

# μονομαχίες

## Πόσο χρειάζονται οι Ανεξάρτητες Αρχές;

ΤΖΟΥΛΙΑ  
ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-  
ΣΤΡΑΓΓΑ

Καθηγήτρια Συνταγματικού  
Δικαίου στη Νομική Σχολή  
του Πανεπιστημίου Αθηνών



ΑΝΔΡΕΑΣ  
ΛΟΒΕΡΔΟΣ

Αναπληρωτής καθηγητής  
Συνταγματικού Δικαίου  
στο Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Αθηνών

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, το Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως, ή η Επιτροπή Ανταγωνισμού, έχουν μπει στη ζωή μας μαζί με την αμφισβήτησή τους. Η εμπειρία όμως από τη δράση και την πορεία τους στην κοινωνική ζωή δεν είναι μεγάλη και τα ερωτήματα πολλά: πόσο ανεξάρτητες είναι αυτές, πόσο χρειάζονται, ή μήπως αποτελούν άλλοθι της πολιτικής εξουσίας, χρειάζεται να κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα, πώς στελεκώνονται, κτλ. Στις ερωτήσεις αυτές του «Οικονομικού Ταχυδρόμου» απαντούν η καθηγήτρια Συ-

νταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών κυρία **Τζούλια Ηλιοπούλου - Στράγγα** και ο αναπληρωτής καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και βουλευτής του ΠαΣοΚ κ. **Ανδρέας Λοβέρδος**. Εξ αρχής, αποδέχθηκαν και οι δύο τον τρόπο διεξαγωγής της «μονομαχίας», και παραθέτουν τις απόψεις τους συμφωνώντας στα γενικά και διαφωνώντας σε επιμέρους κρίσιμα ζητήματα.

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: Ι. Ν. ΜΠΑΣΚΟΖΟΣ

### Αγαπητέ κύριε Λοβέρδε

Αθήνα 19 Νοεμβρίου

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν κατ'επανάληψιν χαρακτηριστεί από τους ίδιους τους πολιτικούς ως έκφραση της αποτυχίας της πολιτικής.

Η νέα μορφή άσκησης κρατικής εξουσίας (και σε μικρότερο βαθμό ο έλεγχος της τελευταίας) μέσω «Ανεξάρτητων Αρχών», που συνεπάγεται ενίοτε τη μετακύλιση πολιτικών ευθυνών σε μη πολιτικώς υπεύθυνους, θέτει σειρά συνταγματικών και πολιτικών ερωτημάτων. Η απάντηση δύσκολα μπορεί να είναι ενιαία, δεδομένου ότι ο όρος «Ανεξάρτητες Αρχές» χρησιμοποιείται στη χώρα μας τόσο για μια σειρά ετερογενών νέων μορφών οργάνωσης της εκτελεστικής κυρίως εξουσίας όσο και για νέες μορφές ελέγχου

της Διοίκησης. Στο μέτρο που μπορεί να δοθεί ενιαία απάντηση, οι θέσεις μου είναι επιγραμματικά οι ακόλουθες:

**α)** Η σύσταση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών είναι επιτρεπτή, αναγκαία ή και επιβεβλημένη;

Η σύσταση ορισμένων «Αρχών» προβλέπεται ή και επιβάλλεται κατ'αρχάς από το κοινοτικό Δίκαιο, όπως λ.χ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Το κατά πόσον η σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών είναι *αναγκαία*, από την άποψη ότι εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον κατά τρόπο καλύτερο από την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων, ιδίως ρυθμιστικών και μάλιστα σε «ευαίσθητους τομείς» (επικοινωνίες, πληροφορική, οικονομία, σχέσεις πο-

λίτη-Διοίκησης κ.ά.), από τα υπάρχοντα οργανωτικά σχήματα Διοίκησης ή, ενδεχομένως, από δικαστήρια είναι ζήτημα πολιτικών επιλογών.

Το Σύνταγμα είναι καταρχήν ουδέτερο στο γενικότερο ζήτημα της ίδρυσης Ανεξάρτητων Αρχών. Κάθε Ανεξάρτητη Αρχή ελέγχεται συνεπώς συνταγματικά, κατά περίπτωση, ως προς το *είδος* και την *έκταση* των αρμοδιοτήτων, καθώς, επίσης, και τη *συγκρότησή* της. Ως κανόνες ελέγχου χρησιμοποιούν πρωτίστως η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και η δημοκρατική αρχή. Η καθιέρωση κοινοβουλευτικού ελέγχου για τις Ανεξάρτητες Αρχές αίρει, πάντως, επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητά τους.

**β)** Είναι σκόπιμη η «συνταγματοποίησή» τους;



Είναι γεγονός ότι αποτελεί πρωτοτυπία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο η κατοχύρωση και ρύθμιση σε συνταγματικό επίπεδο σημαντικού αριθμού Ανεξάρτητων Αρχών με την πρόσφατη αναθεώρηση. Σε κάθε περίπτωση, γεννώνται απορίες για τα κριτήρια που χρησιμοποιήσε ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατά την επιλογή των προς «συνταγματοποίηση» Αρχών, δημιουργώντας την εντύπωση της ύπαρξης ανεξάρτητων αρχών «πρώτης» και «δεύτερης κατηγορίας».

**Υ)** Ποια είναι τα εκέγγυα της «ανεξαρτησίας» τους;

Θα πρέπει να γίνει διάκριση:

Για τις Αρχές, την ύπαρξη των οποίων προβλέπει το Σύνταγμα (Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και Συνήγορος του Πολίτη), φρόντισε το ίδιο να κατοχυρώσει μέτρα για την ανεξαρτησία τους. Πάντως, η διάσχιση των προέδρων, στην οποία ανατίθεται η επιλογή των μελών τους, δεν φαίνεται να συνιστά διαχρονική εγγύηση, δεδομένου ότι η σύνθεση του οργάνου αυτού κατοχυρώνεται μόνο στον Κανονισμό της Βουλής και όχι στο Σύνταγμα.

Για τις λοιπές υπάρχουσες (λ.χ. την Επιτροπή Ανταγωνισμού, την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων ή τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) και νέες ενδεχομένως Αρχές, ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν θέλησε να δεσμευθεί κατά τον ίδιο τρόπο. Η «ανεξαρτησία» των Αρχών αυτών εναπόκειται θεσμικά μεν στη βούληση του νομοθέτη, πρακτικά δε στη στάση της κυβέρνησης, αλλά και των μελών της. Η ως σήμερα εμπειρία – αναφορικά τόσο ως προς την επιλογή και συγκρότηση όσο και ως προς την ακολουθηθείσα πρακτική – δύσκολα θα επέτρεπε την κρίση ότι οι υφιστάμενες Αρχές υπήρξαν σε όλες τις περιπτώσεις, πράγματι, πλήρως «ανεξάρτητες».

**Συμπερασματικά:** Με δεδομένο ότι ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών ευρίσκεται από τη φύση του σε σχέση έντασης με σειρά συνταγματικών αρχών, η χρήση του, ιδίως όταν συνδέεται με την ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, θα πρέπει να είναι φειδωλή. Σε κάθε, δε, περίπτωση θα πρέ-

πει να εξασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους όχι μόνο θεσμικά, αλλά και στην πράξη. Η συνταγματοποίηση ορισμένων Ανεξάρτητων Αρχών, αφενός, στερεί τον νομοθέτη και την κυβέρνηση από ένα σημαντικό πεδίο πολιτικών επιλογών, αφετέρου διασπά την ενότητα του θεσμού, δημιουργώντας διαφορετικά επίπεδα και εκέγγυα ανεξαρτησίας.

Με εκτίμηση

Τζούλια Ηλιοπούλου - Στραγγα

### Αγαπητή κυρία Ηλιοπούλου

Αθήνα 19 Νοεμβρίου

Όπως και στις μπότες χώρες του θεσμού – τις Ηνωμένες Πολιτείες και τη Γαλλία –, έτσι και στην Ελλάδα οι Ανεξάρτητες Αρχές προέκυψαν ως αναγκαιότητα. Η κομματική ουδετερότητα, η αμεροληψία, η αδιποιστία, η εγγύηση της ακώλυτης άσκησης ορισμένων ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων υπήρξαν οι θεμελιώδεις λόγοι που οδήγησαν στη θεσμική «εφεύρεση» (1960) των Ανεξάρτητων Αρχών. Δηλαδή εκείνων των οργάνων που θα κινούνται στον χώρο κυρίως της εκτελεστικής λειτουργίας δίχως να υπάγονται ευθέως ή εμμέσως στην κυβέρνηση ή στη Διοίκηση.

Στην Ελλάδα, πρώτη μορφή Ανεξάρτητης Αρχής υπήρξε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (1987). Και όπως κάνουμε συνήθως στην Ελλάδα, αντί, στην ανάγκη για έναν νέο θεσμό, να απαντήσουμε με την προσεκτική χρήση του (δηλαδή την περιορισμένη θέσπιση του, τη μελέτη της λειτουργίας του, την επίλυση των προβλημάτων του και την πολύ προσεκτική επέκταση της χρήσης του), περάσαμε άμέσως στην κατάχρηση. Εχουμε ήδη μέσα σε 14 χρόνια 20 Ανεξάρτητες Αρχές. Η κατάχρηση, όμως, της θέσπισης Ανεξάρτητων Αρχών – ή, αλλιώς, ο εντυπωσιασμός των υπουργών που τις προτείνουν από αυτή τη φθηνή μόδα – παράγει πάρα πολλά αρνητικά αποτελέσματα.

Τα καταγράφω συνοπτικότερα:

**α)** Η κυβέρνηση, όταν εισηγείται στη Βουλή τη θέσπιση Ανεξάρτητων Αρχών, εκχωρεί εξουσία ως προς την οποία η Βουλή της έδωσε ψήφο εμπιστοσύνης.

**β)** Ενώ η κυβέρνηση, προκειμένου να

«Να εξασφαλίζεται  
και στην πράξη  
η ανεξαρτησία  
των διοικητικών αρχών»

ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ - ΣΤΡΑΓΓΑ

ασκήσει τις αρμοδιότητες που εκχωρεί στην Ανεξάρτητη Αρχή, ήταν δημοκρατικώς νομιμοποιημένη με την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής, οι Ανεξάρτητες Αρχές ήταν ανεξέλεγκτες. Αλλά και μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος η ποιότητα του ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών είναι κατώτερη του αντίστοιχου ελέγχου που ασκείται στην κυβέρνηση.

**γ)** Η μαζική εκχώρηση αρμοδιοτήτων από την κυβέρνηση στις Ανεξάρτητες Αρχές συνιστά ομολογία πολιτικής χρεοκοπίας.

**δ)** Υπάρχει αντικειμενική αδυναμία να βρεθούν οι εκατοντάδες άνθρωποι που απαιτούνται για να στελεχώσουν την ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών, οι οποίοι ενώ θα ευρίσκονται εκτός κομμάτων και εκτός επαγγελμάτων, ταυτοχρόνως θα είναι ικανότατοι (!), εντιμότατοι (!), υπεράνω αμοιβών (!), αμερόληπτοι (!) κ.ο.κ. Με άλλα λόγια, μόνο με θεσμικές ρεπλικές θα μπορούσε η Ελλάδα να στελεχώσει τις Ανεξάρτητες Αρχές τις οποίες οι διάφοροι υπουργοί καταφέρνουν να περάσουν από τη Βουλή.

Ο Ζ' αναθεωρητικός του Συντάγματος νομοθέτης (2001) αντέληψε την καταχρηστική εφαρμογή του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα. Οι βουλευτές όλων των πολιτικών περυγών της Βουλής καταδικάσαν απερίφραστα την ανωτέρω κατάχρηση. Ας μου επιτραπεί η παραπομπή και στη δική μου τοποθέτηση, τόσο στην Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Συντάγματος όσο και στην Ολομέλεια της Βουλής. Η πολιτική καταδική οδήγησε στη διατύπωση του άρθρου 101 Α του Συντάγματος διά του οποίου ρυθμίζονται τα θέματα των Ανεξάρτητων Αρχών. Οι νέες συνταγματικές ρυθμίσεις έχουν ως εξής:

**α)** Η συνταγματική ρύθμιση και προστασία αφορά μόνο τις πέντε Ανεξάρτητες Αρχές τις οποίες προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα (Συνήγορος του



«Το πρόβλημα  
δεν είναι  
η ανεξαρτησία,  
αλλά οι άνθρωποι»

Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ

Πολίτη, ΑΣΕΠ, Αρχή Προσωπικών Δεδομένων, Αρχή περί του Απορρήτου των Ανταποκρίσεων, Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης).

**β)** Οι αρχές αυτές αποκαλούνται Ανεξάρτητες Αρχές και όχι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, όπως στην Ελλάδα είχαμε συνηθίσει να τις αποκαλούμε.

**γ)** Η επιλογή των προσώπων που θα στελεχώσουν τις ηγεσίες τους γίνεται με απόφαση της διάσκεψης των προέδρων της Βουλής με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών της.

**δ)** Εισάγεται ο πολιτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών και η σχετική επιλογή των μορφών του πολιτικού ελέγχου θα γίνει από τον Κανονισμό της Βουλής.

Το αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα έδωσε ήδη ένα χρήσιμο θεσμικό πλαίσιο. Ωστόσο, τα πάντα θα κριθούν στην πράξη, και αυτό γιατί να μην το Σύνταγμα δεν επιτρέπει πλέον την αλόγιστη θέσπιση Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά στην πράξη το σχετικό μέτρο θα το δώσει ο νομοθέτης, η κυβέρνηση που εισηγείται σε αυτόν, καθώς και τα δικαστήρια. Προσωπικώς, πάντως, δηλώνω ότι θα καταψηφίσω, προτεινόμενες εμμέσως ή αμέσως, εκείνες τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν τα χαρακτηριστικά που το Σύνταγμα απαιτεί.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ο πολιτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών, ο οποίος σύμφωνα με το νέο Σύνταγμα θα διενεργείται ευθέως από τη Βουλή στην ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών – όπως αυτός οργανώνεται από τον νέο Κανονισμό της Βουλής –, δεν θα προβλέπει την πρόταση μορφής. Αυτό, όμως, σημαίνει ότι ο πολιτικός έλεγχος, τυπικά τουλάχιστον, θα είναι ατελής.

Είναι γνωστό ότι τα μέλη της κυβέρνησης αναλαμβάνουν την κρίσιμη εκτελεστική εξουσία, αλλά αναδέχονται τον κίνδυνο του εξαναγκασμού τους σε παραίτηση. Αντιθέτως, ενώ τα

μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών αναλαμβάνουν κρίσιμους, κυβερνητικούς ως χθες, τομείς αρμοδιοτήτων, αναδέχονται μόνο τον κίνδυνο της πολιτικής κριτικής.

Με εκτίμηση  
Ανδρέας Ν. Λοβέρδος

## Αγαπητέ κύριε Λοβέρδε

Αθήνα 21 Νοεμβρίου

Σωστά επισημαίνετε ότι στην Ελλάδα έγινε κατάχρηση ως προς τον αριθμό των Ανεξάρτητων Αρχών. Το ποσοτικό αυτό κριτήριο, όμως, όπως άλλωστε και η από σας προβαλλόμενη «αντικειμενική αδυναμία να βρεθούν οι εκατοντάδες άνθρωποι που απαιτούνται για να στελεχώσουν την ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών», δεν αρκεί για να θεμελιωθούν οι επιφυλάξεις σχετικά με την ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα μας.

Κατ' αρχάς, ας μην ξεχνάμε ότι εκατοντάδες άνθρωποι στελεχώνουν τα υπουργεία ως «ειδικοί σύμβουλοι». Η θέση σας ότι τα στελέχη των Ανεξάρτητων Αρχών πρέπει να «ευρίσκονται εκτός κομμάτων και εκτός επαγγελματιών δεν είναι θεμελιωμένη και δεν έχει συνταγματικό έρεισμα».

Σωστά επισημαίνετε, επίσης, ότι ακόμη «και μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος η ποιότητα του ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών είναι κατώτερη του αντίστοιχου ελέγχου που ασκείται στην κυβέρνηση».

Οι ρυθμίσεις, όμως, που προβλέπονται στο άρθρο 101Α Συντάγματος αφορούν, κατά ρητή επιταγή, όπως άλλωστε αναφέρετε και εσείς σε άλλο σημείο, μόνο τις Ανεξάρτητες Αρχές που προβλέπονται στο ίδιο το Σύνταγμα και δεν δεσμεύουν – τουλάχιστον θεωρητικώς τον νομοθέτη – τον νομοθέτη να προβλέψει αυστηρότερο έλεγχο για τις υπόλοιπες Αρχές.

Θα συμφωνήσω μαζί σας, ότι «το αναθεωρημένο Σύνταγμα έδωσε ένα χρήσιμο θεσμικό πλαίσιο». Ωστόσο, το πλαίσιο αυτό το περιόρισε στις συνταγματικώς κατοχυρωμένες Αρχές. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν ακολούθησε τελικά την πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, η οποία προέβλεπε ότι το θεσμικό αυτό πλαίσιο εφαρμόζεται και στις λοιπές Ανεξάρτητες Αρχές εφόσον ειδική

διάταξη του νόμου παραπέμπει στη σχετική συνταγματική διάταξη.

Τέλος, δεν βλέπω ποιο θα μπορούσε να είναι το συνταγματικό έρεισμα για την άποψή σας ότι «το Σύνταγμα δεν επιτρέπει πλέον την αλόγιστη θέσπιση Ανεξάρτητων Αρχών». Όσο και αν η θέση αυτή με βρίσκει σύμφωνη από πλευράς συνταγματικής πολιτικής, δεν νομίζω ότι μπορεί να θεμελιωθεί στο ισχύον Σύνταγμα.

Με εκτίμηση  
Τζούλια Ηλιοπούλου - Στραγγα

## Αγαπητή κυρία Ηλιοπούλου

Αθήνα 21 Νοεμβρίου

Οι απόψεις σας κατά βάση με εκφράζουν, τόσο από νομικής απόψεως όσο και ως προς τις πολιτικές προεκτάσεις τους. Ο λόγος σας είναι νομικός, ωστόσο εμπεριέχει και έντονες πολιτικές αιχμές. Ας μου επιτραπεί η διατύπωση ορισμένων επιφυλάξεων ως προς ορισμένα ειδικά σημεία των απόψεών σας:

**Α)** Υποστηρίζετε ότι το Σύνταγμα είναι, καταρχήν, ουδέτερο στο γενικότερο ζήτημα της ίδρυσης Ανεξάρτητων Αρχών (ΑΑ). Νομίζω πως δεν έχετε δίκιο. Το άρθρο 101Α του νέου Συντάγματος ρυθμίζει με τρόπο ενδεδειγμένη θέματα των ΑΑ (βλ. κείμενό μου).

**Β)** Η άποψή σας για Αρχές «πρώτης» και «δεύτερης κατηγορίας» εκτιμώ πως δεν ευσταθεί. Το ζήτημα που πραγματεύεστε θα το διατύπωνα λακωνικά με την εξής σκέψη: η αναθεωρητική Βουλή διά του άρθρου 101Α προσπάθησε να περιορίσει την άνευ όρων επέκταση των ΑΑ δίχως να ανακόψει οποιαδήποτε εξέλιξη.

**Γ)** Ενημερώνω απλώς ότι, διά του προετοιμαζομένου νέου Κανονισμού της Βουλής, ο έλεγχος των ΑΑ θα διενεργείται από την επιτροπή θεσμών και διαφάνειας της Βουλής έπειτα από ad hoc συγκεκριμένη εντολή της διάσκεψης του προέδρου.

**Δ)** Το μείζον ζήτημα που θέτουν οι ΑΑ κατά την – αδυσώπητη πολλές φορές για τη θεωρία – καθημερινή πρακτική δεν είναι το πρόβλημα της ανεξαρτησίας τους, αλλά το πρόβλημα των ανθρώπων που αποτελούν τους φορείς των συγκεκριμένων οργάνων (βλ. αρχικό κείμενό μου).

Με εκτίμηση  
Ανδρέας Λοβέρδος