ως μη διασφαλίζουσα επαρκείς εγγυήσεις αμεροληψίας στις αποφάσεις απομάκρυνσης μελών των ΑΔΑ, διακινδυνεύοντας έτσι την ανεξάρτητη δράση τους. Μάλιστα, εφόσον η επιλογή και η παύση των μελών αποτελεί μια σύνθετη διοικητική ενέργεια που ολοκληρώνεται με την έκδοση διαπιστωτικής πράξης από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό, υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ. Εντούτοις, ο έλεγχος αυτός είναι ελλιπής καθώς δεν επεκτείνεται σε ζητήματα εσωτερικής νομιμότητας τα οποία περιέχονται στην απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων, που ως *interna*

112 Βλ. απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/2019, σκέψη 57

113 Βλ. απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/2019, σκέψεις 62-64

114 Α. Τσουκαλά, *Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας με αφορμή την υπόθεση ΔΕΕ C-378/19*, Prezident Slovenskej Republiky, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022, σελ. 430

115 Θ. Τζώνας, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010, σελ. 88

corporis της Βουλής εκφεύγουν παντός δικαστικού ελέγχου, προκαλώντας ρήγμα στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων αυτών.¹¹⁶

Το ζήτημα του ορισμένου της θητείας των μελών των ΑΔΑ έχει επανειλημμένως απασχολήσει την νομολογία του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του ΣτΕ 2818/2019 με την οποία το Δικαστήριο απάντησε στο ερώτημα αν μετά την αιφνίδια λήξη της θητείας του Προέδρου της ΕΕΤΤ, σε περίπτωση έλλειψης σχετικής ρητής διάταξης, ο νέος Πρόεδρος διορίζεται για το υπόλοιπο της εναπομείνουσας θητείας του αποχωρούντος ή για νέα πλήρη θητεία. Αρχικά η υπόθεση εισήχθη στην πενταμελή σύνθεση του ΣτΕ η οποία έκρινε κατά πλειοψηφία υπέρ της πλήρους θητείας του νέου Προέδρου της αρχής αλλά παρέπεμψε με την υπ' αριθμόν 546/2019 απόφαση της στην επταμελή σύνθεση του ΣτΕ λόγω σπουδαιότητας. Διατυπώθηκε και μειοψηφία σύμφωνα με την άποψη της οποίας από τα άρθρα 1 έως 5 του ν. 3051/2002, που αφορούν τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, μπορεί να συναχθεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, από την οποία να προκύπτει ότι, σε περίπτωση πρόωρης λήξης της θητείας μέλους ανεξάρτητης αρχής, το νέο μέλος διορίζεται για το υπόλοιπο της θητείας του αποχωρούντος.¹¹⁷ Ωστόσο, στην επταμελή σύνθεση του Δικαστηρίου οι ρόλοι της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας αντιστράφηκαν και η πλειοψηφία απεφάνθη υπέρ του διορισμού του νέου επικεφαλής για το υπόλοιπο της θητείας του αποχωρούντος, απορρίπτοντας ως αβάσιμη την αίτηση ακύρωσης πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου περί διορισμού του παρεμβαίνοντος στη θέση του Προέδρου της ΕΕΤΤ, αφού ο αιτών και τέως Πρόεδρος είχε διοριστεί για το υπόλοιπο της θητείας του παραιτηθέντος Προέδρου, τον οποίον αντικατέστησε, και όχι για πλήρη θητεία.¹¹⁸

Το νομικό καθεστώς της διοίκησης της ΕΕΤΤ έχει υποστεί αλλεπάλληλες μεταβολές και ύστερα από την κατάργηση του άρθρου 2 του ν. 2246/1994¹¹⁹ το οποίο ρύθμιζε ρητά το επίμαχο ζήτημα της κάλυψης κενούμνης θέσης, υπάρχει κενό δικαίου δεδομένου ότι το νέο άρθρο 6§3 Ν 4070/2012 δεν προβλέπει σχετικώς. Η πλειοψηφία, προκειμένου να καλύψει το νομοθετικό κενό εφάρμοσε **αναλογικά** το άρθρο 3§2 του ν. 3051/2002, το οποίο εφαρμόζεται στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και προβλέπει ότι διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας του μέλους που εξέλιπε και όχι για πλήρη θητεία, δεδομένου ότι δεν υφίσταται λόγος διαφοροποίησης μεταξύ συνταγματικώς και μη συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, ενόψει και της ανάγκης ορθολογικότερης οργάνωσης και λειτουργίας της ανεξάρτητης αρχής, κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2009/140/ΕΚ^{120 121}. Προς το ίδιο συμπέρασμα άλλωστε συνηγορούν και οι προϊσχύσασες διατάξεις των άρθρων 10§6 του ν. 2075/1992 και 2§5 του ν. 2246/1994 σχετικά με τη συγκρότηση της ΕΕΤ και στη συνέχεια ΕΕΤΤ, στις οποίες προβλεπόταν

116 Θ. Τζώνος, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση 2010, σελ. 84

117 Βλ. απόφαση ΣτΕ 546/2019, σκέψη 7

118 Βλ. απόφαση ΣτΕ 2818/2019, σκέψη 11

119 Βλ. άρθρο 2§5 στ. δ' ν. 2246/1994: «Σε περίπτωση πρόωρης λήξεως της θητείας οποιουδήποτε μέλους της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένου και του Προέδρου της, για οποιονδήποτε λόγο, διορίζεται στην κενούμενη θέση με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας του αποχωρήσαντος.»

120 Βλ. απόφαση ΣτΕ 2818/2019, σκέψη 8

121 Βλ. 2009/140/ΕΚ, προοίμιο, σκέψη 13: «Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να ενισχυθεί ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να αυξηθεί το κύρος τους και η προβλεψιμότητα των αποφάσεών τους. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να υπάρξει ρητή πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία που θα εξασφαλίσει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, μια εθνική ρυθμιστική αρχή [...] προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγησή της στα θέματα των οποίων επιλαμβάνεται...»

ρητά ότι, σε περίπτωση πρόωρης λήξης της θητείας μέλους της, το νέο μέλος διορίζεται στην κενούμενη θέση για το υπόλοιπο της θητείας του αποχωρήσαντος. Τούτο συντελεί και στην ορθολογικότερη οργάνωση και λειτουργία της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής, με την κατά το δυνατόν διασφάλιση του ενιαίου της θητείας των μελών της.

Εξάλλου, η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, ιδιαιτέρως των επικεφαλής αυτών, συνάπτεται άμεσα με την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία τους και αναδεικνύει τη σημασία που ο νομοθέτης του ενωσιακού δικαίου και ο εθνικός νομοθέτης αποδίδουν στο ρόλο τους, ως οργάνων που διασφαλίζουν ότι ορισμένοι τομείς κρατικής δράσης δεν θα δέχονται κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές.¹²² Κατά μια άποψη, η ως άνω απόφαση της επταμελούς συνθέσεως δεν συμβαδίζει με την απαίτηση ανεξαρτησίας του Προέδρου της αρχής διότι η πλήρης θητεία μπορεί να θεωρηθεί ότι προστατεύεται και συναρτάται με το καθεστώς προσωπικής ανεξαρτησίας του, σε αντιδιαστολή με το ενδεχόμενο άσκησης πιέσεων στις οποίες υπόκεινται στελέχη με μειωμένη θητεία και δυνατότητα ανανέωσης αυτής.¹²³ Περαιτέρω, κατά την γνώμη της πλειοψηφίας της πενταμελούς συνθέσεως η θέση του Προέδρου και των Αντιπροέδρων της ΕΕΤΤ αποτελούν θέσεις πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης για την κάλυψη μάλιστα των οποίων ακολουθείται μια «πολυτελής» διαδικασία, μέσω απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και πρόταση του Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Η εκτίμηση αυτή συνάδει με τη σημασία που ο ενωσιακός και εθνικός νομοθέτης αποδίδουν στο θεσμικό ρόλο των ΑΔΑ, ως οργάνων που διασφαλίζουν ότι ορισμένοι τομείς κρατικής δράσης δεν θα δέχονται κυβερνητικές επιρροές και συνηγορεί υπέρ της διαφύλαξης της πλήρους θητείας του Προέδρου και των Αντιπροέδρων της αρχής.¹²⁴ Αξίζει να αναφερθούμε και στην ειδικότερη ρύθμιση που ισχύει επί των μελών της ΡΑΕ σε περίπτωση πρόωρης παύσης της θητείας τους καθώς όλα τα μέλη αυτής θεωρούνται ως πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης ενώ προβλέπεται από το άρθρο 7§3 εδ. γ' του ν. 4001/2011 πως αν κατά τη διάρκεια της θητείας μέλους κενωθεί η θέση του, διορίζεται νέο μέλος για πλήρη θητεία, εφόσον μέχρι την κανονική λήξη της θητείας του μέλους του οποίου η θέση κενώθηκε υπολείπεται διάστημα μικρότερο των δύο ετών.

Εν συνεχεία, ως προς το ζήτημα της πρόωρης παύσης των μελών των διοικήσεων των ΑΔΑ κρίσιμη είναι η σειρά των αποφάσεων 911 – 917/2021 της Ολομέλειας του ΣτΕ αλλά και οι αντίστοιχες αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ 230 – 235/2019. Αφορμή για τις ως άνω αποφάσεις του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου απετέλεσε ο τρόπος συγκρότησης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, μιας από τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ. Εντούτοις, παρά το ότι δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά, λόγω του ότι η ύπαρξή της προβλέπεται από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, στο πλαίσιο τήρησης των θεμελιωδών διατάξεων περί ανταγωνισμού¹²⁵, το περιθώριο παρέμβασης του εθνικού νομοθέτη στο νομικό καθεστώς της είναι περιορισμένο, αποκλειομένης φυσικά της δυνατότητας κατάργησής της, όπως τούτο μπορεί να συμβεί με τις περισσότερες από τις νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.¹²⁶ Στον οργανικό νόμο της

122 Βλ. απόφαση 2818/2019, σκέψη 6

123 Α. Οικονόμου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2818/2019 (7μ) - Η διάρκεια της θητείας του Προέδρου της ΕΕΤΤ σε δοκιμασία*, ΘΠΔΔ, 3-4/2020, σελ. 318

124 Βλ. απόφαση ΣτΕ 546/2019, σκέψη 7

125 Βλ. άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ

126 Γ. Γεωργόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 917/2021 -Εις αναζήτησιν ανεξαρτησίας στην ανεξάρτητη αρχή*, ΘΠΔΔ 10/2021, σελ. 1050

Επιτροπής Ανταγωνισμού¹²⁷ ορίζεται ότι τα μέλη της χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεσμεύονται δε μόνον από το νόμο και τη συνείδησή τους και υποχρεούνται να τηρούν τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.

Οι υποθέσεις εισήχθησαν ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ λόγω σπουδαιότητας με πράξη της Προέδρου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 14§2 περ. γ' του π.δ 18/1989. Προσβαλλόμενες πράξεις στις ανωτέρω υποθέσεις ήταν αφενός οι διαπιστωτικές της έκπτωσης από την θέση της Προέδρου, Αντιπροέδρου καθώς και άλλων μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού πράξεις του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων και αφετέρου οι αντίστοιχες πράξεις διορισμού νέων προσώπων στις κενούμενες θέσεις. Οι προσβαλλόμενες πράξεις εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 12§7 του ν. 3959/2011, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 101 του ν. 4623/2019 σε συμμόρφωση με το περιεχόμενο της Οδηγίας 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018 «για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς». Ειδικότερα, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 12 του ν. 3959/2011, οι επικεφαλής και τα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού δεν πρέπει να κατέχουν, ή να κατείχαν για πέντε έτη πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους, οποιαδήποτε θέση ή να βρίσκονταν σε απόσπαση ή οποιαδήποτε άλλης μορφής απασχόληση σε γραφεία ή πολιτικά γραφεία του Πρωθυπουργού, Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών, Υφυπουργών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων Υπουργείων. Στο ίδιο άρθρο καθιερώνεται και το ασυμβίβαστο της ιδιότητας μέλους της Επιτροπής Ανταγωνισμού με τη συγγένεια εξ αίματος ή εξ αγχιστείας (μέχρι β' βαθμού) ή με τη συζυγική σχέση με πρόσωπο που είναι μέλος της Κυβέρνησης. Κρισιμότερο είναι το εδάφιο δ' του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με το οποίο η ως άνω ρύθμιση καταλαμβάνει και τα **ήδη** υπηρετούντα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού χωρίς να γίνεται πρόβλεψη για μεταβατική διάταξη.

Όπως αναφέρεται στο προοίμιο της προαναφερθείσας Οδηγίας, «*Η δημόσια επιβολή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ διενεργείται από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών παράλληλα με την Επιτροπή δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου.*» Στην πράξη, οι περισσότερες ΕΑΑ εφαρμόζουν την εθνική νομοθεσία περί ανταγωνισμού παράλληλα με τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, η σχετική οδηγία, σκοπός της οποίας είναι να παράσχει στις ΕΑΑ τις απαραίτητες εγγυήσεις ανεξαρτησίας, πόρους και αρμοδιότητες επιβολής της νομοθεσίας και προστίμων, ώστε να μπορούν να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ, έχει αναπόφευκτα αντίκτυπο στην εθνική νομοθεσία περί ανταγωνισμού.¹²⁸ Περαιτέρω, σύμφωνα με την παράγραφο 17 του προοιμίου της Οδηγίας ορίζεται πως: «*Η λειτουργική ανεξαρτησία των εθνικών διοικητικών αρχών ανταγωνισμού θα πρέπει να ενισχυθεί προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ. Προς τούτο, η εθνική νομοθεσία θα πρέπει να προβλέπει ρητώς ότι κατά την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, οι εθνικές διοικητικές αρχές ανταγωνισμού προστατεύονται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων, δυναμένων να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγησή τους για τα θέματα των οποίων επιλαμβάνονται. Για τον σκοπό αυτό, η εθνική νομοθεσία θα πρέπει εκ των προτέρων να ορίζει τους λόγους παύσης από την εθνική διοικητική αρχή*

127 Βλ. άρθρο 12§1 του ν. 3959/2011

128 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολ. 911/2021 σκέψη 10, ΣτΕ Ολ. 913/2021 σκέψη 9, ΣτΕ Ολ. 915/2021 σκέψη 9 και ΣτΕ Ολ. 917/2021 σκέψη 8

ανταγωνισμού των προσώπων που λαμβάνουν αποφάσεις ασκώντας τις εξουσίες των άρθρων 10, 11, 12, 13 και 16 της παρούσας οδηγίας, ώστε να αρθούν τυχόν εύλογες υπόνοιες όσον αφορά την αμεροληψία τους και τη θωράκισή τους έναντι εξωτερικών παραγόντων. Ομοίως, η εθνική νομοθεσία θα πρέπει **εκ των προτέρων** να ορίζει σαφείς και διαφανείς κανόνες και διαδικασίες για την επιλογή, την πρόσληψη ή τον διορισμό των εν λόγω προσώπων». Ακόμα, «τα μέλη των ΕΕΑ μπορούν να παυθούν μόνον αν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εκτέλεσης των καθηκόντων ή αν κριθούν ένοχοι σοβαρής παράβασης καθήκοντος βάσει της εθνικής νομοθεσίας. Οι δε προϋποθέσεις εκτέλεσης των καθηκόντων τους και η έννοια της σοβαρής παράβασης καθήκοντος ορίζονται **εκ των προτέρων** στην εθνική νομοθεσία, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης διασφάλισης της αποτελεσματικής επιβολής».¹²⁹

Η Ολομέλεια της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ, με τις υπ' αριθμόν 231 – 235/2019 αποφάσεις απέρριψε τις αιτήσεις αναστολής των αιτουσών, κρίνοντας τους ισχυρισμούς που προέβαλλαν ως μη προδήλως βάσιμους, διότι αφενός η βλάβη των αιτουσών από την πρόωρη παύση της θητείας τους δεν προέρχεται από τις προσβαλλόμενες υπουργικές αποφάσεις, που είναι μόνο διαπιστωτικές της έκπτωσης από το αξίωμα τους, αλλά από την ρύθμιση του άρθρου 101 του ν. 4623/2019, η δε Επιτροπή Αναστολών δεν δύναται να αναστείλει την εφαρμογή νομοθετικής διάταξης.¹³⁰ Αφετέρου αφορούν διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες δεν έχουν τύχει επεξεργασίας από τη νομολογία, οι δε αποφάσεις του ΔΕΕ που επικαλέστηκαν οι αιτούσες κατά την ίδια άποψη είχαν εκδοθεί επί διαφορετικής οδηγίας και όχι της επίμαχης 2019/1 ΕΚ.¹³¹

Εν συνεχεία, η πλειοψηφία της Ολομέλειας της δίκης του κυρίου ενδίκου βοηθήματος απεφάνθη πως η άμεση εφαρμογή του ασυμβιβάστου στα ήδη υπηρετούντα μέλη και η συνακόλουθη αυτοδίκαιη έκπτωση των επικεφαλής και άλλων μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατ' εφαρμογή της νέας ρύθμισης του άρθρου 12§7 του ν. 3959/2011 είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και την ασφάλεια δικαίου, ως απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου, διότι θεσπίζονται θεμιτές προϋποθέσεις εκτέλεσης καθηκόντων μέλους της Επιτροπής Ανταγωνισμού, οι οποίες αφορούν στη διασφάλιση του σεβασμού της αρχής της αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας της έναντι πολιτικών ή άλλων εξωτερικών επιρροών στο έργο της, καθιστώντας την άσκηση των καθηκόντων των μελών ασυμβίβαστη με προηγούμενες θέσεις ή/και δραστηριότητες συναρτώμενες με την άσκηση πολιτικής ή κυβερνητικής εξουσίας, εμφανώς ικανές να δημιουργήσουν εύλογες υπόνοιες ως προς την αμεροληψία του προσώπου και την ικανότητά του να παράσχει, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, τα αναγκαία εχέγγυα ανεξαρτησίας.¹³² Μάλιστα, υιοθετήθηκε η άποψη πως η άμεση εφαρμογή του ασυμβιβάστου εξυπηρετεί επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνίσταται στην στελέχωση της κρίσιμης αυτής ΑΔΑ για την οικονομία της χώρας με μέλη που φέρουν τα αναγκαία εχέγγυα αμερόληπτης και ανεξάρτητης κρίσης. Το Δικαστήριο επικαλέστηκε και την γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης περί χρηστής Διοίκησης, έκφραση της οποίας αποτελεί η αρχή της αντικειμενικής αμεροληψίας στην βάση της οποίας δικαιολογούνται ρυθμίσεις έστω και άμεσης εφαρμογής, προκειμένου να αποκατασταθούν καταστάσεις επιλογής μελών που δεν πληρούσαν τις ανάλογες προϋποθέσεις, καταλαμβάνοντας και τα ήδη υπηρετούντα μέλη και

129 Βλ. άρθρο 4§3 εδ. β', γ' της Οδηγίας 2019/1 ΕΚ

130 Βλ. απόφαση ΕΑ ΣτΕ Ολομ. 230/2019 σκέψη 8, 231/2019 σκέψη 8 και 232/2019 σκέψη 8

131 Βλ. απόφαση ΕΑ ΣτΕ Ολομ. 230/2019 σκέψη 11, 231/2019 σκέψη 12 και 232/2019 σκέψη 12

132 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολ. 911/2021 σκέψη 14, ΣτΕ Ολ. 913/2021 σκέψη 13, ΣτΕ Ολ. 915/2021 σκέψη 13

στελέχη. Κάτι τέτοιο, κατά την γνώμη της πλειοψηφίας, συμφωνεί και με τον σκοπό της Οδηγίας 2019/1 ΕΚ, δηλαδή την θωράκιση και διαφύλαξη της ανεξαρτησίας των ΕΑΑ. Περαιτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε πως ούτε από το Σύνταγμα ούτε από άλλο κανόνα ή αρχή αυξημένης τυπικής ισχύος απορρέει υποχρέωση του νομοθέτη να θεσπίσει μεταβατική ρύθμιση προκειμένου να μην ανατραπεί ένα υφιστάμενο καθεστώς και συνεπώς δεν υφίσταται παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Το ΣτΕ απέρριψε και τους ισχυρισμούς των αιτουσών περί παραβίασης του άρθρου 101Α του Συντάγματος, ως εφαρμοζόμενου και στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, καίτοι η τελευταία δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά, κρίνοντας ότι οι διατάξεις του άρθρου αυτού εφαρμόζονται αποκλειστικά στις ανεξάρτητες αρχές, των οποίων η συγκρότηση και η λειτουργία προβλέπεται από συνταγματική διάταξη, και δεν χωρεί αναλογική εφαρμογή στις νομοθετικά συστημένες ΑΔΑ.¹³³ Εξάλλου, όσον αφορά το ορισμένο της θητείας ως κρίσιμο παράγοντα της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, έχει κριθεί ότι στην έννοια της προστατευόμενης κατά το Σύνταγμα θητείας των μελών των ΑΔΑ, υπάγεται μόνον η θητεία που συγκεντρώνει τις εγγυήσεις του άρθρου 101Α του Συντάγματος.¹³⁴ Κατά συνέπεια, οι σχολιαζόμενες αποφάσεις δέχθηκαν ως θεμιτή την άμεση εφαρμογή της διάταξης περί ασυμβιβάστων στα ήδη υπηρετούντα στελέχη, που είχαν επιλεγεί από το Υπουργικό Συμβούλιο και σε σύντομο χρόνο μετά τη λήξη της θητείας τους σε στελέχη της προηγούμενης κυβέρνησης, απορρίπτοντας όλους τους περί του αντιθέτου ισχυρισμούς των αιτουσών. Υποστηρίχθηκε ότι απόφαση περί αποκλεισμού της άμεσης εφαρμογής της διάταξης θα οδηγούσε σε παράδοξο και ασύμβατο με την λυσιτελή επιδίωξη της ανεξαρτησίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού αποτέλεσμα, δηλαδή να εξακολουθούν να παραμένουν ως στελέχη της αρχής πρόσωπα, που, λόγω της θέσης που κατείχαν ή και των πολιτικών τους δραστηριοτήτων τους στο πρόσφατο παρελθόν, δεν μπορούν να παράσχουν, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τα αναγκαία εγγύα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας.¹³⁵

Αντίθετη ήταν άποψη της ισχυρής μειοψηφίας της Ολομέλειας, του Αντιπροέδρου Ι. Γράβαρη και των Συμβούλων Α. Χλαμπέα, Δ. Μακρή, Μ. Τριπολιτσιώτη και Β. Ανδρουλάκη, οι οποίοι υπογράμμισαν πως η ανεξαρτησία των μελών διασφαλίζεται με το αδιατάρακτο της θητείας τους. Από τη σκέψη 17 του προοιμίου της Οδηγίας 2019/1 ΕΚ προκύπτει ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού πρέπει να προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη και αμερόληπτη κρίση τους ως εκ τούτου η εθνική νομοθεσία πρέπει να ορίζει εκ των προτέρων τους λόγους παύσης από την εθνική αρχή ανταγωνισμού των προσώπων που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες, ώστε να μην υφίστανται εύλογες υπόνοιες σχετικά με την αμεροληψία τους και τη θωράκισή τους έναντι εξωτερικών παραγόντων και τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι τα μέλη της Εθνικής Αρχής Ανταγωνισμού επιλέγονται, προσλαμβάνονται ή διορίζονται με σαφείς και διαφανείς διαδικασίες προβλεπόμενες εκ των προτέρων στη νομοθεσία. Οι προϋποθέσεις επιλογής και παύσης των μελών πρέπει να είναι σαφείς και εκ των προτέρων γνωστές χάριν της ασφάλειας δικαίου αλλά και της αρχής της αμεροληψίας.¹³⁶ Αυτό άλλωστε ορίζεται ρητά και στις διατάξεις του άρθρου 4§3 και §4 της Οδηγίας. Η θέσπιση από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία περιπτώσεων

133 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 911/2021 σκέψη 20, ΣτΕ Ολομ. 913/2021 σκέψη 19, ΣτΕ Ολομ. 915/2021 σκέψη 19

134 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 95/2017 και ΣτΕ 1919/2018

135 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 917/2021 σκέψη 17

136 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 911/2021 σκέψη 16, ΣτΕ Ολομ. 913/2021 σκέψη 15, ΣτΕ Ολομ. 915/2021 σκέψη 15

ασυμβιβάστου για τα μέλη της εν λόγω ΑΔΑ, διαρκούσης της θητείας τους, θέτει αντικειμενικά σε διακινδύνευση την αποτελεσματική, συνεχή και αμερόληπτη άσκηση των αρμοδιοτήτων της, διότι με το ενδεχόμενο της θεσπίσεως τέτοιας ρυθμίσεως ελλοχεύει ο κίνδυνος του επηρεασμού από πολιτικά συμφέροντα και της εξαρτήσεώς της από πολιτική εναλλαγή.¹³⁷ Περαιτέρω, η μειοψηφία τάχθηκε υπέρ της υποχρέωσης πρόβλεψης μεταβατικών διατάξεων, ιδίως όταν ο αιφνιδιασμός βαίνει σε βάρος της δημοκρατικής αρχής ή του δημοσίου συμφέροντος.¹³⁸

Η ανεξαρτησία των μελών της Επιτροπής αποτελεί *conditio sine qua non*, αφού κατά ρητή πρόβλεψη του οργανικού νόμου της Επιτροπής Ανταγωνισμού τα μέλη της απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.¹³⁹ Ιδίως, η προσωπική ανεξαρτησία ως όρος συνδέεται συστηματικά με την έννοια της θητείας και σημαίνει ότι η πρόωρη λήξη αυτής επιτρέπεται μόνο με απόφαση του οργάνου που τα επιλέγει κατόπιν ειδικής αιτιολογίας και για λόγους που ανάγονται στην άσκηση των καθηκόντων τους.¹⁴⁰ Αυτή η ανεξαρτησία και αμεροληψία των ΕΑΑ κατ' αποκλεισμό έστω και της υπόνοιας πολιτικών ή άλλων παρεμβάσεων είναι προς το συμφέρον της αποτελεσματικής εφαρμογής των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ και άλλωστε αποτελεί ρητή ενωσιακή επιταγή ως εκδήλωση της γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου περί χρηστής διοίκησης.

Σημαντική παράμετρος που κατά μια άποψη¹⁴¹ δεν εξετάστηκε επαρκώς από το Δικαστήριο ήταν η αρχή της συνεχούς δράσης της διοίκησης ή της συνεχούς λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, γαλλικής προελεύσεως αρχή (*continuité du service public*) η οποία εφαρμόζεται όταν η Διοίκηση έχει ως αποστολή την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες ή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Λόγω της έντονης σπουδαιότητας των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Ανταγωνισμού για την διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, τυγχάνει εφαρμογής η αρχή της συνεχούς δράσης της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία όμως με την πρόωρη έκπτωση των μελών της λόγω των νέων ασυμβιβάστων περιορίστηκε. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ένα από τα βασικά διακυβεύματα ήταν η εύρεση της λεπτής ισορροπίας ανάμεσα στην αρχή της διαφάνειας και ανεξαρτησίας που πρέπει διέπει την Επιτροπή Ανταγωνισμού ως ΑΔΑ αφενός και της αρχής της συνεχούς λειτουργίας της αφετέρου. Ωστόσο, το ΣτΕ δεν φάνηκε να προβαίνει σε μία στάθμιση των ανωτέρω αρχών που να διέπει την Επιτροπή Ανταγωνισμού χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Επιπλέον, κριτική ασκήθηκε σε βάρος των ανωτέρων αποφάσεων και λόγω της επιλογής της πλειοψηφίας να μην υπαγάγει στις εγγυήσεις του άρθρου 101Α του Συντάγματος την Επιτροπή Ανταγωνισμού, ενώ θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι εφαρμόζεται και στις μη συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, εφόσον ο κοινός νομοθέτης τις έχει ιδρύσει ως τέτοιες και για όσο χρόνο δεν τις καταργεί.¹⁴² Εξάλλου, υπέρ της άποψης αυτής συνηγορεί και το ότι, πέραν από

137 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 917/2021 σκέψη 16

138 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 911/2021 σκέψη 24

139 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 75

140 Α. Ηλιάδου, *Άρθρο 101Α*, σε Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/ Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1628

141 Γ. Γεωργόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 917/2021-Εις αναζήτησιν ανεξαρτησίας στην ανεξάρτητη αρχή*, ΘΠΔΔ 10/2021, σελ. 1053

142 Κ. Γιαννακόπουλος, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021*, <https://cyannakopoulos.gr/to-symvouliao-tis-epikrateias-dialalei-alla-yponomevei-to-kratos-dikaiou-30-06-2021/>

τις πέντε ανεξάρτητες αρχές που θεσπίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα, στην διάταξη του άρθρου 56§ 3, περ. β' προβλέπονται και οι ανεξάρτητες αρχές «που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές». Οι αρχές αυτές υπάγονται σε ένα προστατευτικό καθεστώς το οποίο εξασφαλίζει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, που συνδέεται άμεσα με την προστασία της θητείας τους.¹⁴³ Η θέσπιση από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία περιπτώσεων ασυμβιβάστου για τα μέλη της εν λόγω αρχής διαρκούσης της θητείας τους θέτει αντικειμενικά σε διακινδύνευση την αποτελεσματική, συνεχή και αμερόληπτη άσκηση των αρμοδιοτήτων της διότι μέσω της θεσπίσεως τέτοιας ρυθμίσεως ελλοχεύει σοβαρά ο κίνδυνος του επηρεασμού της αρχής από τα εναλλασσόμενα πολιτικά συμφέροντα, που προφανώς δεν συμβιβάζεται με την ανεξαρτησία της διοίκησης της, απαραίτητο στοιχείο ώστε να ασκούνται οι αρμοδιότητές της με τις κατάλληλες συνθήκες που διασφαλίζουν όντως την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Επομένως, σύμφωνα με το ανωτέρω σκεπτικό, η διάταξη του άρθρου 101§1 περ. α' του ν. 4623/2019, με την οποία επήλθε η αυτοδίκαιη έκπτωση των στελεχών της Επιτροπής Ανταγωνισμού, αντίκειται στο 101Α του Συντάγματος που τυγχάνει εφαρμογής και στις μη συνταγματικά συστημένες ΑΔΑ.¹⁴⁴

Εν κατακλείδι, η ως άνω περιγραφείσα σύγκρουση μεταξύ των αρχών της διαφάνειας και της αμεροληψίας αφενός και της αρχής της συνεχούς διοικητικής δράσης αφετέρου συνυπάρχει με την σύγκρουση μεταξύ της αρχής νομιμότητας και της αρχής προστατευομένης εμπιστοσύνης που και οι δυο απορρέουν από την αρχή του Κράτους Δικαίου. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης σε πρώτη φάση και στην συνέχεια ο κοινός οφείλει να επιλύσει το ανωτέρω ζήτημα προβλέποντας ρητώς ότι το ορισμένο της θητείας αφορά το σύνολο των ΑΔΑ, συνταγματικά αλλά και νομοθετικά προβλεπόμενων. Έως τότε το θέμα της εξομοίωσης ή μη των δύο κατηγοριών ανεξαρτήτων αρχών για όσα δεν υφίσταται ρητή και σαφής διαφοροποίηση θα κρίνεται από τη νομολογία περιπτώσιολογικώς με την ανασφάλεια και την αστάθεια που αυτό συνεπάγεται.¹⁴⁵

Η προβληματική της πρόωρης παύσης της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών έχει απασχολήσει εκτεταμένα και την νομολογία του ΔΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ενωσιακής νομολογίας επί του θέματος αποτελεί η απόφαση της 8^{ης} Απριλίου 2014 στην υπόθεση C-288/2012, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας. Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο εξέτασε την συμβατότητα του πρόωρου τερματισμού της θητείας του Επιτρόπου της εθνικής αρχής ελέγχου και προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα της Ουγγαρίας με τις υποχρεώσεις που υπέχει ένα κράτος μέλος από την οδηγία 95/46 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αλλά και με την εν γένει απαίτηση εξασφάλισης της ανεξαρτησίας των στελεχών των ΑΔΑ. Συγκεκριμένα, η εθνική νομοθεσία παρείχε την δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας και στον Πρωθυπουργό να παύουν πρόωρα την θητεία του Προέδρου της ως άνω αρχής για πληθώρα λόγων, η εξακρίβωση των οποίων υπέκειντο στην ευρεία διακριτική τους ευχέρεια.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 28§1 εδ. β' της οδηγίας 95/46 ΕΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη να συστήσουν ανεξάρτητες αρχές ελέγχου, τα μέλη των οποίων απολαύουν λειτουργικής και

143 Κ. Γιαννακόπουλος, Προσωρινή δικαστική προστασία και αυτοσυγκράτηση των δικαστών. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ ΕΑ Ολ. 230, 231 και 232/2019, https://www.constitutionalism.gr/2019-09-27_yannakopoulos_prosorini-dikastiki-prostasia/?hilite=ανεξάρτητες+αρχές#_fnref6

144 Β. Θάνου-Χριστοφίλου, Σχόλια επί των αποφάσεων ΣτΕ Ολομέλειας 911-916/2021, https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/302267_i-b-thanoy-sholiazei-tin-apofasi-toy-ste

145 Ι. Καστανάς, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 911/2021 - Ο τρόπος συγκρότησης της Επιτροπής Ανταγωνισμού – Ασυμβίβαστο, ΘΠΔΔ 8-9/2021, σελ. 854-857

προσωπικής ανεξαρτησίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Η ανεξαρτησία αυτή αποκλείει κάθε εντολή και κάθε άλλης μορφής εξωτερική επιρροή, άμεση ή έμμεση, που θα μπορούσε να κατευθύνει τις αποφάσεις των αρχών, διακινδυνεύοντας την εκπλήρωση της αποστολής τους, που συνίστανται στην επίτευξη της προσήκουσας ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή αφενός και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αφετέρου. Εξάλλου, προκύπτει από το άρθρο 42§4 και §5 του κανονισμού 45/2001, το οποίο καθορίζει αυστηρά τις περιπτώσεις υπό τις οποίες μπορεί να τερματισθεί πρόωρα η θητεία του Ευρωπαϊκού Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων, ότι ο σεβασμός της θητείας του μέχρι τη φυσιολογική λήξη της, με εξαίρεση σπουδαίο και αντικειμενικά εξακριβώσιμο λόγο, αποτελεί πρωταρχική προϋπόθεση της ανεξαρτησίας του.¹⁴⁶

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι η συνεχής απειλή μιας τέτοιας πρόωρης παύσεως, η οποία θα επλανάτο επί της διοίκησης της αρχής αυτής καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της, δύναται οδηγήσει σε μια μορφή υπακοής στην πολιτική εξουσία, που φυσικά δεν συμβαδίζει με την απαίτηση ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ.¹⁴⁷ Άλλωστε, η παραβίαση αυτή του καθεστώτος ανεξαρτησίας των μελών των ΑΔΑ δεν αίρεται, ακόμα και αν οφείλεται σε αναδιάρθρωση ή αλλαγή του θεσμικού πλαισίου, διότι και σε αυτήν την περίπτωση το κράτος μέλος οφείλει να μεριμνήσει για την διασφάλιση του σεβασμού της διάρκειας της θητείας του Επιτρόπου με την λήψη μεταβατικών μέτρων.¹⁴⁸ Κατά την νομολογία του ΔΕΕ επομένως η απαίτηση περί ανεξαρτησίας πρέπει να ερμηνευθεί «ως περιλαμβάνουσα την υποχρέωση σεβασμού της θητείας των μελών αρχών ελέγχου μέχρι της λήξεώς της και του μη πρόωρου τερματισμού της παρά μόνον κατόπιν των κανόνων και των εγγυήσεων της εφαρμοστέας νομοθεσίας.»¹⁴⁹

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Melchior Wathelet στην ως άνω υπόθεση. Διευκρίνισε πως το ζήτημα της πρόωρης παύσης στελεχών έχει μεγάλη σημασία όχι μόνο για τις αρχές που συστάθηκαν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28§1 της οδηγίας, αλλά και για κάθε ανεξάρτητη αρχή που συστάθηκε κατ' εφαρμογήν του ενωσιακού δικαίου. Μια απόφαση του ΔΕΕ άλλωστε που θα εξασφάλιζε το αδιατάρακτο της θητείας των διοικήσεων των ΑΔΑ «θα είχε ως αποτέλεσμα να μειωθεί αισθητά το επιζήμιο ενδεχόμενο της εκ προοιμίου υπακοής σε εξωτερικούς —ιδιωτικούς ή δημόσιους— φορείς. Παρόμοια απόφαση θα εξαφάνιζε τη δαμόκλειο σπάθη που συνεπάγεται το παραλυτικό ενδεχόμενο πρόωρου τερματισμού της θητείας τους».¹⁵⁰

Συνάγεται ότι η Δημοκρατία της Ουγγαρίας θέτοντας πρόωρα τέρμα στην θητεία του Επιτρόπου παραβίασε τις προστατευτικές της θητείας εγγυήσεις, θίγοντας την ανεξαρτησία του κατά την έννοια της οδηγίας 95/46. Το γεγονός ότι ο εν λόγω πρόωρος τερματισμός συντελείται χάριν της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου δεν μπορεί να τον καταστήσει σε καμία περίπτωση συμβατό με την ανεξαρτησία των αρχών ελέγχου όπως απαιτείται από το ενωσιακό δίκαιο.¹⁵¹

Το ΔΕΕ ασχολήθηκε και πάλι με το ζήτημα της πρόωρης λήξης της θητείας των στελεχών ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στην υπόθεση Ormaetxea Garaï και Lorenzo Almedros,

146 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 08.04.2014, σκέψη 56

147 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 08.04.2014, σκέψη 54

148 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 08.04.2014, σκέψη 61

149 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 08.04.2014, σκέψη 55

150 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C- 288/2012, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, σκέψη 83

151 *Επισκόπηση Νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΦΔΔ, I-II-III/2014, σελ. 123

C-424/15, εκδίδοντας την απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016. Συγκεκριμένα, η υπόθεση αφορούσε την απόλυση του επικεφαλής και του αναπληρωτή αυτού, της ανεξάρτητης εθνικής αρχής της Ισπανίας που είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της εφαρμογής της οδηγίας 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.¹⁵² Σύμφωνα με το άρθρο 3§3 της οδηγίας 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ορίζεται πως «η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να ενισχυθεί ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να αυξηθεί το κύρος και η προβλεψιμότητα των αποφάσεών τους» καθώς και ότι τα κράτη μέλη εγγυώνται αυτή την ανεξαρτησία. Περαιτέρω το άρθρο 4 της ως άνω οδηγίας καθορίζει περιοριστικά συγκεκριμένους λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν την απόλυση του επικεφαλής και του αντικαταστάτη του των ρυθμιστικών αρχών, όταν δηλαδή δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία. Το Δικαστήριο υπογράμμισε πως η απομάκρυνση των διοικητικών στελεχών της ρυθμιστικής αρχής πρέπει να λαμβάνει σε κάθε περίπτωση την απαραίτητη δημοσιότητα κατά τον χρόνο της απόλυσης τους. Ωστόσο, τα βασιλικά διατάγματα με τα οποία αποφασίστηκε η υπό κρίση απόλυση των προσφευγόντων δεν έφεραν επαρκή αιτιολογία που να επιτρέπει τον έλεγχο τους ούτε είχαν γνωστοποιηθεί σε αυτούς οι λόγοι που δικαιολογούσαν την πρόωρη λήξη της θητείας τους.¹⁵³

Απαντώντας στο δεύτερο και τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο, εξετάζοντας την απόλυση του Προέδρου και αναπληρωτή Προέδρου της αρχής, έκρινε ότι η επίμαχη πρόωρη λήξη της θητείας αυτών δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 3§3 στ' α της οδηγίας-πλαisiού 2002/21/EK διότι «δεν οφείλεται στο γεγονός ότι οι εν λόγω προσφεύγοντες δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία, αλλά σε άλλον λόγο».¹⁵⁴ Εξάλλου, η θεσμική μεταρρύθμιση που επικαλέστηκε το κράτος μέλος, δεν κρίνεται αφ' εαυτής ως εύλογος και επαρκής λόγος που να επιτρέπει την πρόωρη και άμεση λήξη της θητείας ενός ή περισσότερων μελών της διοίκησης της οικείας εθνικής ρυθμιστικής αρχής.¹⁵⁵ Αν και εναπόκειται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος να προβλέψει κανόνες οι οποίοι θα διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας των συγκεκριμένων προσώπων δεν θα θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους, το ΔΕΕ τόνισε πως το ενδεχόμενο άμεσης ανάκλησης για λόγο ο οποίος δεν προβλέπεται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία δύναται να δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες ως προς την ουδετερότητα και τη θωράκισή της ρυθμιστικής αρχής έναντι εξωτερικών παραγόντων και συνεπώς να θίξει την αμεροληψία και το κύρος της.¹⁵⁶ Συνεπώς, η πρόωρη λήξη, λόγω θεσμικής μεταρρυθμίσεως, της θητείας του Προέδρου και ενός μέλους της διοικήσεως EPA που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών και για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, αντίκειται στην

152 Βλ. άρθρο 28§1 της οδηγίας 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995

153 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-424/15, *Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros*, 19.10.2016, σκέψη 20

154 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-424/15, *Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros*, 19.10.2016, σκέψη 43

155 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-424/15, *Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros*, 19.10.2016, σκέψη 47

156 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 155

οδηγία 2002/21, καθώς δεν υφίστανται κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας δεν θίγει το καθεστώς ανεξαρτησίας τους.¹⁵⁷

Παρατηρούμε πως στην ως άνω απόφαση το ΔΕΕ ακολούθησε παρόμοιο σκεπτικό με αυτό που αναπτύχθηκε στην προηγούμενως αναλυθείσα υπόθεση, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας. Εξάλλου, ο Γενικός Εισαγγελέας, Yves Bot, επί της υπόθεσης Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros, σημείωσε πως «η διασφάλιση της ανεξαρτησίας αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση της ορθής λειτουργίας των ΕΡΑ. Συνεπώς, δεν υπάρχει κανένας λόγος εφαρμογής διαφορετικής λύσεως απ' αυτήν η οποία έγινε δεκτή με την απόφαση της 8^{ης} Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας...».¹⁵⁸ Σύμφωνα με τον ίδιο, η σύνθεση των ΕΡΑ, η διάρκεια της θητείας των μελών και η αδυναμία απομακρύνσεώς τους, εάν δεν συντρέχουν οι λόγοι που προβλέπει ο νόμος, αποτελούν σημαντικές εγγυήσεις κατά των εξωτερικών πιέσεων. Στο πλαίσιο αυτό, μέλη τα οποία έχουν εξουσία λήψεως αποφάσεων προφυλάσσονται από κάθε εξωγενή πίεση, όπως από την πίεση που συνίσταται στην πλανώμενη με έμμεσο τρόπο απειλή πρόωρης λήξεως της θητείας τους για λόγους που δεν προβλέπει, ήδη κατά τον χρόνο διορισμού τους, ο νόμος.¹⁵⁹ Κατά συνέπεια, η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων, που θα προστατεύουν τα εν ενεργεία στελέχη των ρυθμιστικών αρχών, όφειλε να έχει εξεταστεί από τον εθνικό νομοθέτη ώστε να διασφαλιστεί η ολοκλήρωση της θητείας του Προέδρου και των υπολοίπων μελών.¹⁶⁰

ii) Παράταση της θητείας των μελών των ΑΔΑ

Στο πλαίσιο της προβληματικής του ορισμένου της θητείας της διοίκησης των ΑΔΑ, απασχόλησε την νομολογία, στο παρελθόν, το φαινόμενο της συνεχούς παράτασης της λήξασας θητείας στελεχών λόγω αδυναμίας στελέχωσης της αρχής με νέα μέλη. Στις περιπτώσεις αυτές, το Ανώτατο Ακυρωτικό διαμόρφωσε μια πάγια αντίληψη σύμφωνα με την οποία γινόταν δεκτό, χάριν της αρχής της συνεχούς δράσης της Διοίκησης, ότι «είναι μεν ανεκτή η συνέχιση λειτουργίας, των ανεξάρτητων αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνο όμως για **εύλογο χρονικό διάστημα**, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Μετά δε την πάροδο του ευλόγου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής, η δε ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και μετά, νόμιμη συγκρότηση».¹⁶¹ Άλλωστε, οι συνεχείς παρατάσεις δεν συνάδουν με την πρόβλεψη ορισμένης, δηλαδή ολιγόχρονης, θητείας. Υπήρξαν όμως και αντίθετες απόψεις που διαμόρφωσαν ισχυρές μειοψηφίες που είτε παραχωρούσαν απόλυτη προτεραιότητα στην αρχή της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, χωρίς να θέτουν θέμα υπέρβασης του ευλόγου χρόνου είτε διαφωνούσαν ως προς τον προσδιορισμό του ευλόγου αυτού χρόνου.

Στην υπ' αριθμόν 3515/2013 απόφαση, η σύνθεση της Ολομέλειας του ΣτΕ εξέτασε το ζήτημα της παράτασης της θητείας των μελών του ΕΣΡ, μιας εκ των συνταγματικά κατοχυρωμένων

157 Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-424/15, Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros, 19.10.2016, σκέψη 52

158 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C-424/15, Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros, σκέψη 42

159 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C-424/15, Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros, σκέψη 47

160 Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθ. C-424/15, Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros, σκέψη 54

161 Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις ΣτΕ Ολομ. 3515/2013, 2583/2017 και 95/2017

ανεξάρτητων αρχών.¹⁶² Κατά την άποψη της πλειοψηφίας της Ολομέλειας, «κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 101Α του Συντάγματος η οποία προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία εντός ορισμένων χρονικών ορίων και καθιερώνει ρητώς ορισμένη θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, είναι μεν ανεκτή η συνέχιση της λειτουργίας των εν λόγω αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνον όμως για **εύλογο** χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις».¹⁶³ Κατ' ουσίαν, το Ανώτατο Ακυρωτικό έκρινε ότι το άρθρο 101Α του Συντάγματος επιβάλλει την κατ' αρχήν τήρηση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών, η οποία δεν μπορεί να καθίσταται αόριστη με την αυτοδίκαιη παράτασή της σε περιπτώσεις μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας στην Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και του συνεπαγόμενου μη έγκαιρου διορισμού νέων μελών.¹⁶⁴ Αυτό άλλωστε απορρέει από την ερμηνεία του ως άνω άρθρου για το «ορισμένο» της θητείας των μελών των ΑΔΑ. Κατά συνέπεια, μετά την υπέρβαση του ευλόγου χρόνου παράτασης, η θητεία του μέλους του ΕΣΡ δεν είναι πλέον σύμφωνη με το Σύνταγμα και η ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει εφεξής νόμιμη συγκρότηση. Κατ' επέκταση, ρύθμιση, όπως η διάταξη του άρθρου 57§1 του ν. 3979/2011, η οποία επιτρέπει την αυτοδίκαιη παράταση θητείας για χρονικό διάστημα ίσο με την αρχική θητεία τους, υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο και αντίκειται στο άρθρο 101Α του Συντάγματος και ως εκ τούτου η ανεξάρτητη αρχή δεν είναι νομίμως συγκροτημένη.¹⁶⁵ Ακόμα, δεν είναι ανεκτό η θητεία ενός μέλους να παρατείνεται με νομοθετική διάταξη για τόσο μακρύ χρονικό διάστημα ώστε εν τέλει να ισοδυναμεί με ανανέωση, η οποία επέρχεται χωρίς όμως να έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα διαδικασία.¹⁶⁶ Κατά το σημείο αυτό, μπορούμε να παρατηρήσουμε την ευθεία σύγκρουση μεταξύ της νομολογίας του ΣτΕ και της νομοθετικής επιλογής.

Διατυπώθηκε όμως και ισχυρή αντίθετη άποψη της μειοψηφίας, του Προέδρου Κ. Μενουδάκου και των Π. Καρλή, Β. Ραφτοπούλου, Κ. Κουσούλη, Κ. Φιλοπούλου και Δ. Βανδώρου, σύμφωνα με την οποία δεν τίθεται καν ζήτημα υπέρβασης του ευλόγου χρόνου παράτασης με τυπικό νόμο θητείας μέλους του ΕΣΡ για όσο χρόνο δεν έχει διορισθεί νέο μέλος. Η μειοψηφία επικαλέστηκε την αρχή της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία εφαρμόζεται επί των ανεξάρτητων αρχών που προβλέπονται από το ίδιο το Σύνταγμα και έχουν αναλάβει αρμοδιότητες με ιδιαίτερη σημασία για τις ατομικές ελευθερίες αλλά και τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.¹⁶⁷ Με βάση το ως άνω σκεπτικό η παράταση της θητείας μελών του ΕΣΡ, που ως αρμοδιότητα έχουν την πραγμάτωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 15 του Συντάγματος, δηλαδή τον έλεγχο της αντικειμενικής πληροφόρησης, του ποιοτικού επιπέδου των προγραμμάτων, τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου, της παιδικής ηλικίας και της νεότητας, είναι καθόλα επιτρεπτή, χωρίς να είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη το εύλογο ή μη της διάρκειας της παράτασης.

Διαφαίνεται πως το ζήτημα της παράτασης της θητείας των μελών των ΑΔΑ εμπεριέχει το εγχείρημα της εύρεσης της χρυσής τομής μεταξύ δυο αντίρροπων συνταγματικών επιταγών, αφενός

162 Βλ. άρθρο 15§2 εδ. β' του Συντάγματος

163 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολ. 3515/2013, σκέψη 7

164 Κ. Παπανικολάου, *Σημείωμα στην ΣτΕ Ολ 3515/2013 - Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών*, ΔιΜΕΕ, 4/2013, σελ. 583

165 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολ. 3515/2013, σκέψη 9

166 Α. Οικονόμου, *Σημ. στην ΣτΕ 5004/2013 - Ανεξέλεγκτες παρατάσεις θητείας μελών ανεξάρτητων αρχών: η νέα δοκιμασία του άρθρου 101Α Συντάγματος*, ΔιΜΕΕ, 2/2014, σελ. 286

167 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 163

του άρθρου 101Α του Συντάγματος για το «ορισμένο» της θητείας και αφετέρου της αρχής της συνεχούς λειτουργίας της Διοίκησης. Το ΣτΕ επιχειρεί να προβεί σε μια κανονιστική εξισορρόπηση αυτών δικαιολογώντας την αυτοδίκαιη παράταση, μόνο όμως για εύλογο χρονικό διάστημα και για εύλογη αιτία.¹⁶⁸ Σύμφωνα με την διαμορφωθείσα νομολογία, το «ορισμένο» της θητείας αποτελεί αναπόσπαστο εννοιολογικό στοιχείο της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών, διασφαλίζοντας την μη αντικατάστασή ή κατά το δοκούν απαλλαγή εκ των καθκόντων τους, προ της λήξεως του νομίμου χρόνου θητείας τους.

Συνεχίζοντας, το Δ' Τμήμα του ΣτΕ, με την υπ' αριθμόν 3070/2014 απόφαση του, κλήθηκε να απαντήσει επί της νομιμότητας αποφάσεως του ΕΣΡ που εκδόθηκε υπό το καθεστώς της μεταβατικής διατάξεως του άρθρου 110§12 εδ. α' και β' του ν.4055/2012. Σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, «από την έναρξη ισχύος του παρόντος λήγει η θητεία των μελών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών, που έχουν επιλεγεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και έχουν υπηρετήσει ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη στην ίδια αρχή συνολικά για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της οκταετίας. Για όσα από τα υπηρετούντα μέλη δεν έχουν συμπληρώσει οκταετία, από την αρχική επιλογή τους, η θητεία τους παρατείνεται μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας». Στόχος της νομοθετικής αυτής παρέμβασης ήταν να αποφευχθούν τα φαινόμενα αδικαιολόγητης παράτασης, πέραν του ευλόγου χρόνου, της θητείας λόγω της καθυστέρησης στο διορισμό των μελών του ΕΣΡ. Στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο έκρινε πως η συμμετοχή μέλους στην συνεδρίαση της αρχής κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, δεν επηρέασε την νομιμότητα της τελευταίας διότι η θητεία του είχε παραταθεί μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας, σύμφωνα με τη μεταβατικού χαρακτήρα ως άνω διάταξη.¹⁶⁹ Αντίστοιχη ήταν η κρίση του Ανωτάτου Ακυρωτικού και επί της προηγηθείσας αποφάσεως του Δ' Τμήματος 5004/2013.

Το ως άνω σκεπτικό του Δικαστηρίου, επανέλαβε και η Ολομέλεια του ΣτΕ με την υπ' αριθμόν 2583/2017 απόφαση της, κρίνοντας πως είναι ανεκτή η συνέχιση της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων για εύλογο μόνο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες συνθήκες. Μετά το πέρας του ευλόγου αυτού χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της και η ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει εφεξής νόμιμη συγκρότηση.¹⁷⁰ Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι συνεχείς παρατάσεις της θητείας του Προέδρου και μέλους του ΕΣΡ, που είχε ως αποτέλεσμα την μεσολάβηση 26 και πλέον μηνών από την λήξη της δεύτερης θητείας τους, υπερβαίνει κατά πολύ τον εύλογο χρόνο κατά τον οποίο θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή. Κατά συνέπεια, οι πράξεις του ΕΣΡ που εκδόθηκαν κατά το διάστημα αυτό έπασχαν λόγω μη νόμιμης συγκρότησης της αρχής. Διατυπώθηκε και συγκλίνουσα, ειδικότερη γνώμη του Αντιπροέδρου του ΣτΕ, Α. Ράντου, κατά την οποία οι εν λόγω παρατάσεις συνιστούν διαρκή αναίρεση ενός θεμελιώδους συνταγματικού σκοπού, του ορισμένου της θητείας των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ που με εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, έχει ο ίδιος ο νομοθέτης επιλέξει ως πρόσφορο και αναγκαίο, εισάγοντας με αυτή την πρακτική, ανασφάλεια και αβεβαιότητα στην έννομη τάξη.¹⁷¹ Εξάλλου, κατά την ίδια άποψη, η επίκληση της αρχής της

168 Κ. Παπανικολάου, *Σημείωμα στην ΣτΕ Ολ 3515/2013 - Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών*, ΔιΜΕΕ, 4/2013, σελ. 584

169 Βλ. απόφαση ΣτΕ 3070/2014, σκέψη 6

170 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 2583/2017, σκέψη 7

171 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 170

αδιάλειπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, και κατ' επέκταση των ΑΔΑ, δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την τακτική αυτή του νομοθέτη που οδηγεί σε παραβίαση των θεμελιωδών αρχών της καλής νομοθέτησης και του Κράτους Δικαίου.

Αντιθέτως, κατά την γνώμη που διατύπωσε η μειοψηφία της Ολομέλειας, δίνοντας έμφαση στην υποχρέωση συνεχούς λειτουργίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών, οι κρίσιμες παρατάσεις δεν αντίκειται στο άρθρο 101Α του Συντάγματος και το διάστημα των 26 μηνών είναι εύλογο καθώς συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις που εμπόδιζαν την επιλογή νέων μελών του ΕΣΡ. Οι εν λόγω «εξαιρετικές περιστάσεις» συνίστανται στην αδυναμία της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής να συγκεντρώσει την απαραίτητη πλειοψηφία προς ανάδειξη νέων μελών.¹⁷² Ωστόσο, το σκεπτικό αυτό, δηλαδή η αδυναμία συγκέντρωσης της πλειοψηφίας ως λόγος ανωτέρας βίας, μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω καθυστερήσεις στην διαδικασία επιλογής μελών των ΑΔΑ, ακόμα και σε παράλυση της ίδιας της αρχής, χωρίς την επέλευση συνεπειών για τους εμπλεκόμενους, υπό το πρόσχημα της επιταγής συνεχούς λειτουργίας της Διοίκησης.

Συμπερασματικά, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου επιχειρεί να εξειδικεύσει στην μείζονα πρόταση της απόφασης της ένα κανονιστικό πεδίο εξουσίας του κοινού νομοθέτη να καθορίζει την διάρκεια της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών με όριο τις θεμελιώδεις αρχές της καλής νομοθέτησης, της ασφάλειας δικαίου και της προβλέψιμης εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων.¹⁷³

Εν γένει, από την νομολογία του Δ' Τμήματος του Ανωτάτου Ακυρωτικού δεν συνάγεται εναργώς ποιος ακριβώς θεωρείται ως «εύλογος» χρόνος παράτασης της θητείας των μελών των ΑΔΑ, μετά το πέρας του οποίου αυτές παύουν κατ' ουσίαν να υφίστανται ή ποια είναι τα συγκεκριμένα κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζεται το «εύλογο».¹⁷⁴ Το αποτέλεσμα είναι η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και κατ' επέκταση η δημιουργία αισθήματος ανασφάλειας. Αρχικά, το ΣτΕ θεώρησε πως το διάστημα των οκτώ μηνών υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο,¹⁷⁵ όπως και το διάστημα των είκοσι μηνών,¹⁷⁶. Με την υπ' αριθμόν 1090/2015 απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε πως η παράταση 23 μηνών μετά το πέρας της θητείας μέλους του ΕΣΡ συνιστά επίσης υπέρβαση του εύλογου χρόνου. Αντιθέτως, με την απόφαση 1249/2015 το Δικαστήριο θεώρησε ότι οι 23,5 μήνες δεν υπερβαίνουν το εύλογο διάστημα, ενώ με την υπ' αριθμόν 2523/2015 απόφαση έκρινε πως εν τέλει ότι στους 26 μήνες συντρέχει υπέρβαση.

Σημαντική απόφαση, κατά την οποία αναδείχθηκε έτι περαιτέρω ο προβληματισμός των συνεχών παρατάσεων θητείας των μελών των ΑΔΑ και οι συνέπειες μη εύρεσης μιας λύσης σε περίπτωση αδυναμίας ανάδειξης νέων μελών, αποτελεί η υπ' αριθμόν 95/2017 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ. Το ισχύσαν καθεστώς του άρθρου 101Α§2 του Συντάγματος, πριν την συνταγματική αναθεώρηση του 2019 και την μείωση της απαιτούμενης για την ανάδειξη μελών των ΑΔΑ πλειοψηφίας στην Διάσκεψη των Προέδρων, αποδείχθηκε δυσλειτουργικό οδηγώντας στην αδυναμία στελέχωσης των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών, στην

172 Βλ. προηγουμένως υποσημ. 170

173 Ο. Τσίμπου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2583/2017 - «Θητεία των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών» (ΕΣΡ)*, ΘΠΔΔ, 10/2017, σελ. 955

174 Σπ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Και πάλι: Καμία συνταγματική παραβίαση δεν θεραπεύεται με άλλη παραβίαση του Συντάγματος - Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Ταυτόχρονα ένα σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 3515/2013*, ΘΠΔΔ, 2/2017, σελ. 153

175 Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 2074/2011 και 1098/2011

176 Βλ. απόφαση 2006/2012

ενδεχομένως σκόπιμη καθυστέρηση ανασυγκρότησης τους από την κρατική εξουσία και εν τέλει στην διακοπή της εύρυθμης λειτουργίας τους. Εν προκειμένω η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη την ρύθμιση του ν. 4339/2015¹⁷⁷ και το γεγονός ότι μέλη του ΕΣΡ είχαν συμπληρώσει, χωρίς να μεσολαβήσει ανανέωση, την τετραετή θητεία τους, απεφάνθη πως δεν υφίσταντο νομίμως συγκροτημένη αρχή.¹⁷⁸ Κατ' ουσίαν, η μη επίτευξη της πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων στην Διάσκεψη των Προέδρων σε τρεις διαδοχικές συνεδριάσεις, οφείλετο στις αντιρρήσεις των εκπροσωπούμενων στην Διάσκεψη πολιτικών δυνάμεων. Κατά την άποψη της πλειοψηφίας, η αδυναμία συμφωνίας και επίτευξης της ως άνω πλειοψηφίας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να δικαιολογήσει την μεταφορά των αρμοδιοτήτων, που κατά το Σύνταγμα¹⁷⁹ πρέπει να ασκούνται από την εν λόγω ανεξάρτητη αρχή της οποίας τα μέλη απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, από τον κοινό νομοθέτη σε άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.¹⁸⁰ Αυτή η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα συνιστούσε πλήρη παράκαμψη της αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής και ευθεία παραβίαση του Συντάγματος.¹⁸¹ Κατά την ίδια γνώμη, εφόσον μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου παράτασης της θητείας των μελών η ανεξάρτητη αρχή δεν είναι νομίμως συγκροτημένη, με βάση και την νομολογία του Δικαστηρίου, το Σύνταγμα υποχρεώνει τις εκπροσωπούμενες στο Κοινοβούλιο πολιτικές δυνάμεις να μεριμνήσουν για την κατά το ταχύτερον νόμιμη συγκρότηση του ΕΣΡ μέσω αμοιβαίων υποχωρήσεων. Εξάλλου, θα μπορούσε να παρατηρηθεί πως το ως άνω καθεστώς συγκρότησης των συνταγματικών ανεξάρτητων αρχών αποτελεί γόνιμο έδαφος προκειμένου η κρατική εξουσία σκοπίμως να κωλυσιεργεί στην επιλογή στελεχών και συνεπώς να εμποδίζει την συγκρότησή τους προς επιδίωξη αλλότριων συμφερόντων, απαλλαγμένη από τις ελεγκτικές αρμοδιότητες των αρχών αυτών.

Με την απόφαση 82/2018 του Δ' Τμήματος το ΣτΕ επανήλθε στην εξέταση του ευλόγου της παράτασης κρίνοντας την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 110§12 εδ. β' του ν. 4055/2012, κατά τις οποίες λήγει η θητεία των μελών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών, που έχουν επιλεγεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων και έχουν υπηρετήσει στην ίδια αρχή συνολικά για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της οκταετίας. Η αντικατάσταση δε των μελών αυτών πρέπει να λάβει χώρα μέσα σε έξι μήνες από την έναρξη ισχύος του ως άνω νόμου. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, προκειμένου να εφαρμοστεί η διάταξη αυτή, αφενός πρέπει να έχει λήξει η θητεία του μέλους ΑΔΑ κατά την έναρξη της ισχύος του ως άνω νόμου και αφετέρου να έχει παρέλθει ο εύλογος χρόνος κατά τον οποίο θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η παράταση της θητείας αυτών.¹⁸² Στην προκειμένη περίπτωση, το μέλος του ΕΣΡ, που συμμετείχε στην έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, παρέμεινε στην θέση του 31 και πλέον μήνες μετά την λήξη της θητείας του, διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο και συνεπώς καθιστά την αρχή μη νομίμως συγκροτημένη και τις αποφάσεις της ακυρωτέες.¹⁸³

177 Βλ. άρθρο 55§10 ν. 4339/2015 σύμφωνα με το οποίο: «...από την έναρξη ισχύος του παρόντος αποχωρούν αυτοδικαίως από τη θέση τους τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, των οποίων έχει λήξει η αρχική θητεία.»

178 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 95/2017, σκέψη 8

179 Βλ. άρθρο 15§2 του Συντάγματος

180 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 95/2017, σκέψη 19

181 Σπ. Βλαχόπουλος, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Και πάλι: Καμία συνταγματική παραβίαση δεν θεραπεύεται με άλλη παραβίαση του Συντάγματος - Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Ταυτόχρονα ένα σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 3515/2013, ΘΠΔΔ, 2/2017, σελ. 151

182 Βλ. απόφαση ΣτΕ 82/2018, σκέψη 10

183 Βλ. απόφαση ΣτΕ 82/2018, σκέψη 11

Πλέον, ύστερα από την συνταγματική αναθεώρηση του 2019, το άρθρο 101Α του Συντάγματος ορίζει ρητώς ότι παρατείνεται η θητεία των μελών των ΑΔΑ έως τον διορισμό των νέων μελών. Επιπλέον, ο καθορισμός μικρότερης πλειοψηφίας στην Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής για την επιλογή νέων μελών φαίνεται ότι επέλυσε το ζήτημα και συνεπώς, τα προαναφερθέντα προβλήματα, όπως παρουσιάστηκαν με τις ως άνω αποφάσεις του ΣτΕ, δεν θα ανακύψουν εκ νέου στο μέλλον.

III. Ο κανόνας της πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης – Υποχρέωση ανάπαυσης

Εγγύηση για την ανεπηρέαστη και αμερόληπτη κρίση των διοικήσεων των ΑΔΑ αποτελεί και η πρόβλεψη περί της πλήρους απασχόλησης του Προέδρου, Αναπληρωτή Προέδρου ή Αντιπροέδρου μιας ανεξάρτητης αρχής, κατά την διάταξη του άρθρου 3§5 ν. 3051/2002. Αυτό σημαίνει την απαγόρευση οποιασδήποτε άλλης επαγγελματικής δραστηριότητας, ιδιαίτερα σε συναφείς προς το αντικείμενο και τις αρμοδιότητες της αρχής τομείς, την αναστολή άσκησης οποιουδήποτε δημοσίου λειτουργήματος, καθώς και την αναστολή καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση του Δημοσίου, σε ΝΠΔΔ και λοιπά νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Εξαιρέση αποτελεί η άσκηση διδακτικών και ερευνητικών καθηκόντων των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ καθώς και η άμισθη άσκηση καθηκόντων σε ΝΠΔΔ και νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε κλάδους μη συναφείς προς το αντικείμενο και τις αρμοδιότητες της αρχής από την οποία προέρχεται το μέλος και μετά από άδεια της τελευταίας.¹⁸⁴ Η ρύθμιση αυτή εξασφαλίζει την συνεχή ενασχόληση και την καθημερινή διαθεσιμότητα των μελών ώστε να μπορούν ανεπηρέαστα να επικεντρώνονται στο έργο της αρχής. Κατ' επέκταση, οι αμοιβές των μελών της διοίκησης των ΑΔΑ πρέπει να είναι κατάλληλα προσαρμοσμένες ώστε να μην απέχουν από αυτές του εποπτευόμενου επαγγελματικού χώρου. Ανάλογη επιταγή αποκλειστικής απασχόλησης, ως εγγύηση της δικαστικής ανεξαρτησίας, εμπεριέχει η διάταξη του άρθρου 89§1 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία *«απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα»*, με ορισμένες περιοριστικά απαριθμούμενες εξαιρέσεις. Περαιτέρω, απαγορεύεται και η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων στα μέλη του δικαστικού σώματος, ώστε να αποκλείεται η πιθανότητα οποιασδήποτε απόσπασης από το δικαιοδοτικό τους έργο.¹⁸⁵

Ωστόσο, το καθεστώς πλήρους απασχόλησης δεν έχει κατοχυρωθεί για όλα τα μέλη της αρχής ανεξαιρέτως, αλλά σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη, μόνο για τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο των ΑΔΑ. Τα υπόλοιπα μέλη λειτουργούν σε καθεστώς μερικής απασχόλησης, γεγονός που οδηγεί σε ένα σύστημα δυο ταχυτήτων, το οποίο φυσικά αποτυπώνεται και στις αμοιβές των μελών.¹⁸⁶ Στην πράξη, ο διαχωρισμός των μελών σε πλήρους και μερικής απασχόλησης έχει ως αποτέλεσμα την περιορισμένη παρουσία των τελευταίων και κατά συνέπεια την καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων αλλά και τον εν γένει αποσυντονισμό της λειτουργίας των αρχών. Άλλωστε, μέσω του συστήματος μερικής απασχόλησης πλήττεται και η ποιότητα των

184 Βλ. άρθρο 3 §5 εδ. ε' του ν. 3051/2002

185 Βλ. άρθρο 89§ 4 του Συντάγματος

186 Α. Οικονόμου, *Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)*, ΔιΜΕΕ, 4/2017, σελ. 518

αποφάσεων των ΑΔΑ καθώς δεν φαίνεται ικανό να προσεγγίσει ικανά στελέχη με εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία του εκάστοτε αντικειμένου. Λόγω των αυξημένων εγγυήσεων ανεξαρτησίας που φέρει το σύστημα πλήρους απασχόλησης των στελεχών, επί μέρους αρχές φαίνεται να το υιοθετούν και για υπόλοιπα μέλη τους και όχι μόνο για τους επικεφαλής αυτών. Για παράδειγμα, όλα τα μέλη της ΡΑΕ είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης¹⁸⁷ ενώ οι Εισηγητές της Επιτροπής Ανταγωνισμού απολαύουν πλήρους απασχόλησης, όπως ακριβώς ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της Αρχής.¹⁸⁸

Επιπλέον κανόνας ο οποίος διαφυλάσσει έτι περαιτέρω την ανεξαρτησία και το ανεπηρέαστο των διοικήσεων των ΑΔΑ από ιδιωτικά συμφέροντα, είναι η υποχρέωση ανάπαυσης. Βάσει αυτής της επιταγής τα μέλη είναι υποχρεωμένα να απέχουν από κάθε είδους απασχόληση στις εποπτευόμενες επιχειρήσεις για ένα χρονικό διάστημα ύστερα από τη λήξη της θητείας τους, με ταυτόχρονη πρόβλεψη αυστηρών ποινών σε περίπτωση παραβίασης. Ενδεικτικά, τα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού δεν επιτρέπεται να παρέχουν υπηρεσία με έμμισθη εντολή σε επιχείρηση σε υποθέσεις τις οποίες οι ίδιοι χειρίστηκαν ή επί των οποίων είχαν συμμετάσχει σε λήψη απόφασης ούτε να αναλαμβάνουν την υπεράσπιση υποθέσεων ενώπιον της Επιτροπής Ανταγωνισμού ή την προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων κατά αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού για τρία έτη από τη λήξη της θητείας τους.¹⁸⁹ Επίσης, μέλη της ΡΑΕ δεν επιτρέπεται, για δύο έτη μετά τη λήξη της θητείας τους, να είναι εταίροι, μέτοχοι, μέλη διοικητικού συμβουλίου, σύμβουλοι ή να απασχολούνται με οποιαδήποτε έννομη σχέση, σε εταιρεία ή επιχείρηση των οποίων οι δραστηριότητες υπήχθησαν στην εποπτεία της ΡΑΕ κατά τη διάρκεια της θητείας τους.¹⁹⁰ Αντίστοιχες διατάξεις προβλέπονται και για τις υπόλοιπες ΑΔΑ, όπως για την ΕΕΤΤ¹⁹¹ και το ΕΣΡ.¹⁹² Εντούτοις, η πρόβλεψη των ως άνω διατάξεων για μεγάλο χρονικό διάστημα αποχής, όπως για 5 έτη ως προς τα μέλη της ΕΕΤΤ, έχει αποτελέσει αντικείμενο αρνητικής κριτικής, κυρίως λόγω της παράλειψης πρόβλεψης ή πρόβλεψης μειωμένης αμοιβής των μελών της αρχής κατά την διάρκεια της υποχρέωσης ανάπαυσης.¹⁹³ Κάτι τέτοιο καθιστά τα μέλη των ΑΔΑ ευάλωτα σε εξωτερικά οικονομικά συμφέροντα και πιέσεις, αφενός διότι δεν έχουν την δυνατότητα να απασχοληθούν στον κλάδο της ειδικότητάς τους κατά την διάρκεια της υποχρέωσης ανάπαυσης και αφετέρου δεν αποζημιώνονται ικανοποιητικά για τον λόγο αυτό. Αντιθέτως, συνεπέστερη φαίνεται η ρύθμιση του γαλλικού δικαίου¹⁹⁴ σύμφωνα με την οποία στα αποχωρήσαντα μέλη καταβάλλεται πλήρης η αμοιβή τους για όσο χρόνο είναι υποχρεωμένα να απέχουν από την απασχόληση στον αντίστοιχο κλάδο.

187 Βλ. άρθρο 10§3 του ν. 4001/2011

188 Βλ. άρθρο 12§2 του ν. 3959/2011

189 Βλ. άρθρο 12§11 του ν. 3959/2011

190 Βλ. άρθρο 10§8 του ν. 4001/2011

191 Βλ. άρθρο 6§8 του ν. 4070/2012

192 Βλ. άρθρο 3§4 του ν. 2863/2000

193 Α. Οικονόμου, *Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)*, ΔιΜΕΕ, 4/2017, σελ. 520

194 Βλ. άρθρο 5 του ν. 86/1067

IV. Οι αποδοχές των μελών των ΑΔΑ

Η διάταξη του άρθρου 3§7 του ν. 3051/2002 ορίζει πως οι αποδοχές των μελών των ανεξάρτητων αρχών καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών ύστερα από την διατύπωση γνώμης των ανεξάρτητων αρχών. Οι αποδοχές των μελών των διοικήσεων των ΑΔΑ, και κυρίως το ύψος αυτών, είναι άμεσα συνυφασμένες με την προσωπική ανεξαρτησία τους. Διασφαλίζοντας ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης και οικονομικής ανεξαρτησίας στα στελέχη της διοίκησης των αρχών, αυτά καθίστανται λιγότερο ευάλωτα σε εξωγενή επιχειρηματικά ή πολιτικά συμφέροντα, ιδιαίτερος αν λάβουμε υπόψη το καθεστώς αποκλειστικής απασχόλησης που ισχύει για τους επικεφαλής των ΑΔΑ. Αντιστοιχία της εγγυήσεως αυτή παρατηρείται με την διάταξη του άρθρου 88§ 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών πρέπει «να είναι ανάλογες με το επάγγελμα τους», ως αυτονόητη προϋπόθεση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Έχει δοθεί η ερμηνεία στην ως άνω διάταξη πως το μισθολόγιο των δικαστικών πρέπει να είναι αυτοτελές και αυξημένο σε σχέση με το μισθολόγιο των διοικητικών υπαλλήλων και άλλων αξιωματούχων του δημοσίου τομέα.¹⁹⁵

Απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου που αναδεικνύει την άμεση συσχέτιση του ύψους των αποδοχών των στελεγχών των ΑΔΑ με την ανεξάρτητη και αμερόληπτη άσκηση των καθηκόντων τους είναι η υπ' αριθμόν 3406/2014. Στην εν λόγω υπόθεση, το ΣτΕ με αφορμή τις περικοπές των αποδοχών του διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού της ΡΑΕ, σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις της χώρας που απέρρεαν από το μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής, κλήθηκε να αποφασίσει επί της συμβατότητας των ως άνω μειώσεων με την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της αρχής. Ειδικότερα, οι αιτούντες προέβαλλαν ότι το Κράτος δεν μπορεί να καθορίζει μονομερώς τους μισθούς του προσωπικού της ρυθμιστικής αρχής, η οποία έχει οικονομική αυτοτέλεια καθώς και ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο διότι δεν διασφαλίζει τα απαιτούμενα εχέγγυα ανεξαρτησίας και ακόμα ότι δεν προσελκύεται ούτε διατηρείται με τον τρόπο αυτό υψηλού επιπέδου προσωπικό.¹⁹⁶

Άλλωστε, το άρθρο 35§4 και §5 της οδηγίας 2009/72/ΕΚ ορίζει πως τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εγγυώνται την ανεξαρτησία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας και διασφαλίζουν ότι ασκεί τις εξουσίες της με αμεροληψία και διαφάνεια. Προς τον σκοπό αυτό μεριμνούν ότι τα μέλη που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκησή της αρχής ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον. Περαιτέρω, κατά τα άρθρα 6 και 7 του ν. 4001/2011 που μετέφερε την ως άνω ενωσιακή οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, η ΡΑΕ είναι ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή και τα μέλη της απολαύουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας ώστε να εξασκούν αποτελεσματικά το έργο τους και ανεξάρτητα από την κρατική εξουσία. Συνεπώς, «ο εθνικός νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση οφείλει να διασφαλίζει την ανεξαρτησία και την εύρυθμη λειτουργία της ρυθμιστικής αρχής, διαμορφώνοντας τις αποδοχές του προσωπικού σε επίπεδο ανάλογο των κατεχόμενων θέσεων και των ασκούμενων καθηκόντων, ώστε να διαφυλάσσεται το κύρος της ως ανεξάρτητης αρχής και να επιτυγχάνεται η προσέλκυση νέου εξειδικευμένου και επιστημονικά άρτιου προσωπικού [...] υποχρεούται να θεσπίσει βασικούς μισθούς

195 Βλ. απόφαση ΣτΕ 2381/1999

196 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 3406/2014, σκέψη 15

και εν γένει αποδοχές [...], οι οποίες, ως εκ του ύψους τους, να εξασφαλίζουν επαρκές επίπεδο διαβίωσης, ανάλογο του λειτουργήματος τους και των απαιτούμενων για τις θέσεις τους προσόντων και των αυξημένων ευθυνών και καθηκόντων του.»¹⁹⁷ Φυσικά, ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τον υπολογισμό των αποδοχών των στελεχών των ΑΔΑ και λαμβάνει υπόψη πληθώρα παραμέτρων, όπως και η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Σε κάθε περίπτωση, όριο στην διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη ως προς τον καθορισμό των αποδοχών αποτελεί η απαίτηση ανεξαρτησίας και αποτελεσματικής λειτουργίας των ΑΔΑ.¹⁹⁸ Εν προκειμένω, οι αποδοχές των μελών της ΡΑΕ καθορίζονται με κοινή υπουργική απόφαση ύστερα από την διατύπωση εισήγησης της ίδιας ρυθμιστικής αρχής η οποία ωστόσο δεν δεσμεύει την εκτελεστική εξουσία. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, η διαρρύθμιση των αποδοχών από την εκτελεστική εξουσία δεν αρκεί ώστε να θεωρηθεί ότι θίγεται η λειτουργική ανεξαρτησία της αρχής και των μελών της.¹⁹⁹

Εν τέλει, το Δικαστήριο απεφάνθη πως η κρινόμενη μείωση των αποδοχών του προσωπικού της ΡΑΕ δεν βρίσκεται σε πρόδηλη αναντιστοιχία με τα καθήκοντα του και συνεπώς δεν διακινδυνεύει ούτε την ανεξαρτησία αυτών ούτε και της ίδιας της αρχής.²⁰⁰ Αντίθετη γνώμη εξέφρασε η μειοψηφία της Ολομέλειας, σύμφωνα με την οποία η ΡΑΕ, ως ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, με ίδιο προϋπολογισμό και με ίδιους πόρους, έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να ρυθμίζει τα σχετικά με το προσωπικό της και τις αμοιβές του ζητήματα. Άρα, κατά την γνώμη αυτή, οι περικοπές των αποδοχών των μελών στερούνται εύλογης βάσεως και ως εκ τούτου θα έπρεπε να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση. Ερωτήματα γεννά και το γεγονός της εμφιλοχώρησης των δημοσιονομικών υποχρεώσεων της χώρας κατά τον υπολογισμό της αμοιβής των μελών της ΡΑΕ, για την ουσιαστική διασφάλιση της ανεξαρτησίας των μελών αλλά και την αρχής εν συνόλω.

Περαιτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κλήθηκε πολλές φορές να απαντήσει επί των διαφορών που προκλήθηκαν από την διαφορετική μισθολογική μεταχείριση μελών διαφορετικών ΑΔΑ και αν με αυτόν τον τρόπο θίγεται το κύρος των αρχών με χαμηλότερο ύψος αποδοχών. Σύμφωνα με την ήδη διαμορφωθείσα νομολογία του ΣτΕ «κάθε ανεξάρτητη αρχή διέπεται από διαφορετικό μισθολογικό καθεστώς, που προβλέπεται είτε ευθέως από τις διατάξεις του ιδρυτικού των αρχών αυτών νόμου, είτε με κανονιστικές πράξεις, εκδιδόμενες κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων αυτών, είτε και από το νόμο και από τις εν λόγω κανονιστικές πράξεις. Η διαφοροποίηση όσον αφορά το ύψος των αποδοχών δικαιολογείται λόγω της διαφορετικής συγκρότησης και λειτουργίας των αρχών αυτών και, κυρίως, λόγω των διαφορετικών αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί σε καθεμία από αυτές και της φύσης της απασχόλησης των μελών τους.»²⁰¹ Επομένως, το Δικαστήριο αποδέχτηκε την διαφορετική μισθολογική μεταχείριση των αρχών εφόσον τα μέλη ορισμένων εξ αυτών ενδέχεται να επιβαρύνονται με καθήκοντα των οποίων η άσκηση να δικαιολογεί υψηλότερες παροχές.

197 Βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ. 3406/2014, σκέψη 17

198 Α. Τσουκαλά, *Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας με αφορμή την υπόθεση ΔΕΕ C-378/19, Prezident Slovenskej Republiky*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022, σελ. 432

199 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 197

200 Βλ. προηγούμενος υποσημ. 197

201 Βλ. απόφαση 3393/2012 σκέψη 6, 1738/2016 σκέψη 5 και 1740/2016 σκέψη 5

V. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Φυσικά, το καθεστώς ανεξαρτησίας των διοικητικών μελών των ΑΔΑ και η ανεπηρέαστη από εξωτερικές πιέσεις άσκηση των καθηκόντων τους δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου και την απουσία οποιουδήποτε ελέγχου στην δράση και το έργο τους. Το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής καθορίζει τον τρόπο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί όλων των ΑΔΑ ορίζοντας ότι κάθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή μη, υποβάλλει κάθε έτος έκθεση σχετικά με το έργο της στον Πρόεδρο της Βουλής ο οποίος την διαβιβάζει στην αρμόδια Επιτροπή. Τα πορίσματα της Επιτροπής αποστέλλονται στον αρμόδιο Υπουργό αλλά και στην ίδια την ελεγχόμενη αρχή.

Η λογοδοσία αυτή ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής δεν αίρει την ανεξαρτησία της διοίκησης των ΑΔΑ καθώς η Βουλή δεν μπορεί να επηρεάσει την λήψη ή μη απόφασης της αρχής ούτε να απομακρύνει τα διοικητικά στελέχη αυτής. Αντιθέτως, ο κοινοβουλευτικός αυτός έλεγχος θεωρείται θεμιτός καθώς επιβεβαιώνει ότι η ανεξάρτητη αρχή υπόκειται σε κάποιον πολιτικό έλεγχο και κατ' επέκταση στην λαϊκή κυριαρχία και δεν αποτελεί «κράτος εν κράτει».²⁰² Η ρύθμιση του άρθρου 138Α ΚανΒ επιχειρεί να διατηρήσει την λεπτή ισορροπία μεταξύ αφενός του σεβασμού ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών και των αποφασίζόντων οργάνων τους και αφετέρου της ρητής συνταγματικής επιταγής περί άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των αρχών αυτών κατά την διάταξη του άρθρου 101Α§3 του Συντάγματος.²⁰³ Οι ως άνω διατάξεις συμβάλουν στην αποφυγή δημιουργίας ενός «ανέλεγκτου πυρήνα εξουσίας» λαμβάνοντας υπόψη πάντα την ιδιαιτερότητα των ανεξάρτητων αρχών και την απαίτηση διατήρησης της ανεξαρτησίας τους.²⁰⁴ Ωστόσο, σε σύγκριση με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί της Κυβέρνησης, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ΑΔΑ μπορεί να θεωρηθεί υποτυπώδης.²⁰⁵

Κατά μια άποψη, η δυνατότητα της Βουλής να καταλογίζει πολιτική ευθύνη στα μέλη των ΑΔΑ, όπως ακριβώς καταλογίζει πολιτική ευθύνη στα μέλη της Κυβέρνησης, αποτελεί νομική και λογική *contradictio* καθώς τα μέλη των ΑΔΑ περιβάλλονται από εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.²⁰⁶ Στην ουσία το άρθρο 138Α ΚανΒ ρυθμίζει μια μορφή επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και των ΑΔΑ, προς τον σκοπό της διασφάλισης της διαφάνειας κατά την άσκηση κριτικής επί του έργου τους.

202 Φ. Κοζύρης, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα-Προβλήματα και προοπτικές*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 39

203 Α. Ηλιάδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεων τους*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 151

204 Α. Ηλιάδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεων τους*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 154

205 Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 377

206 Ι. Καμτσίδου, *Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 145

VI. Δικαστικός έλεγχος

Η δράση των ανεξάρτητων αρχών και οι αποφάσεις των διοικήσεων τους δεν δικαστικώς ανέλεγκτη αλλά υπάγεται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ καθώς σύμφωνα με το άρθρο 2§8 του ν. 3051/2002 «κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές». Ενδιαφέρον παρουσιάζει το δεύτερο εδάφιο της ως άνω διάταξης που προβλέπει την δυνατότητα άσκησης ενδίκων βοηθημάτων κατά αποφάσεων των ΑΔΑ, στον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό. Ωστόσο, δημιουργείται το ερώτημα αν η άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά αποφάσεων των ΑΔΑ από τον Υπουργό συνιστά ένα είδος ενδοστρεφούς δίκης, η οποία κατά πάγια νομολογία αποκλείεται, λόγω της ένταξης των Ανεξάρτητων Αρχών στο ευρύτερο νομικό πρόσωπο του Κράτους.²⁰⁷ Γίνεται, εντούτοις, δεκτό ότι σε περίπτωση που απουσιάζει ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος, όπως εν προκειμένω, η δυνατότητα του Υπουργού προς άσκηση ενδίκων βοηθημάτων αντισταθμίζει την παραπάνω απουσία και δεν θίγει την λειτουργική ανεξαρτησία των ΑΔΑ.²⁰⁸ Αντιθέτως, οι ανεξάρτητες αρχές δεν έχουν την δυνατότητα να στραφούν κατά πράξεων του Υπουργού που αντιστρατεύονται αποφάσεις τους. Η αδυναμία αυτή των ΑΔΑ να στραφούν κατά πράξεων του Υπουργού δημιουργεί προβληματισμό στις περιπτώσεις έκδοσης κανονιστικής πράξης εκ μέρους του Υπουργού ή ψήφισης τυπικού νόμου που αντιστρατεύεται τις κανονιστικές πράξεις της αρχής ή ακόμα και τις ανατεθείσες εκ του Συντάγματος ή του νόμου αρμοδιότητες της. Μια τέτοια σύγκρουση άλλωστε οδήγησε στην παραίτηση των στελεχών της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα²⁰⁹. Στην προκειμένη περίπτωση, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης παρέβλεψε τις πράξεις της ΑΠΔΠΧ, κρίνοντας θεμιτή την λειτουργία του επίμαχου κλειστού κυκλώματος παρακολούθησης ενώ η υπόθεση ήταν ακόμα εκκρεμής ενώπιον του ΣτΕ, κατόπιν άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά των αποφάσεων της αρχής εκ μέρους του Υπουργού. Η εν λόγω στάση της Διοίκησης έπληξε το κύρος και την συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξαρτησία της ΑΠΔΠΧ, οδηγώντας στην παραίτηση των μελών της καθώς δεν υπήρχε η δυνατότητα δικαστικής προσβολής των πράξεων της Διοίκησης εκ μέρους τους.²¹⁰

Περαιτέρω, βάσει του άρθρου 2§9 του ν. 3051/2002 οι ανεξάρτητες αρχές παρίστανται αυτοτελώς ενώπιον των δικαστηρίων σε δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις τους. Η ως άνω ρύθμιση έθεσε τέλος στην αμφισβήτηση σχετικά με την ικανότητα των ΑΔΑ να παρίστανται αυτοτελώς σε δίκες, ελλείπει ιδίας νομικής προσωπικότητας. Κατά τούτο, διαφυλάσσεται η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών έτι περαιτέρω, εξασφαλίζοντας την δυνατότητα τους να εκφέρουν αυτοτελώς τις απόψεις τους ενώπιον των δικαστηρίων χωρίς την παρεμβολή τρίτων.²¹¹

207 Α. Ηλιάδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεων τους*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 153

208 Βλ. προηγούμενος, υποσημ. 203

209 Βλ. Ετήσια έκθεση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, 2007, σελ. 15-17, <https://www.dpa.gr/el/enimerwtiko/etisies-ektheseis/etisia-ekthesi-2007>

210 Γ. Λαζαράκος, *Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 92

211 Βλ. προηγούμενος, υποσημ. 203

Επίλογος

Εν κατακλείδι, κάνοντας μια συλλογική αποτίμηση της παρούσας εργασίας θα μπορούσαμε να συνάγουμε ορισμένα βασικά συμπεράσματα για το εν γένει καθεστώς ανεξαρτησίας που διέπει τις διοικήσεις των ΑΔΑ. Άλλωστε, η αποτελεσματική εξασφάλιση της αμερόληπτης και ανεπηρέαστης δράσης των ατόμων που αναλαμβάνουν την διοίκηση των αρχών αυτών, είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία κρίσιμων τομέων της εθνικής και ευρωπαϊκής αγοράς αλλά και για την διασφάλιση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Επομένως, το καθεστώς που περιβάλλει τα εν λόγω στελέχη επιβάλλεται να είναι ικανό να διασφαλίσει ένα πεδίο ελεύθερης δράσης ώστε να ασκήσουν τα καθήκοντα τους ανενόχλητα και χωρίς να καθίστανται ευάλωτα ενώπιον της πολιτικής εξουσίας ή των ιδιωτικών συμφερόντων που αποπροσανατολίζουν από την εκπλήρωση του σκοπού έκαστης ανεξάρτητης αρχής.

Σε πρώτο στάδιο, παρακολούθησαμε την συνταγματική διαδρομή των ανεξάρτητων αρχών με την κατοχύρωση τους, ύστερα από την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στην συνέχεια την αναθεώρηση του άρθρου 101Α του Συντάγματος και την μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας για την ανάδειξη των μελών των ΑΔΑ από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής κατά την αναθεωρητική διαδικασία του 2019 και εν τέλει αναλύσαμε την βασική προβληματική της διάκρισης και διαφορετικής μεταχείρισης των ΑΔΑ ανάλογα με την συνταγματική ή όχι κατοχύρωση τους. Συνεπέστερη διαφαίνεται η γνώμη κατά την οποία οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών καταλαμβάνουν τα μέλη και των μη συνταγματικώς κατοχυρωμένων εφόσον ο κοινός νομοθέτης τις έχει ιδρύσει ως τέτοιες και για όσο χρόνο δεν τις καταργεί, ιδιαίτερος αν ληφθεί υπόψη η διαρρύθμιση της λειτουργίας νομοθετικών ΑΔΑ από το ενωσιακό δίκαιο και η σημασία τους σε κρίσιμους για το δημόσιο συμφέρον τομείς.

Κατά την εξέταση των επιμέρους εγγυήσεων ανεξαρτησίας των μελών της διοίκησης των ΑΔΑ, όπως τα απαιτούμενα προσόντα, τα κωλύματα, οι οικονομικές αποδοχές των στελεχών, η διαδικασία επιλογής τους με αντικειμενικά κριτήρια αλλά και η απαγόρευση παρείσφρησης της εκτελεστικής εξουσίας στα καθήκοντα τους, κατέστη εμφανές ότι πεδίο έμπνευσης αποτέλεσαν οι αντίστοιχες εγγυήσεις ανεξαρτησίας που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς. Βέβαια, παρά την προσπάθεια προσέγγισης των δυο καθεστώτων, η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των μεν πρώτων υπολείπεται ποιοτικώς και ποσοτικώς των τελευταίων, γεγονός που οφείλεται μεταξύ άλλων στην εγγενή σύνδεση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος με τις θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος και την εύρυθμη λειτουργία του.

Ακόμα, μας απασχόλησε ιδιαίτερα η ρύθμιση του καθεστώτος που διέπει την επιλογή των κατάλληλων μελών προς στελέχωση των ΑΔΑ που αποδείχθηκε ένα δύσκολο έργο και ταλαιπώρησε τόσο τον κοινό και αναθεωρητικό νομοθέτη όσο και την νομολογία. Η επιλογή της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ως οργάνου που αναδεικνύει την διοίκηση των κρίσιμων αρχών με ομοφωνία ή έστω αυξημένη πλειοψηφία, αν και φιλόδοξη, εν τέλει δημιούργησε προσκόμματα στην εύρυθμη λειτουργία των ΑΔΑ, οδηγώντας σε αδυναμία στελέχωσης με νέα μέλη, σε συνεχείς παρατάσεις μελών των οποίων η θητεία είχε λήξει και εν τέλει απείλησε την ίδια την υπόσταση των αρχών. Ο θεσμός ταλαιπωρήθηκε καθώς η μη νόμιμη συγκρότηση των ΑΔΑ επηρέαζε την νομιμότητα των πράξεων τους αλλά και το ίδιο κύρος των αρχών. Η νομολογία επιχείρησε να βρει τις λεπτές ισορροπίες μεταξύ της τήρησης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας των

ΑΔΑ αφενός και της υποχρέωσης συνεχούς λειτουργίας της Διοίκησης αφετέρου, καταλήγοντας πολλές φορές σε αμφιλεγόμενες λύσεις, όπως το κριτήριο της εύλογης διάρκειας της παράτασης της θητείας, που οδήγησε σε επιπλέον ανασφάλεια για το καθεστώς των ΑΔΑ. Εν τέλει, τα προβλήματα που προκάλεσε η συνταγματική πρόβλεψη περί ομοφωνίας ή έστω πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων φαίνεται να έχουν επιλυθεί με την αναθεωρημένη απαίτηση του άρθρου 101Α του Συντάγματος περί πλειοψηφίας τριών πέμπτων, όπως και με τη ρητή πρόβλεψη περί αυτοδίκαιης παράτασης της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών έως το διορισμό νέων.

Ακανθώδες ήταν και το ζήτημα της πρόωρης παύσης των επικεφαλής και λοιπών μελών ανεξάρτητων αρχών, όπως αυτό αναλύθηκε στις αποφάσεις 911-917/2021 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Εν προκειμένω, η πλειοψηφία της Ολομέλειας αποδέχθηκε την πρόωρη παύση, ως μη αντιβαίνουσα στις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που απολαύουν τα μέλη της διοίκησης των ΑΔΑ. Ωστόσο, διατυπώθηκε αντίθετη άποψη της μειοψηφίας της Σύνθεσης η οποία υιοθετήθηκε και από μέρος της θεωρίας που άσκησε κριτική στην ως άνω απόφαση του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Οι παραπάνω αποφάσεις αποδεικνύουν το ιδιαίτερο βάρος που δόθηκε στην έννοια του «ορισμένου» της θητείας των διοικήσεων των ΑΔΑ, ως εγγύηση ανεξαρτησίας που άλλωστε κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα και συνδέεται αναπόσπαστα και εγγενώς με την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών.

Συμπερασματικά, οι ΑΔΑ, ως θεσμικές εγγυήσεις περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας της έννομης τάξης²¹² και ως θεσμικά αντίβαρα περιορίζουν τις αρμοδιότητες των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας στους αντίστοιχους τομείς των οποίων αναλαμβάνουν την ρύθμιση. Ακριβώς λόγω της σημασίας των αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνουν και λόγω του καίριου ρόλου τους για πληθώρα τομέων που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος, είναι κρίσιμο οι διοικήσεις των ΑΔΑ να περιβάλλονται από τέτοιες εγγυήσεις ανεξαρτησίας που να τους επιτρέπουν την λήψη αποφάσεων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων αποκλείοντας την επιρροή παραγόντων που ενδεχομένως αντιστρατεύονται την εκπλήρωση της αποστολής των αρχών αυτών. Σύμφωνα, άλλωστε με τον J. Chevallier οι ανεξάρτητες αρχές προάγουν ένα «απολιτικοποιημένο Κράτος, του οποίου οι ρυθμιστικές λειτουργίες ανατίθενται σε όργανα ουδέτερα και αντικειμενικά».²¹³ Συνιστούν έναν σύγχρονο και σχετικά καινοφανή στην ελληνική έννομη τάξη θεσμό ο οποίος βρίσκεται ακόμα εν εξελίξει, το ίδιο και το καθεστώς που διέπει την δράση των διοικούντων των αρχών. Η δε ουσιαστική ανεξαρτησία των μελών, που ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες των ΑΔΑ, είναι καίρια για ευόδωση του θεσμού.

212 Ε. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html>

213 J. Chevallier, *Néolibéralisme et droit public*, Mare & Martin, Paris 2017, σελ 424

Βιβλιογραφία

- Ν. Αλιβιζάτος, *Η προσφορά των Ανεξαρτήτων Αρχών*, σε Ν. Φραγκάκη (επιμ.), *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008
- Ν. Αλιβιζάτος / Π. Βουρλούμης / Γ. Γεραπετρίτης / Γ. Κτιστάκης/ Σ. Μάνος / Φ. Σπυρόπουλος, *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, 2016
- Μ. Αντωνόπουλος, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996
- Ευ. Βενιζέλος / Ι. Βαρβιτσιώτης, *Επίμετρο* σε Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006
- 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
- Ευ. Βενιζέλος, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998
- Γ. Δελλής, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008
- Α. Ηλιάδου, *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών και η άσκηση ελέγχου των πράξεων τους*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003
- Α. Ηλιάδου, *Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα*, σε Δ. Τσάτσου/Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη (επιμ.) *Το νέο Σύνταγμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001
- Α. Ηλιάδου, *Άρθρο 101Α*, σε Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/ Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017
- Γ. Καμίνης, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου*, Νομική Βιβλιοθήκη
- Ι. Καμτσίδου, *Σκέψεις σχετικά με τις Θεσμικές και Πολιτικές διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003
- Φ. Ι. Κοζύρης, *Η «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα- Προβλήματα και Προοπτικές*, σε Φ. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003
- Γ. Λαζαράκος, *Ανεξάρτητες αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010
- Η. Μαυρομούστακου, *Σύγχρονες μορφές διοίκησης, Μια συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

- Λ. Μήτρου, *Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, σε: Φ. Ι. Κοζύρη/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Οι «Ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003,
- Γ. Παπαδημητρίου, *Συμπερασματικές παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003
- Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018
- Α. Ράϊκος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002
- Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007
- Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020
- Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018
- Θ. Τζώνος, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010
- Θ. Φορτσάκης, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση* σε Α. Μακρυδημήτρη / Ο. Ζυγούρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002
- Χ. Χρυσανθάκης, *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2002
- Κ. Χρυσόγονος, *Συμπερασματικές παρατηρήσεις*, σε Φ. Κοζύρη – Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003
- J. Chevallier, *Néolibéralisme et droit public*, Mare & Martin, Paris, 2017

Αρθρογραφία

- Ευ. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html>
- Σπ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Και πάλι: Καμία συνταγματική παραβίαση δεν θεραπεύεται με άλλη παραβίαση του Συντάγματος - Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Ταυτόχρονα ένα σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 3515/2013*, ΘΠΔΔ, 2/2017, σελ. 151
- Γ. Γεωργόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 917/2021 - Εις αναζήτησιν ανεξαρτησίας στην ανεξάρτητη αρχή*, ΘΠΔΔ, 10/2021, σελ. 1048 - 1054
- Κ. Γιαννακόπουλος, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021*, <https://cyannakopoulos.gr/to-symvoulio-tis-epikrateias-dialalei-alla-yponomevei-to-kratos-dikaiou-30-06-2021/>

- Κ. Γιαννακόπουλος, *Δύσκολοι καιροί για τις ανεξάρτητες αρχές*, <https://cyannakopoulos.gr/dyskoloi-kairoi-gia-tis-aneksartites-arches-17-04-2021/>
- Επισκόπηση Νομολογίας Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΦΔΔ, I-II-III/2014, σελ. 99 - 128
- Α. Ηλιάδου, *Ρύθμιση αγοράς ενέργειας*, ΔΕΕ, 4/2007, σελ. 406 – 415
- Β. Θάνου-Χριστοφίλου, *Σχόλια επί των αποφάσεων ΣτΕ Ολομέλειας 911-916/2021*, https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/302267_i-b-thanoy-sholiazei-tin-apofasi-toy-ste
- Ι. Καμτσίδου, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999*
- Β. Καρακώστας, *Οι κατά το Σύνταγμα Ανεξάρτητες Αρχές και η δικονομική τους θέση*, Νομικό Βήμα, τ. 51/2003, σελ. 2087
- Ι. Καστανάς, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 911/2021 - Ο τρόπος συγκρότησης της Επιτροπής Ανταγωνισμού – Ασυμβίβαστο*, ΘΠΔΔ 8-9/2021, σελ. 854-857
- Ξ. Κοντιάδης, *Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 2, Απρίλιος-Ιούνιος 2022, σελ. 150
- Α. Μαρίνος, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη*, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τχ. 1/2008.
- Κ. Μποτόπουλος, *Αποτιμώντας την συνταγματική αναθεώρηση*, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/apotimodas-ti-syntagmatiki-anatheorisi/>
- Α. Οικονόμου, *Σημείωμα στην ΣτΕ 5004/2013 - Ανεξέλεγκτες παρατάσεις θητείας μελών ανεξάρτητων αρχών: η νέα δοκιμασία του άρθρου 101Α Συντάγματος*, ΔιΜΕΕ, 2/2014, σελ. 285 - 28
- Α. Οικονόμου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2818/2019 (7μ) - Η διάρκεια της θητείας του Προέδρου της ΕΕΤΤ σε δοκιμασία*, ΘΠΔΔ, 3-4/2020, σελ. 317 – 320
- Α. Οικονόμου, *Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)*, ΔιΜΕΕ, 4/2017, σελ. 514 - 522
- Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Περί του τρόπου επιλογής των μελών των ανεξαρτήτων αρχών*, ΕΦΔΔ, II/2016, σελ. 133 - 136
- Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Περί της ασκήσεως ελέγχου επί των ανεξαρτήτων αρχών*, ΕΦΔΔ, III/2016, σελ. 253 - 257
- Κ. Παπανικολάου, *Σημείωμα στην ΣτΕ Ολ 3515/2013 - Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών*, ΔιΜΕΕ, 4/2013, σελ. 582 - 586
- Κ. Παπανικολάου, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές: Η θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης*, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/oi-anexartites-arhes-h-thesi-tous-sto-systhma-diakyvernisis-dekalepta-mathimata-gia-to-syntagma/>
- Α. Παραράς, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ, 1/2006, σελ. 130-131
- Ε. Πρεβεδούρου, *Τι είναι οι ανεξάρτητες αρχές και σε τι χρησιμεύουν;* <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>

- Ε. Πρεβεδούρου, *Ποιες είναι οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ κατοχυρωμένων και μη κατοχυρωμένων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών;* <https://www.syntagmawatch.gr/ask-a-question/poies-oi-themeliodeis-diafores-mtaxi-katochiromenon-kai-mi-katochiromenon-anexartiton-dioikitikon-arxon/>
- Ε. Πρεβεδούρου, *Η έννοια του «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου: judicial passivism, ορθολογική νομολογιακή εξέλιξη ή δογματική συνέπεια;*, ΕΦΔΔ, 2/2020
- Ο. Τσίμπου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2583/2017 - «Θητεία των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών»* (ΕΣΡ), ΘΠΔΔ, 10/2017, σελ. 955
- Α. Τσουκαλά, *Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας με αφορμή την υπόθεση ΔΕΕ C-378/19, Prezident Slovenskej Republiky*, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022, σελ. 424

Νομολογία ΔΕΕ

- ΔΕΕ, απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 2020, C-378/2019 Prezident Slovenskej republiky
- ΔΕΕ, απόφαση της 13^{ης} Ιουνίου 2018, C-530/2016, Επιτροπή κατά Πολωνίας
- ΔΕΕ, απόφαση της 8^{ης} Απριλίου 2014, C-288/12, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας
- ΔΕΕ, απόφαση της 19^{ης} Οκτωβρίου 2016, C-424/15, Ormaetxea Garai και Lorenzo Almendros
- ΔΕΕ, απόφασή της 21^{ης} Ιανουαρίου 2020, C-274/14, Banco de Santander
- ΔΕΕ, απόφαση της 9^{ης} Οκτωβρίου 2014, C-222/13, TDC

Νομολογία Ολομέλειας ΣτΕ

- Ολ. ΣτΕ 911 - 915/2021
- Ολ. ΣτΕ 95/2017
- Ολ. ΣτΕ 2583/2017
- Ολ. ΣτΕ 3406/2014
- Ολ. ΣτΕ 3515/2013

Νομολογία ΕΑ ΣτΕ

- ΕΑ ΣτΕ 230 – 235/2019

Νομολογία ΣτΕ (τμήματα)

- ΣτΕ 2818/2019
- ΣτΕ 546/2019
- ΣτΕ 876/2018
- ΣτΕ 1738/2016
- ΣτΕ 1740/2016
- ΣτΕ 2523/2015
- ΣτΕ 1249/2015
- ΣτΕ 1090/2015
- ΣτΕ 3070/2014
- ΣτΕ 5004/2013
- ΣτΕ 3393/2012
- ΣτΕ 238/2012
- ΣτΕ 702/2012
- ΣτΕ 2977/2012
- ΣτΕ 2006/2012
- ΣτΕ 2074/2011
- ΣτΕ 1098/2011
- ΣτΕ 2558/2011
- ΣτΕ 2605/2011
- ΣτΕ 1823/2011
- ΣτΕ 858/2010
- ΣτΕ 2381/1999
- ΣτΕ 944/1999