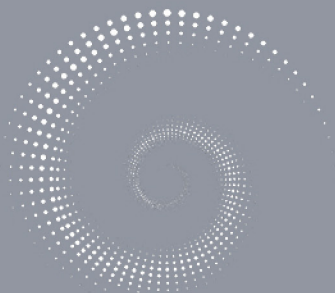


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 101Α

ΚΥΡΙΑΚΟΣ Π. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούλιος 2023



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΤΕΧΝΩΝ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 101Α

1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.
2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Η θητεία των μελών των ανεξαρτήτων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων μελών. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των μελών των ανεξαρτήτων αρχών και της λειτουργίας και των αρμοδιοτήτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.
3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξαρτήτων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

ΚΥΡΙΑΚΟΣ Π. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ

## ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Η «τρίτη» απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ραδιοτηλεόραση. Σχόλιο στην ΣτΕ 930/1990 Ολ.*, ΤοΣ 1990· Idem, *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, 2001· Idem, «Συνολική αποτίμηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος», σε: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το Νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001)*, 2001· Ανθόπουλος Χ., *Σύνταγμα, τηλεόραση και πλουραλισμός*, ΔτΑ 71/2017· Αντωνόπουλος Μ., *Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο: Η πρώτη ανεξάρτητη διοικητική αρχή στην Ελλάδα*, ΝοΒ 1991· Idem, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, 1995· Βενιζέλος Ευ., *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, 2002· Γαλάνης Θ., *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Μια ανάγνωση του ενωσιακού κεκτημένου*, 2018· Γιαννακόπουλος Κ., *Το Συμβούλιο Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-*

917/2021, constitutionalism.gr· Δελλής Γ., *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, (τόμος Β΄) Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), 2008· Δημούλης Δ., *Η διάκριση των λειτουργιών ως συνταγματικός κανόνας*, 2002· Ηλιάδου Αικ., *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ*, ΔιΔικ 2000· Idem, «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξαρτήτων αρχών στο νέο Σύνταγμα», σε: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης, *Το Νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001)*, 2001· Idem, «Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξαρτήτων Αρχών και η Άσκηση Ελέγχου επί των Πράξεών τους», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού (Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002)*, 2003· Καμίνης Γ., *Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου*, ΝοΒ 2002· Καμτσίδου Ι., *Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος*, ΤοΣ 1996· Idem, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999)*, ΤοΣ 1999· Idem, «Σκέψεις σχετικά με τις Θεσμικές και Πολιτικές Διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού (Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002)*, 2003· Κασιμάτης Γ., «Άρθρο 1 (1999/2002)», σε: Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος (I)*, 2<sup>η</sup> έκδ., 2003· Κική Γ., *Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως θεματοφύλακας μίας θεσμικής εγγύησης. Η απόφαση 872/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη ραδιοτηλεόραση*, ΕφαρμΔΔ 1992· Κοζύρης Φ., «Η "ανεξαρτησία" των ανεξαρτήτων αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και προοπτικές», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού (Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002)*, 2003· Κοντιάδης Ξ., «Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξαρτήτων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;», σε: Δ. Τσάτσος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, 2003· Idem, *Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019*, e-politeia 2022· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Η αρχή της Επικουρικότητας του κράτους στην εσωτερική ελληνική έννομη τάξη*, ΕΛΛΔνη 1999· Κουλούρης Ν., *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, ΔιΔικ 1993· Idem, *Οι περιπέτειες του "Ε.Σ.Ρ." και της "Ε.Ε.Τ.": Το λυκόφως των ελληνικών ανεξαρτήτων αρχών*, ΕΔΔΔΔ 1996· Κουτσουμπίνας Στ., *Ανεξάρτητες Αρχές και ατομικά δικαιώματα*, ΔτΑ 2001· Λαζαράκος Γρ., *Ανεξάρτητες αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, 2010· Λύτρας Σ., *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης (Νομική Θεώρηση)*, 1993· Μαθιουδάκης Ι., *Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης*, 2008· Μανιτάκης Αντ., *Η ανάγκη ρύθμισης της ραδιοτηλεοπτικής αρρυθμίας ενόψει και της αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 1999· Μαυρομούστακου Η., *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών*, 2013· Μουστάκας Μ., *Η αρχή ne bis in idem και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Το αβέβαιο μέλλον μιας (κάποτε) πολλά υποσχόμε-*

νης αρχής, 2018· Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ., «Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές και η επιβολή προστίμου (Με αφορμή τις αποφάσεις του ΣτΕ 2543/1999 και 477, 3545/2002)», σε: Συμβούλιο της Επικρατείας, *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004· Παναγούλιας Κ., *Ο δικαστικός έλεγχος της δράσης των ανεξαρτήτων αρχών*, 2023· Παπαγεωργίου Κ., *Η πολιτική δυνατότητα της δικαιοσύνης*, 1994· Παπαδημητρίου Γ., «Σχόλιο», σε: Κ. Γώγος (επιμ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος. Σκέψεις, τάσεις και προοπτικές (Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001)*, 2002· Idem, «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού (Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002)*, 2003· Παπανικολάου Κ., *Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών (Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3515/2013, Ολομ.)*, ΔιΜΕΕ 2013· Idem, *Η ενίαχυση των ανεξαρτήτων αρχών μέσα από τη δοκιμασία των τηλεοπτικών αδειών. Σκέψεις σχετικά με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017*, ΕφημΔΔ 2016· Idem, *Η εξουσία των ανεξαρτήτων αρχών*, 2018· Idem, «Άρθρο 26», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο (Ηλεκτρονική έκδοση)*, 2023· Παραράς Αλ., *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ 2006· Πουλής Π., *Μερικές σκέψεις για το νομικό χαρακτηρισμό του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής (άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2327/1995)*, ΔιΔικ 1995· Πρεβεδούρου Ευγ., *Σωρευτική επιβολή διοικητικών κυρώσεων-αρχή της αναλογικότητας-διάλογος ΣτΕ-ΔΕΕ και ΕΔΔΑ: ΣτΕ 3473/2017, ΘΠΔΔ 2018· Ράικος Αθ., Σύνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος II, 5<sup>η</sup> έκδ.*, 2018· Rawls J., *Political Liberalism*, 1993· Στρατηλάτης Κ., «Άρθρο 15», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο (Ηλεκτρονική έκδοση)*, 2023· Στυλιανίδης Ευρ., *Συνταγματική Αναθεώρηση 2019. Χαμένη ευκαιρία ή νεό Ξεκίνημα*, 2020· Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα & Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης». Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της «συναινετικής αναθεώρησης»...*, 2000· Τασόπουλος Γ., «Το συνταγματικό θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών», σε: Κ. Σπανού/Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κουλτούρα, ιστορία, δημοκρατία. Τιμητικός τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο*, 2018· Τζώνας Θ., *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, 2010· Τσιλιώτης Χ., *Η διακινδύνευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από σύγχρονους κινδύνους ιδιωτικής προέλευσης και το καθήκον του Κράτους να τα προστατέψει μέσω των ΑΔΑ*, ΕφημΔΔ 2006· Idem, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία*, ΔιΔικ 2010· Τσιφτσόγλου Α., *Δημόσια Ασφάλεια και Ιδιωτικότητα*, 2015· Φλογαίτης Σπ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, 1987· Φορτσάκης Θ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Μελετών (Αντ. Μακρουδημήτρης/Ολγ. Ζύγουρα επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, 2002· Χατζηϊωάννου Β., *Τα ασφαλιστικά μέτρα στο ελληνικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού – Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 9 παρ. 4 του Ν. 703/1977*, 2004· Χρυσανθάκης Χ., *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης*, ΕΔΔΔΔ 2001· Idem, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Μελετών (Αντ. Μακρουδημήτρης/Ολγ. Ζύγουρα επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, 2002· Χρυσόγονος Κ., *Εκλογικό Σύστημα και Σύνταγμα*, 1996· Idem, «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις», σε: Φ. Κοζύ-

ρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού (Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002)*, 2003.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>I. Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ .....</b>	<b>5</b>
1. Ειδικές ρυθμίσεις .....	6
2. Το ίδιο των ανεξαρτήτων αρχών .....	6
3. Η συνταγματικότητα της νομοθετικής εισαγωγής ανεξαρτήτων αρχών .....	11
<b>II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΠΕΝΤΕ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ .....</b>	<b>13</b>
1. Η αναθεώρηση του 2001 .....	13
2. Η αναθεώρηση του 2019 .....	15
<b>III. Η ΓΕΝΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ .....</b>	<b>17</b>
1. Το πεδίο εφαρμογής της συνταγματικής ρύθμισης .....	17
2. Η ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας .....	18
3. Οι εγγυήσεις της ανεξαρτησίας .....	25
Α. Συγκρότηση και λειτουργία κατά νόμον .....	26
Β. Προσωπική ανεξαρτησία .....	29
Γ. Λειτουργική ανεξαρτησία .....	32
Δ. Ορισμένη θητεία .....	34
<b>IV. ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ (:)</b> .....	<b>38</b>
1. Ανεξάρτητες αρχές και Βουλή .....	38
2. Ανεξάρτητες αρχές και δικαστική εξουσία .....	40

## Ι. Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Ο θεσμός των ανεξαρτήτων αρχών εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη από τον κοινό νομοθέτη. Οι διατάξεις που αφορούσαν τις ανεξάρτητες αρχές δεν ήταν κοινές. Δεν διαμορφώθηκε δηλαδή νομοθετικά μια ξεχωριστή νομική κατηγορία στην οποία υπήχθησαν ορισμένες κρατικές αρχές. Αντιθέτως, καθιερώθηκαν συγκεκριμένες αρχές στις οποίες προσεδόθησαν τα διακριτικά γνωρίσματα που επέτρεψαν την συναγωγή μιας νέας νομικής κατηγορίας. Βεβαίως, ο νομοθέτης είχε ως αρχέτυπα ανεξάρτητες αρχές άλλων εννόμων τάξεων, στις οποίες ο θεσμός είχε ήδη στερεωθεί επί μακρό χρονικό διάστημα. Ωστόσο, παρά τα κοινά συγκριτικά γνωρίσματα, ο ελληνικός θεσμός των ανεξαρτήτων αρχών έχει οπωσδήποτε και εξ ορισμού την δική του ταυτότητα<sup>1</sup>, καθώς οι ρυθμίσεις των ιδιαίτερων γνωρισμάτων τους, ακόμη και αν παραλληλίζονται με συγκεκριμένες ρυθμίσεις εντός αλλοδαπών εννόμων τάξεων<sup>2</sup>, συμμετέχουν στη σύνθεση μιας ρύθμισης ίδιας για την ελληνική δικαιοταξία, καθώς ο θεσμός κατανοείται εντός των διαφορετικών συνταγματικών προκειμένων εκάστης εννόμου τάξεως. Δεν είναι ίδια η νομική σημασία και οι συνέπειες του θεσμού των ανεξαρτήτων αρχών στο προεδρικό πολίτευμα των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής, στο λεγόμενο ημιπροεδρικό πολίτευμα της Γαλλίας και στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα της χώρας μας<sup>3</sup>. Η ιδιαιτερότητα των ανεξαρτήτων αρχών, όπως αρχικώς κατοχυρώθηκαν από τον κοινό νομοθέτη, μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο σε συνάρτηση προς το ευρύτερο συνταγματικό πλαίσιο διοικητικής οργάνωσης στην ελληνική έννομη τάξη. Η κατανόηση της σημασίας των ανεξαρτήτων αρχών του κοινού δικαίου πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αποτελεί μια αναγκαία αφετηρία εξέτασης εν συνεχεία του συνταγματικού πλέον θεσμού και εντοπισμού της διακεκριμένης σημασίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών εντός του συνολικού νομικού πλαισίου αυτής της νομικής κατηγορίας κρατικών αρχών. Άλλωστε, η αναγκαία συνάφεια των προ του 2001 νομοθετικών ρυθμίσεων με το ισχύον πλέον συνταγματικό πλαίσιο των ανεξαρτήτων αρχών ενδεικνύεται και εκ του ότι οι τέσσερις εκ των πέντε κατοχυρωθεισών συνταγματικώς ανεξαρτήτων αρχών είχαν ήδη συσταθεί από τον νομοθέτη, και μάλιστα οι συστατικές και οργανωτικές διατάξεις τους εξακολούθησαν κατ' αρχήν

<sup>1</sup> Στην ιδιοπροσωπία του ελληνικού θεσμού, στο συγκριτικό επίπεδο, οπωσδήποτε έχει συντελέσει η συνταγματική κατοχύρωσή του στην ελληνική έννομη τάξη με την αναθεώρηση του 2001. Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018, σελ. 4-7.

<sup>2</sup> Βλ. Ν. Κουλούρη, *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, ΔιΔικ 5/1993, σελ. 1140 επ.

<sup>3</sup> Πρβλ., ενδεικτικώς, Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 4-5, 73-76.

να διέπουν ειδικώς εκάστη αυτών των αρχών και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001<sup>4</sup>, συμπληρούμενες από ορισμένες γενικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

### 1. Ειδικές ρυθμίσεις

- 2 Πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 είχαν συσταθεί νομοθετικώς και λειτουργήσει επτά ανεξάρτητες αρχές με ειδικούς νόμους που αφορούν εκάστη αυτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις αυτή η οργανωτική επιλογή του νομοθέτη ήταν πηγαία, ενώ σε άλλες συνιστούσε συμμόρφωση προς υποχρέωσή του εκ του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου. Οι επτά συσταθείσες ανεξάρτητες αρχές ήσαν οι εξής: Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ν. 1866/1989), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ν. 2190/1994), η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ν. 2296/1995, με τον οποίο τροποποιήθηκε ο ν. 703/1977), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ν. 2472/1997), ο Συνήγορος του Πολίτη (ν. 2477/1997), η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ν. 2773/1999) και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ν. 2867/2000)<sup>5</sup>. Εξ αυτών είχαν τις καταβολές τους στο ευρωπαϊκό δίκαιο η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στην Οδηγία 95/46 και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων στην Οδηγία 90/388. Εξ άλλου, συνυφασμένη το ενωσιακό δίκαιο είναι πλέον η ανεξαρτησία και για τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και την Επιτροπή Ανταγωνισμού<sup>6</sup>. Στις περιπτώσεις που η σύσταση και η λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής συνιστά και εκπλήρωση ενωσιακών δεσμεύσεων, το καθεστώς της συμπληρώνεται από τις οικείες ενωσιακές διατάξεις, οι οποίες βεβαίως υπερέχουν των εθνικών ρυθμίσεων –προγενέστερων ή μεταγενέστερων– που πρέπει να ερμηνεύονται σε συμφωνία με τις υπερεθνικές διατάξεις και αρχές.

### 2. Το ίδιο των ανεξαρτήτων αρχών

- 3 Το κοινό γνώρισμα των ανωτέρω εισαχθεισών στο κοινό δίκαιο αρχών, το οποίο αποτέλεσε και το ίδιο αυτής της νεοπαγούς νομικής κατηγορίας, είναι η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία τους<sup>7</sup>. Η προσωπική ανεξαρτησία αφορά έκαστο των

<sup>4</sup> Βλ. κατωτ., υπό Ι.1.

<sup>5</sup> Για μια ανάλυση των κρίσιμων ειδικών ρυθμίσεων εκάστης αυτών των νομοθετικώς συσταθεισών προ της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 ανεξαρτήτων αρχών βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 12-56.

<sup>6</sup> Για τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας βλ. άρθρο 35 της Οδηγίας 2009/72/ΕΚ και άρθρο 39 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ. Για την Επιτροπή Ανταγωνισμού βλ. ιδίως άρθρο 4 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1.

<sup>7</sup> Βλ. Σ. Λύτρα, *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης (Νομική Θεώρηση)*, 1993, σελ. 11, 42 (σημ. 21). Μ. Αντωνόπουλου, *Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο: Η πρώτη ανεξάρτητη διοικητική αρχή*



προσώπων που καθίστανται φορείς του μονομελούς ή συλλογικού οργάνου. Η λειτουργική ανεξαρτησία έχει διπλή κατεύθυνση, διότι αφορά όχι μόνον τα πρόσωπα που στελεχώνουν μια ανεξάρτητη αρχή αλλά και το ίδιο το όργανο εν τη λειτουργία του.

Η προσωπική ανεξαρτησία αφορά ακριβώς την έννομη σχέση του φορέα του οργάνου, η οποία ισχύει μεταξύ ορισμένου φυσικού προσώπου και του οργάνου. Ειδικότερα, αφορά τη σύσταση αυτής της έννομης σχέσης με τη συγκρότηση της ανεξάρτητης αρχής<sup>8</sup>, τη διατήρηση αυτής της έννομης σχέσης εν τη λειτουργία της αρχής με την ενεργό συμμετοχή του προσώπου και τη λήξη της έννομης σχέσης. Η προσωπική ανεξαρτησία δεν αφορά το τί πράττει το πρόσωπο ως φορέας της αρχής αλλά τον οργανικό δεσμό του ως φυσικού προσώπου με την αρχή. Το φυσικό πρόσωπο είναι ανεξάρτητο, διότι αυτός ο δεσμός δεν επιτρέπεται να επηρεάζεται από τρίτους παράγοντες, και δη από την εξουσία άλλων κρατικών οργάνων, αλλά χαρακτηρίζεται από σταθερότητα βασισμένη στην αντικειμενική –και μη εξαρτώμενη από εξουσιαστικές ευχέρειες άλλων οργάνων– πληρότητα του καθεστώτος του εν λόγω δεσμού. Τούτο σημαίνει κυρίως ότι η διάρκεια του οργανικού δεσμού δεν είναι αβέβαια αλλά καθορίζεται απολύτως από ορισμένη θητεία μη δυνάμενη, κατ' αρχήν, να λήξει πρόωρα και ότι κανένα άλλο κρατικό όργανο δεν έχει αρμοδιότητα επίδρασης στο ουσιαστικό καθεστώς υπό το οποίο το πρόσωπο είναι ενταγμένο στην αρχή και ασκεί τα καθήκοντά του.

Η λειτουργική ανεξαρτησία του οργάνου σημαίνει ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων του δεν επηρεάζεται ούτε προληπτικώς ούτε κατασταλτικώς από τον έλεγχο ή την εποπτεία άλλων κρατικών οργάνων. Η ανεξάρτητη αρχή αποφασίζει, και εν γένει

---

στην Ελλάδα, ΝοΒ 39/1991, σελ. 1193 επ. [1194(III)]· Γ. Κική, *Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως θεματοφύλακας μίας θεσμικής εγγύησης. Η απόφαση 872/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη ραδιοτηλεόραση*, ΕφαρμΔΔ 5/1992, σελ. 496 επ. [502-503 (σημ. 24)]· Π. Πουλή, *Μερικές σκέψεις για το νομικό χαρακτηρισμό του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής (άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2327/1995)*, ΔιΔικ 7/1995, σελ. 833 επ. [834]· Ν. Κουλούρη, *Οι περιπέτειες του «ΕΣΡ» και της «Ε.Ε.Τ.»: Το λυκόφως των ελληνικών ανεξαρτήτων αρχών*, ΕΔΔΔ 1996, σελ. 29 επ. [29]· Idem, *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα*, ό.π., σελ. 1170-1173· Ι. Καμτσιδου, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999)*, ΤοΣ 25/1999, σελ. 543 επ. [548]· Αικ. Ηλιάδου, *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ*, ΔιΔικ 12/2000, σελ. 784 επ. [787]· Idem, «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξαρτήτων αρχών στο νέο Σύνταγμα», σε: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (Επιμ.), *Το Νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001)*, 2001, σελ. 387 επ. [391-392]· Χ. Χρυσανθάκης, *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης*, ΕΔΔΔ 45/2001, σελ. 8 επ. [10].

<sup>8</sup> Πρβλ. κατωτ., υπό ΙΙΙ.3.Γ.



ασκεί το σύνολο των αρμοδιοτήτων της, χωρίς να υπάγεται σε οποιαδήποτε ιεραρχία, καθοδήγηση ή εντολή από άλλα κρατικά όργανα. Αντιστοίχως, τα μέλη της αρχής απολαύουν ανεξαρτησία ως προς την ατομική άσκηση των καθηκόντων τους που, ομού λαμβανόμενη, συνθέτει εν τέλει τις πράξεις του οργάνου. Τα μέλη δεν υπόκεινται σε ελέγχους, οδηγίες, εντολές ή έννομες συνέπειες για το περιεχόμενο της γνώμης, της ψήφου, των εισηγήσεων και εν γένει των ενεργειών τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Μάλιστα, αυτή η λειτουργική ανεξαρτησία των προσώπων δεν στρέφεται μόνον έναντι οργάνων εκτός της αρχής αλλά και έναντι οργάνων ή προσώπων εντός της αρχής, τα οποία επίσης δεν επιτρέπεται να επηρεάζουν καθοριστικά την άσκηση των καθηκόντων εκάστου μέλους της αρχής.

- 6 Η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία αποτελούν κοινό γνώρισμα των ανεξαρτήτων αρχών, είτε αυτές έχουν συσταθεί ως μονομελή είτε ως συλλογικά όργανα<sup>9</sup>, είτε έχουν συσταθεί ως αυτοτελή νομικά πρόσωπα είτε έχουν ενσωματωθεί στο νομικό πρόσωπο του κράτους<sup>10</sup>. Σε αυτό το κοινό γνώρισμα βασίζεται η διάκριση των ανεξαρτήτων αρχών ως νομικής κατηγορίας εντός της κρατικής οργάνωσης. Μάλιστα, η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία μπορούν να θεωρηθούν και

<sup>9</sup> Κατά κανόνα οι ανεξάρτητες αρχές είναι συλλογικά όργανα. Μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή είναι ο Συνήγορος του Πολίτη× βλ. συναφώς Ευ. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, 2002, σελ. 223· Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη, «Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές και η επιβολή προστίμου (Με αφορμή τις αποφάσεις του ΣτΕ 2543/1999 και 477, 3545/2002)», σε: Συμβούλιο της Επικρατείας, *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 783 επ. (786). Για τη διαμόρφωση των ανεξαρτήτων αρχών είτε ως συλλογικών είτε ως μονοπρόσωπων οργάνων βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Η «τρίτη» απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ραδιοτηλεόραση. Σχόλιο στην ΣτΕ 930/1990 Ολ.*, ΤοΣ 16/1990, σελ. 57 επ. (63)· Μ. Αντωνόπουλου, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, 1995, σελ. 35· Αλ. Παραρά, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 123 επ. (123).

<sup>10</sup> Οι ανεξάρτητες αρχές είναι κατά κανόνα ενσωματωμένες στο νομικό πρόσωπο του κράτους, όπως επισημαίνεται από Ν. Κουλούρη, *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα*, ό.π., σελ. 1172, 1173, 1177, 1178. Βλ., επίσης, Μ. Αντωνόπουλου, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., σελ. 35-36· Αικ. Ηλιάδου, *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., σελ. 786· Ιdem, «Η σημασία και οι συνέπειες», ό.π., σελ. 390· Ιdem, «Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξαρτήτων Αρχών και η Άσκηση Ελέγχου επί των Πράξεών τους», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών*, ό.π., σελ. 149 επ. (153). Ωστόσο, με εξαίρεση της περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται ότι ορισμένη αρμοδιότητα είναι κρατική (βλ. ενδεικτικώς άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.), μπορεί να οργανωθεί η ανεξάρτητη αρχή και ως αυτοτελές νομικό πρόσωπο, όπως έχει συμβεί στην περίπτωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Για τον συσχετισμό μεταξύ ανεξαρτησίας και νομικής προσωπικότητας βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά· (τόμος Β΄) Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση)*, 2008, σελ. 49-50 (αρ. περιθ. 429).

ως η βάση μιας *summa divisio* μεταξύ ανεξαρτήτων και μη κρατικών οργάνων, εντός της οποίας βεβαίως εντοπίζονται διάφοροι βαθμοί και εκφάνσεις ανεξαρτησίας, π.χ. μεταξύ δικαστηρίων και ανεξαρτήτων αρχών<sup>11</sup>. Πάντως, καθώς οι ανεξάρτητες αρχές θεωρήθηκαν, κατά την κρατούσα γνώμη, ως διοικητικές αρχές<sup>12</sup>, η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία τους αποτελεί οπωσδήποτε το διακριτικό γνώρισμά τους έναντι των λοιπών οργάνων της Διοικήσεως, αδιαφόρως δογματικών κατηγοριοποιήσεων της ανεξαρτησίας ως έννοιας γένους αναφερόμενης και σε όργανα εκτός της Διοικήσεως.

Το ίδιο, λοιπόν, των ανεξαρτήτων αρχών εντός της Διοικήσεως ήταν το εξής: Η Διοίκηση δομείται ιεραρχικώς και έκαστο όργανο είναι εντεταγμένο σε μια ιεραρχική σχέση. Αυτή η σχέση εκφράζεται με την άσκηση ελέγχων ιεραρχικής τάξης τόσο προληπτικώς όσο και κατασταλτικώς, με συνέπεια ένα ιεραρχικώς υφιστάμενο όργανο της Διοίκησης να μη ασκεί τις αρμοδιότητές του ανεξαρτήτως αλλά καθοδηγούμενο (προληπτικώς) ή καμπτόμενο (κατασταλτικώς) εν τη λειτουργία του από τις πράξεις του ιεραρχικώς προϊσταμένου οργάνου. Αυτή η σχέση εξάρτησης υπό την οποία τελούν τα διοικητικά όργανα εκδηλούνται και στο επίπεδο του προσωπικού καθε-

7

<sup>11</sup> Για την έκταση και τις διαβαθμίσεις της ανεξαρτησίας των κρατικών οργάνων βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 206-213. Βλ., επίσης, κατωτ., υπό ΙΙΙ.3. Για τη διάκριση της ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών από την ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων στην ενωσιακή έννομη τάξη βλ. Θ. Γαλάνη, *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Μια ανάγνωση του ενωσιακού κεκτημένου*, 2018, σελ. 69-72.

<sup>12</sup> Βλ. Σ. Λύτρα, *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σελ. 42 (σημ. 21)· Γ. Κική, *Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως ως θεματοφύλακας*, ό.π., σελ. 502/σημ. 24· Μ. Αντωνόπουλου, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., σελ. 35· Αικ. Ηλιάδου, *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., ιδίως σελ. 790, 792· Idem, «Η σημασία και οι συνέπειες», ό.π., σελ. 396· Γ. Κασιμάτη, «Άρθρο 1 (1999/2002)», σε: Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος (Ι)*, 2<sup>η</sup> έκδ., 2003 σελ. 259 (αρ. περιθ. 381)· Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η αρχή της Επικουρικότητας του κράτους στην εσωτερική ελληνική έννομη τάξη*, ΕλλΔνη 40/1999, σελ. 977 επ. (1986)· Κ. Χρυσόγονο, «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών*, ό.π., σελ. 233 επ. (233)· Κ. Χρυσόγονο, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 26/2000, σελ. 1163 επ. (1164)· Θ. Φορτσάκη, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Μελετών (Αντ. Μακρυδημήτρης/Ολγ. Ζύγουρα επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, 2002, σελ. 127 επ. (131)· Δ. Δημούλη, *Η διάκριση των λειτουργιών ως συνταγματικός κανόνας*, 2002, σελ. 92/σημ. 238· Β. Χατζηϊωάννου, *Τα ασφαλιστικά μέτρα στο ελληνικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού – Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 9 παρ. 4 του Ν. 703/1977*, 2004, ιδίως σελ. 38, 40, 43· Αλ. Παραρά, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ό.π., σελ. 127(ΙΙ). – Και η νομολογία παγίως τις κατέταξε στις διοικητικές αρχές. Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 930/1990, 872/1992, σκ. 8, ΣτΕ 944/1999, σκ. 9, ΣτΕ 2543/1999, σκ. 6, ΣτΕ 656/2000, σκ. 8.

στώτος των φορέων των διοικητικών οργάνων, δηλαδή των υπαλλήλων, οι οποίοι είναι εντεταγμένοι στην υπαλληλική ιεραρχία. Οι ανωτέρω σχέσεις εξάρτησης, έστω σε περιορισμένο βαθμό, χαρακτηρίζουν και διοικητικά όργανα και υπαλλήλους εντός νομικών προσώπων κεχωρισμένων από το νομικό πρόσωπο του κράτους. Αυτά τα νομικά πρόσωπα τελούν υπό διοικητική εποπτεία<sup>13</sup>.

- 8 Αυτό το σύστημα προσωπικών και λειτουργικών εξαρτήσεων, στο οποίο βασίζεται η διάρθρωση και η λειτουργία της Διοίκησης, δεν αποτελεί μια τυχαία οργανωτική επιλογή, αλλά είναι απόρροια συνταγματικών προκειμένων, και μάλιστα οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος. Η δημοκρατική αρχή επιβάλλει τη διαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία. Εν τη λειτουργία του πολιτεύματος αυτή η νομιμοποίηση παρέχεται μέσω διαδοχικών εξαρτήσεων των κρατικών οργάνων, οι οποίες αρρήκτως συγκροτούν μια άλυσο δημοκρατικής νομιμοποίησης αναγομένης στη δημοκρατική πηγή του λαού, ως άμεσου οργάνου του κράτους, που αποτελεί την προβολή του κυριάρχου, στη βούληση του οποίου θεμελιώνεται το πολίτευμα. Η δημοκρατική αρχή, ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος, συνδέεται με το κοινοβουλευτικό σύστημα, δια του οποίου παρέχεται δημοκρατική νομιμοποίηση στην Κυβέρνηση. Η Βουλή νομιμοποιείται αμέσως με την εκλογή της από τον λαό. Η άλυσος εν συνεχεία εκτείνεται στην Κυβέρνηση, η οποία εξαρτάται *διαρκώς* από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η εκτελεστική λειτουργία, όμως, ασκείται όχι μόνο από την Κυβέρνηση αλλά και –κατά κύριο (ποσοτικώς) λόγο– από τη Διοίκηση. Η νομιμοποίηση της Διοίκησης διασφαλίζεται μέσω της ιεραρχικής σχέσης και της διοικητικής εποπτείας, καθώς στο πλαίσιο των οικείων οργανωτικών θεσμών ο τελικός έλεγχος της διοικητικής δράσης ανήκει στους καθ' ύλην αρμοδίους υπουργούς. Κάθε υπουργός, εκτός από μέλος του συλλογικού οργάνου της Κυβέρνησης, συνιστά και την κορυφή της οικείας διοικητικής ιεραρχίας φέροντας τις προσήκουσες αρμοδιότητες καθοδήγησης και ελέγχου της υπ' αυτόν διοικήσεως. Επειδή ακριβώς έχει αυτές τις αρμοδιότητες, ελέγχεται από τη Βουλή όχι μόνο για τις κυβερνητικές ενέργειες τις οποίες τελεί είτε ατομικώς είτε ως μέλος του συλλογικού κυβερνητικού οργάνου, αλλά και για τις ενέργειες ή τις παραλείψεις των οργάνων τής υπ' αυτόν διοικητικής διάρθρωσης. Τοιουτοτρόπως, παρέχεται κοινοβουλευτικώς η αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση και στη διοικητική δράση, αφού ο διαρκής κοινοβουλευτικός έλεγχος αφορά και αυτήν<sup>14</sup>.
- 9 Οι αρμόδιοι υπουργοί, όμως, λογοδοτούν στη Βουλή για πράξεις ή παραλείψεις

<sup>13</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 62-65.

<sup>14</sup> *Ibidem*, σελ. 60-62, 66.

διοικητικών οργάνων ακριβώς επειδή έχουν την αρμοδιότητα να ελέγχουν την υπ' αυτούς δρώσα Διοίκηση. Απεναντίας, αν ένα διοικητικό όργανο είναι ανεξάρτητο και, επομένως, μη ελέγξιμο από κάποιο κυβερνητικό όργανο, δεν παρέχεται σε αυτό δημοκρατική νομιμοποίηση εν τη λειτουργία του, τουλάχιστον υπό το δόκιμο σύστημα νομιμοποίησης της διοικητικής δράσης. Στο πλαίσιο της, κατά τα ανωτέρω, συνταγματικής δικαιολόγησης της οργάνωσης της Διοίκησης, το ίδιο των ανεξαρτήτων αρχών αποτελεί όχι απλώς μια εξαίρεση στο πεδίο του διοικητικού δικαίου αλλά και μια απόκλιση από την ανωτέρω δημοκρατική θεμελίωση της διοικητικής δράσης δια του κοινοβουλευτικού συστήματος<sup>15</sup>. Καθώς δε αυτή η απόκλιση –ήδη προ της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001– είχε εισαχθεί το πρώτον από τον νομοθέτη, υπόκειται σε έλεγχο ως προς τη συμφωνία της με το Σύνταγμα<sup>16</sup>.

### 3. Η συνταγματικότητα της νομοθετικής εισαγωγής ανεξαρτήτων αρχών

Από την εμφάνιση των ανεξαρτήτων αρχών στην ελληνική έννομη τάξη και μέχρι τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 η θεωρία ετήρησε μια μάλλον επιφυλακτική στάση εντοπισμού των ζητημάτων συνταγματικότητας, χωρίς όμως κατά κανόνα να καταλήγει σε συμπεράσματα περί αντισυνταγματικότητας του θεσμού<sup>17</sup>. Ίσως να επρόκειτο μια στάση αναμονής, ενόψει της κυοφορούμενης τότε συνταγματικής αναθεώρησης, της εν γένει αποδοχής της σκοπιμότητας του θεσμού και της εγκόλπωσής του σε άλλες

10

<sup>15</sup> Ibidem, σελ. 67-70.

<sup>16</sup> Σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία, η ανεξαρτησία θεωρείται συμβατή με τη δημοκρατική αρχή, η οποία ακριβώς εννοείται ως επιβάλλουσα «την υποταγή της διοικήσεως στις εντολές της κυβερνήσεως η οποία είναι υπεύθυνη ενώπιον του κοινοβουλίου» (βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 09.03.2010 επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, EU:C:2010:125, σκ. 40). «Η αρχή αυτή δεν αντιβαίνει στην ύπαρξη δημοσίων αρχών κειμένων εκτός της κλασικής ιεραρχικής διοικήσεως και κατά το μάλλον ή ήττον ανεξαρτήτων της κυβερνήσεως» (ibid., σκ. 42). Ομοίως η απόφαση του Δικαστηρίου της 02.09.2021 επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, EU:C:2021:662, σκ. 126.

<sup>17</sup> Βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Η «τρίτη» απόφαση*, ό.π., σελ. 63-64· Ν. Κουλούρη, *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα*, ό.π., σελ. 1175-1177· Αντ. Μανιτάκη, *Η ανάγκη ρύθμισης της ραδιοτηλεοπτικής αρρυθμίας ενόψει και της αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 25/1999, σελ. 401 επ. (404-405)· Ι. Καμτσίδου, *Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος*, ΤοΣ 22/1996, σελ. 645 επ. (665)· Idem, *Η αρχή της διάκρισης*, ό.π., ιδίως σελ. 552-553· Χ. Χρυσανθάκη, *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο*, ό.π., σελ. 12· Idem, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Μελετών (Αντ. Μακρυδημήτρης/Όλγ. Ζύγουρα επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, σελ. 111 επ. (116)· Αικ. Ηλιάδου, *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., σελ. 794.

έννομες τάξεις<sup>18</sup>. Αντιστοίχως, και η νομολογία, μη έχοντας να αντιμετωπίσει κατά την αρχική φάση λειτουργίας των ανεξαρτήτων αρχών κάποια πυκνή ή επιτακτική θέση των σχετικών ζητημάτων ενώπιον των δικαστηρίων, δεν ανέπτυξε κάποια διεξοδική θέση ως προς τη συνταγματικότητα του θεσμού. Μάλλον, επικράτησε τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία μια «αναγνωριστική» στάση –εν πολλοίς– σιωπηρής αποδοχής.

- 11 Πάντως, η ανωτέρω στάση δικαιολογούνταν από ερείσματα συνταγματικότητας του θεσμού. Η απόκλιση από το συνταγματικό πρότυπο οργάνωσης της Διοίκησης, έστω και αν αφορούσε οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος, δεν ήταν συνταγματικώς μετέωρη, αφού η ανεξαρτησία συνδεόταν με άλλες συνταγματικές αρχές, που θα μπορούσαν να παράσχουν την κατάφαση της συνταγματικότητας δι' αναγκάιων σταθμίσεων επιτρεπουσών τη συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή. Ως κύριο έρεισμα της ανεξαρτησίας αναγνωρίσθηκε η *αρχή της αμεροληψίας* της διοικητικής δράσης, η οποία συνδέεται με κυρίως με τη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας, αλλά έχει και δημοκρατικές προεκτάσεις<sup>19</sup>. Θα μπορούσε, μάλιστα, να λεχθεί ότι το ίδιο το κοινοβουλευτικό σύστημα, που *καταστατικά* ήταν η μήτρα των αναστολών έναντι του νεοπαγούς θεσμού, αποτελούσε *εν ενεργεία* την οδό υπέρβασης, ή πάντως εν αναμονή εξασθένησης, των συνταγματικών επιφυλάξεων. Στη λεγόμενη πλειοψηφική δημοκρατία, η οποία έχει επικρατήσει πολιτικά κατά το μείζον τμήμα της περιόδου εφαρμογής του ισχύοντος Σύνταγματος, ένα κόμμα ελέγχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και την Κυβέρνηση. Αυτή η υποκείμενη ταύτιση έχει ως συνέπεια την εν τοις πράγμασι εξασθένηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου ή, ακριβέστερα, των συνέπειών του. Με αυτό τον τρόπο, όμως, η δημοκρατική νομιμοποίηση της Κυβερνήσεως διατηρείται με τυπικώς, και επαρκώς κατά το Σύνταγμα, αλλά υποβαθμίζεται πολιτικώς. Αυτή η πραγματικότητα κλονίζει την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος συστήματος των ανασχετικών εξισοροπήσεων εντός της πολιτικής εξουσίας με συνέπεια τη διακινδύνευση της αμεροληψίας και την ελλιπή διασφάλιση του κράτους δικαίου. Αυτοί οι κίνδυνοι διογκούνται ιδίως σε ευαίσθητα πεδία υψηλού οικονομικού ή πολιτικού ενδιαφέροντος, στα οποία είναι συνήθως αναμενόμενη η έντονη άσκηση επιρροών εξ ιδίων συμφερόντων<sup>20</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο η ανάγκη αποκατάστασης της

<sup>18</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 72-74.

<sup>19</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, «Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;», σε: Δ. Τσάτσος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, 2003, σελ. 121 επ. (124-125). Για τις δημοκρατικές προεκτάσεις της αρχής της αμεροληψίας βλ. Ι. Μαθιουδάκη, *Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης*, 2008, σελ. 27-28.

<sup>20</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 112:

ισόρροπης λειτουργίας των θεσμών, και πάντως της αποτελεσματικότητάς τους με δικαιοκρατικούς όρους, οδηγεί στην –έστω και υπό όρους– αποδοχή της συνταγματικότητας των ανεξαρτήτων αρχών του κοινού δικαίου<sup>21</sup>.

## II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΠΕΝΤΕ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

### 1. Η αναθεώρηση του 2001

Ο θεσμός των ανεξαρτήτων αρχών εισήχθη και στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001. Δεν εισήχθη κάποια διάταξη παρέχουσα στον νομοθέτη την εξουσιοδότηση να προβλέπει ανεξάρτητες αρχές. Μια τέτοια ρύθμιση αφενός θα επιβεβαίωνε το ήδη γενόμενον από τον νομοθέτη προ της αναθεωρήσεως, αφετέρου, εφόσον θα έθετε και κάποιους όρους υπό τους οποίους θα παρεχόταν η εξουσιοδότηση, θα διαμόρφωνε ένα συνταγματικό πλαίσιο της νομοθετικής κατοχύρωσης και λειτουργίας ανεξαρτήτων αρχών. Μια τέτοια αναθεωρητική επιλογή θα παρείχε μεν θετικό έρεισμα στις εκάστοτε νομοθετικές επιλογές, αλλά δεν θα παρείχε κατ' ανάγκην εγγύηση της οργάνωσης της κρατικής εξουσίας σε ορισμένο πεδίο υπό το πρότυπο της ανεξαρτησίας. Ο νομοθέτης θα ήταν κατ' αρχήν ελεύθερος –υπό τους τυχόν ουσιαστικούς όρους μιας τέτοιας συνταγματικής πρόβλεψης– τόσο να ιδρύει όσο και να καταργεί ανεξάρτητες αρχές, όπως άλλωστε ήταν και μέχρι το 2001, με την εξαίρεση των ανεξαρτήτων αρχών που είχαν τις δεσμευτικές καταβολές τους στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.

Εν τέλει, ο αναθεωρητικός νομοθέτης προέβη σε μια διαφορετική επιλογή<sup>22</sup>. Αφενός προέβλεψε ρητώς ότι η κρατική εξουσία σε πέντε ορισμένα στο Σύνταγμα πεδία ασκείται από ανεξάρτητες αρχές (βλ. κατωτ., υπό III.1), αφετέρου εισήγαγε την ώδε ερμηνευόμενη διάταξη του άρθρου 101Α Σ., η οποία περιέχει μεν γενικές ρυθμίσεις αλλά μόνον για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Με αυτό τον τρόπο η αναθεώρηση του 2001 αφενός παρέσχε μια συνταγματική έννοια της ανεξαρτησίας και των βασικών όρων υπό τους οποίους αυτή οργανώνεται και λειτουργεί, αφετέρου επέβαλε αυτή την οργάνωση αποκλειστικώς σε πέντε πεδία ασκήσεως της κρατικής εξουσίας, εγγυωμένη ούτως τις συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές έναντι

---

*«η πλήρης ανεξαρτησία [...] είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις [...] είναι πράγματι αμερόληπτες και δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, αποκλείοντας το ενδεχόμενο προνομιακής μεταχείρισης των επιχειρήσεων και των οικονομικών συμφερόντων που συνδέονται με την κυβέρνηση, με την πλειοψηφία ή, εν πάση περιπτώσει, με την πολιτική εξουσία».*

<sup>21</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 76-79.

<sup>22</sup> Για μια τυποποίηση των δυνατών αναθεωρητικών επιλογών και την εντός αυτών ένταξη και σημασία της γενόμενης το 2001 βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 166-170.

της νομοθετικής εξουσίας. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, με αυτή την επιλογή του, επέτυχε ακόμη το εξής: Παρότι δεν επιβεβαίωσε πανηγυρικά τη συνταγματικότητα του προηγουμένως εισαχθέντος από τον κοινό νομοθέτη θεσμού ούτε χάρισε *carte blanche* στη νομοθετική εξουσία για τη σύσταση (και την κατάργηση) ανεξαρτήτων αρχών, σαφώς υπενόησε ότι ο θεσμός χωρεί στην ισχύουσα συνταγματική τάξη<sup>23</sup>, δηλαδή ότι δεν αποκλείεται εκ λόγων απολύτου ισχύος αναγομένων στις ανωτέρω οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος. Αν ίσχυαν τέτοιοι απαγορευτικοί λόγοι, προβαλλόμενοι μάλιστα σε μη αναθεωρήσιμους αρμούς του ισχύοντος Συντάγματος, ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν θα είχε καν προβεί στην επιλεκτική κατοχύρωση ανεξαρτήτων αρχών. Αυτός, όμως, ο σημαίνων αναθεωρητικός υπαινιγμός αφίει ανοικτό το ζήτημα του εύρους των πεδίων της κρατικής εξουσίας που δύνανται να καταληφθούν από ανεξάρτητες αρχές ή, ίσως, και των όρων που πρέπει εκάστοτε να συντρέχουν για μια τέτοια οργάνωση της διοίκησης σε ορισμένα πεδία. Υπονοείται μεν συνταγματικώς ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται, εντός προσήκουσας στάθμησης στο επίπεδο των ανωτέρω συνταγματικών αρχών, να προβαίνει στη σύσταση ανεξαρτήτων αρχών<sup>24</sup>, αλλά τούτο ακριβώς σημαίνει ότι δεν είναι οπωσδήποτε ανεκτή μια τέτοια οργάνωση σε οποιοδήποτε πεδίο ή σωρευτικώς σε μείζον εύρος της διοικητικής δράσης. Αυτά τα ζητήματα παραμένουν ανοικτά προς ερμηνεία υπό τα εκάστοτε κρίσιμα δεδομένα.

- 14 Με τη γενική ρύθμιση των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών, που εισήχθη στο άρθρο 101Α Σ., ετέθησαν βασικές ρυθμίσεις και παρεσχέθησαν αναγκαίες εξουσιοδοτήσεις εξειδίκευσης του σχετικού πλαισίου. Ειδικότερα: (α) Προβλέφθηκαν, με παροχή κατά τα λοιπά εξουσιοδότησης για την έκδοση νόμου, οι εγγυήσεις της

<sup>23</sup> Πρβλ. ΣτΕ σκ. 8: «Με τον τρόπο αυτό η συγκεκριμένη διοικητικής φύσεως αρμοδιότητα κατοχυρώθηκε και συνταγματικά υπέρ Ανεξάρτητης Αρχής και ασκείται από το Α.Σ.Ε.Π., στο οποίο η αρμοδιότητα αυτή είχε ανατεθεί από τη σύστασή του με τον προαναφερθέντα ν. 2190/1994» (προσθ. πλαγιογρ.).

<sup>24</sup> Αντίθετος ο Αθ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος II*, 5<sup>η</sup> έκδ., 2018, παρ. 38 II 1, όπου υποστηρίζεται ότι είναι αντισυνταγματικός κάθε νόμος με τον οποίο ιδρύονται ανεξάρτητες αρχές μη προβλεπόμενες στο Σύνταγμα. – Στη θεωρία υποστηρίζεται και η άποψη ότι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επήλθε μια μεταβολή που δεν αφορά στη διάταξη της κρατικής εξουσίας αλλά στον περιορισμό της νομοθετικής ευχέρειας σύστασης ανεξαρτήτων αρχών, δηλαδή μια μεταβολή αντίρροπη ακόμη και προς την παγίωση ενός νομοθετικού κεκτημένου. Βλ. συναφώς *Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη*, «Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές», ό.π., σελ. 785, όπου υποστηρίζεται ότι, καθώς δεν προβλέπεται νομοθετική επιφύλαξη στο άρθρο 26 παρ. 2 Σ., η συνταγματική κατοχύρωση μόνο πέντε ανεξαρτήτων αρχών δεν καταλείπει περιθώρια σύστασης άλλων ανεξαρτήτων αρχών.



ανεξαρτησίας, που συμπροσδιορίζουν κατ' ουσίαν και τη συνταγματική έννοια των ανεξαρτήτων αρχών: Προσωπική ανεξαρτησία, λειτουργική ανεξαρτησία, ορισμένη θητεία των μελών· (β) Προβλέφθηκε ότι τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, με παραπομπή κατά τα λοιπά στον νόμο· (γ) Προβλέφθηκε το βασικό διαδικαστικό πλαίσιο επιλογής των μελών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με παραπομπή κατά τα λοιπά στον Κανονισμό της Βουλής· (δ) Παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση με τον Κανονισμό της Βουλής των σχέσεων των ανεξαρτήτων αρχών με τη Βουλή και του ασκούμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου· (ε) Παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση νόμου σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των ανεξαρτήτων αρχών, με ρητή μνεία στη στελέχωσή τους και με επιστημονικό προσωπικό.

## 2. Η αναθεώρηση του 2019

Το 2019 αναθεωρήθηκε το εισαχθέν το 2001 άρθρο 101Α Σ. Η κύρια τροποποίηση των διατάξεων του εν λόγω συνταγματικού άρθρου με την αναθεώρηση του 2001 15 αφορούσε την απαιτούμενη πλειοψηφία για την επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών και τη θητεία των μελών τους. Στη συνταγματική ρύθμιση του 2001 προβλεπόταν ότι τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών επιλέγονταν από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Ως προς τη θητεία των μελών των ανεξαρτήτων αρχών δεν οριζόταν στο Σύνταγμα συγκεκριμένη διάρκεια αλλά απλώς προβλεπόταν το κατά νόμον ορισμένο της θητείας. Όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια (βλ. κατωτ., υπό III.3.Δ.), η ανωτέρω αυξημένη πλειοψηφία για την επιλογή των μελών σε συνδυασμό με το ορισμένο της θητείας οδήγησε στην πράξη στο εξής αδιέξοδο: Η μη έγκαιρη επίτευξη της αυξημένης πλειοψηφίας είχε ως συνέπεια την αδυναμία επιλογής νέων μελών των ανεξαρτήτων αρχών και τη συνέχιση της θητείας των ήδη υπηρετούντων μελών. Χάριν της συνέχισης άσκησης των αρμοδιοτήτων των ανεξαρτήτων αρχών έγινε αρχικώς δεκτό από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι ήταν ανεκτή συνταγματικώς, και ειδικότερα ως προς την εν τοιαύτη περιπτώσει ερμηνευόμενη διάταξη περί ορισμένου της θητείας, η συνέχιση της λειτουργίας των αρχών με τα υφιστάμενα μέλη τους για εύλογο χρόνο, αναλόγως των εκάστοτε περιστάσεων, κρινόμενο δικαστικώς. Ωστόσο, η διαιώνιση αυτής της κατάστασης οδήγησε μετά από ένα χρονικό σημείο το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αποφάσεις περί μη νομίμου συγκροτήσεως

ανεξαρτήτων αρχών και σε συνακόλουθη ακύρωση των αποφάσεών τους<sup>25</sup>. Έτσι, η δυστοκία συγκροτήσεως ανεξαρτήτων αρχών με την αυξημένη πλειοψηφία του άρθρου 101Α Σ. κατέστη εν τέλει πρόβλημα εν γένει ασκήσεως της κρατικής εξουσίας στα συνταγματικώς καθοριζόμενα πεδία. Η ένταση αυτού του αδιεξόδου εκδηλώθηκε τελειωτικά στην υπόθεση της χορήγησης τηλεοπτικών αδειών, που ανέδειξε τα συνταγματικά όρια εκ των οποίων εκμαιεύθηκε νομολογιακώς ο ίδιος ο πυρήνας της ανεξαρτησίας (βλ. κατωτ., υπό III.3).

- 16 Η οριακή κατάσταση που προκλήθηκε κατά την εφαρμογή των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων οδήγησε στη συμπερίληψη του άρθρου 101Α στις αναθεωρητέες διατάξεις και στην αναθεώρησή του το 2019. Στην ισχύουσα πλέον ρύθμιση παραμένει η αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής να επιλέγει τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών, αλλά η μέχρι το 2019 ισχύουσα αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων μειούται σε τρία πέμπτα. Επίσης, και αυτό είναι μάλλον το σημαντικότερο υπ' αυτή την έποψη, προσετέθη εδάφιο σχετικά με παράταση της θητείας των μελών μιας ανεξάρτητης αρχής έως τον διορισμό νέων μελών. Επομένως, για όσο χρονικό διάστημα δεν έχει επιτευχθεί η ισχύουσα πλέον πλειοψηφία των τριών πέμπτων, δεν τίθεται ζήτημα παράνομης συγκρότησης μιας ανεξάρτητης αρχής, αφού νομίμως υπό την εν λόγω νέα συνταγματική διάταξη η αρχή εξακολουθεί να λειτουργεί και να ασκεί τις αρμοδιότητές της με τα ήδη υφιστάμενα μέλη της. Αμφότερες οι ρυθμίσεις είχαν ως σκοπό την αποφυγή παρόμοιων αδιεξόδων στο μέλλον<sup>26</sup>, σηματοδοτώντας όμως παράλληλα μια υποχώρηση από τη σκοπούμενη υπό τη συνταγματική ρύθμιση του 2001 συναίνεση<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Βλ. κυρίως ΣτΕ 3515/2013 (Ολομ.), ιδίως σκ. 7, καθώς και τις παρατηρήσεις επί της εν λόγω αποφάσεως από Κ. Παπανικολάου, *Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών*, ΔιΜΕΕ 10/2013, σελ. 582 επ., ιδίως σελ. 586, όπου διατυπώνονται και τα διλήμματα που εν τέλει ετέθησαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση επί της οποίας εξεδόθη η ιστορική απόφαση ΣτΕ 95/2017 (Ολομ.). Για τη σχετική νομολογία βλ. και κατωτ., υποσημ. 71.

<sup>26</sup> Βλ. Ευρ. Στυλιανίδη, *Συνταγματική Αναθεώρηση 2019. Χαμένη ευκαιρία ή νεό Ξεκίνημα*, 2020, σελ. 61-62: «καθίσταται ευκολότερη η στελέχωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, χωρίς να χάνεται ο υπερκομματικός και ανεξάρτητος χαρακτήρας τους, αλλά και χωρίς να ανακύπτει θεσμικό κενό από την αδυναμία συγκρότησής τους».

<sup>27</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019*, e-politeia 2/2022, σελ. 150 επ. (159-160), όπου οι αναθεωρητικές επιλογές του 2019 αναφορικά με τις ανεξάρτητες αρχές θεωρούνται σαφές δείγμα συρρίκνωσης της συναινετικής διάστασης του Συντάγματος. Πρβλ. Κ. Παναγούλια, *Ο δικαστικός*

### III. Η ΓΕΝΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

#### 1. Το πεδίο εφαρμογής της συνταγματικής ρύθμισης

Από το γράμμα της παρ. 1 του ερμηνευόμενου άρθρου 101Α Σ. («Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής [...]») προκύπτει ότι αυτό εφαρμόζεται μόνον ως προς τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές<sup>28</sup>. Παρότι η ως άνω διατύπωση δεν επαναλαμβάνεται στην παρ. 2 του εν λόγω άρθρου, το οποίο αναφέρεται απλώς σε ανεξάρτητες αρχές και στα μέλη τους, συστηματικώς δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το πεδίο εφαρμογής της παρ. 2 εκτείνεται και πέραν των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών. Η παρ. 2 τελεί σε νοηματική συνέχεια προς την παρ. 1. Συνεπώς, αν η παρ. 2 σκοπούσε τη ρύθμιση και των ανεξαρτήτων αρχών του κοινού δικαίου, θα είχε συμπεριληφθεί κάποια διατύπωση που με σαφήνεια θα δήλωνε την επέκταση του αρχικώς (στην παρ. 1) ορισθέντος πεδίου εφαρμογής. Ελλείψει τέτοιας ρήτρας, η παρ. 2 συμπληρώνει το οργανωτικό και διαδικαστικό πλαίσιο της ανεξαρτησίας, της οποίας οι βασικοί όροι, όπως και το πεδίο εφαρμογής, προβλέπονται στην παρ. 1. Επομένως, το συνολικό ερμηνευόμενο άρθρο του Συντάγματος ρυθμίζει –γενικώς– μόνον τις ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώνονται σε ειδικές διατάξεις του Συντάγματος<sup>29</sup>.

Όπως προελέχθη, το Σύνταγμα προβλέπει τη συγκρότηση και λειτουργία ανεξαρτήτων αρχών σε πέντε πεδία ασκήσεως της κρατικής εξουσίας: (α) Στη διασφάλιση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9Α Σ.), (β) στον έλεγχο του κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης δια του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Σ.), (γ) στη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Σ.), (δ) στον έλεγχο των προσλήψεων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.), και (ε) στο πεδίο των

---

*έλεγχος της δράσης των ανεξαρτήτων αρχών*, 2023, σελ. 121-124, όπου μάλιστα η δοθείσα διέξοδος χαρακτηρίζεται «φαινομενική» (σελ. 121).

<sup>28</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, ό.π., σελ. 223 · Κ. Χρυσόγονο, «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις», ό.π., σελ. 233 · Στ. Κουτσουμπίνα, *Ανεξάρτητες Αρχές και ατομικά δικαιώματα*, ΔτΑ 3/2001, σελ. 377 επ. (383) · Αικ. Ηλιάδου, «Η σημασία και οι συνέπειες», ό.π., σελ. 399-400 · Αλ. Παραρά, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ό.π., σελ. 125(Ι).

<sup>29</sup> Ωστόσο, το άρθρο 61 παρ. 4 του ν. 4055/2012 ορίζει ότι: «Με προεδρικό διάταγμα που προτείνεται από τον εποπτεύοντα Υπουργό μπορούν να υπαχθούν εν όλω ή εν μέρει στο καθεστώς του παρόντος νόμου και ανεξάρτητες αρχές η σύσταση των οποίων δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα». Καθώς η εν λόγω παράγραφος δεν έχει εισαχθεί στον ν. 3051/2002, αφορά μόνον τις διατάξεις του ν. 3051/2002 που τροποποιήθηκαν με τις παρ. παρ. 1-3 του άρθρου 61 του ν. 4055/2012.

αρμοδιοτήτων του «Συνηγόρου του Πολίτη» (άρθρο 103 παρ. 9 Σ.). Στις τρεις από τις πέντε περιπτώσεις (άρθρα 9Α, 19 παρ. 2 και 103 παρ. 7 Σ.) το Σύνταγμα δεν ονομάζει την προβλεπόμενη ανεξάρτητη αρχή, αλλά μόνο το πεδίο επί του οποίου αυτή έχει αρμοδιότητες. Στη μία από τις πέντε περιπτώσεις η ανεξάρτητη αρχή προσδιορίζεται και ονομαστικά και με αναφορά στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της (άρθρο 15 παρ. 2 Σ.), ενώ στην τελευταία περίπτωση (άρθρο 103 παρ. 9 Σ.) μόνον ονομάζεται η ανεξάρτητη αρχή με απλή παραπομπή στον νόμο για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων της. Σε καθεμία από τις πέντε συνταγματικές διατάξεις περιέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση νόμου περί ρυθμίσεως της οικείας ανεξάρτητης αρχής. Σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα (βλ. ανωτ., υπό Ι.1), οι τέσσερις από τις πέντε κατοχυρωθείσες συνταγματικώς ανεξάρτητες αρχές προϋφίσταντο της συνταγματικής κατοχύρωσής τους εισηγμένες στην έννομη τάξη από τον κοινό νομοθέτη (η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοηλεκτρονικής, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη). Η πέμπτη συνταγματικώς κατοχυρωθείσα ανεξάρτητη αρχή ρυθμίστηκε νομοθετικώς για πρώτη φορά κατ' εφαρμογή της οικείας εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 19 παρ. 2 Σ. (Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών).

## 2. Η ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας

- 19 Η ανωτέρω επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να καθιερώσει συνταγματικώς ανεξάρτητες αρχές σε πέντε συγκεκριμένα πεδία και να περιορίσει τη γενική περί ανεξαρτήτων αρχών εισαχθείσα συνταγματική ρύθμιση μόνο στις κατοχυρωθείσες αρχές αποτελεί τη βάση για την κατανόηση της συνταγματικής έννοιας της ανεξαρτησίας. Πρέπει να διακριθεί μια *ιδιοσυστατική* έννοια της ανεξαρτησίας από τις επί μέρους εγγυήσεις διασφάλισης αυτής της ανεξαρτησίας<sup>30</sup>. Στην ιδιοσυστατική έννοια της ανεξαρτησίας βασίζεται ο χαρακτηρισμός τόσο των εν λόγω οργάνων ως «Ανεξαρτήτων» όσο και της ασκούμενης από αυτά κρατικής εξουσίας ως «ανεξάρτητης»<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 167-169, 204.

<sup>31</sup> Στην ενωσιακή νομολογία αποδίδεται ευρύτατη έννοια στην «(πλήρη) ανεξαρτησία», χωρίς ειδικές αναφορές σε προσωπική ή λειτουργική ανεξαρτησία, αλλά μόνο στην αποτελεσματική εκπλήρωση των οικείων αρμοδιοτήτων με την οποία συνδέεται η ανεξαρτησία. Φαίνεται, δηλαδή, να αναγνωρίζεται μια προτέρα έννοια της ανεξαρτησίας –εδώ καλούμενης ιδιοσυστατικής– υπό την οποία νοηματοδοτούνται οι επί μέρους εγγυήσεις. Πρβλ. σχετικώς την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 18, 19, 25: «[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. [...] η έννοια της «ανεξαρτησίας» ενισχύεται

Όπως η διοίκηση, ως τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας, ασκείται από τη Διοίκηση ως το σύνολο των οργάνων στα οποία είναι ανατεθειμένες οι οικείες αρμοδιότητες και τα οποία τελούν υπό το προσιδιάζον στη Διοίκηση οργανωτικό και υπηρεσιακό *status*, έτσι και οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν κρατικά όργανα τελούντα υπό ορισμένο καθεστώς το οποίο προσιδιάζει στην άσκηση από αυτά εξουσίας που φέρει το διακριτικό γνώρισμα της *ανεξαρτησίας*<sup>32</sup>.

Η ορθή κατανόηση της εξουσίας των εν λόγω οργάνων ως «ανεξάρτητης» συναρτάται 20 προς τα καθορισθέντα από το Σύνταγμα πεδία στα οποία ασκείται η εν λόγω εξουσία. Τα εν λόγω πεδία της ανεξαρτησίας αφορούν προεχόντως την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη διασφάλιση και τον έλεγχο τήρησης της νομιμότητας. Επομένως, η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξαρτήτων αρχών αποτελεί κατ' εξοχήν θεσμό του κράτους δικαίου. Η κατοχύρωση των πέντε ανεξαρτήτων αρχών κατατείνει στην τήρηση του δικαίου, και μάλιστα με ερμηνεία και εξειδίκευση των συνταγματικών προκειμένων που εξ ορισμού οριοθετούν τις αρμοδιότητές τους και εν τέλει νοηματοδοτούν τη σύσταση και τη λειτουργία τους. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν θεσμικό αντίβαρο εντός της πολιτικής εξουσίας<sup>33</sup>, καθώς οι ίδιες δεν ασκούν πολιτική εξουσία αλλά ίστανται έναντι αυτής χάριν του κράτους δικαίου<sup>34</sup>. Στα πεδία που έχουν ανατεθεί σε αυτές επικρατεί η συνταγματική νομιμότητα χωρίς να απαιτούνται αποφάσεις κυμαινόμενες αναλόγως των εκάστοτε πολιτικών κρίσεων περί δημοσίου συμφέροντος που νομιμοποιούνται πλειοψηφικώς κατά τη δημοκρατική αρχή. Το

---

από το επίθετο «πλήρη», πράγμα το οποίο σημαίνει αποφασιστική εξουσία μη υποκείμενη σε καμία εξωτερική προς την αρχή ελέγχου επιρροή, είτε άμεση είτε έμμεση. [...] Η εγγύηση της ανεξαρτησίας των εθνικών αρχών ελέγχου σκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας του ελέγχου της τηρήσεως των διατάξεων περί προστασίας των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού».

Βλ. και απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 108.

<sup>32</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 25, όπου σχετικά με τις ανεξάρτητες αρχές στον τομέα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων τονίζεται ότι: «Η εγγύηση της ανεξαρτησίας [...] [δ]εν έχει θεσπισθεί προκειμένου να απονεμίει ιδιαίτερο καθεστώς στις ίδιες τις αρχές αυτές και στους υπαλλήλους τους, αλλά προκειμένου να ενισχυθεί η προστασία των ατόμων και των οργανισμών τους οποίους αφορούν οι αποφάσεις τους».

<sup>33</sup> Πρβλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, 2001, σελ. 223× *Idem*, «Συνολική αποτίμηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος», σε: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το Νέο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 437 επ. (442). Πρβλ., επίσης, Ά. Τσιφτσόγλου, *Δημόσια Ασφάλεια και Ιδιωτικότητα*, 2015, σελ. 169-170, κατά την οποία οι ανεξάρτητες αρχές υπάγονται μεν στη λογική των θεσμικών αντιβάρων, αλλά διαφέρουν ουσιωδώς από τα κοινοβουλευτικά και τα δικαστικά αντίβαρα

<sup>34</sup> Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 112.

δημόσιο συμφέρον στα συνταγματικά πεδία της ανεξάρτητης άσκησης της κρατικής εξουσίας συνίσταται στην τήρηση του ίδιου του Συντάγματος, χωρίς να καταλείπονται περιθώρια πολιτικών αποφάσεων που ερείδονται μόνον επί της εκάστοτε δημοκρατικής νομιμοποίησής τους με αναγωγή στη βούληση του λαού από την οποία εξαρτάται η Βουλή και, συναπτός, η Κυβέρνηση, δηλαδή ομού τα όργανα της πολιτικής εξουσίας, δια των οποίων εκάστοτε εξειδικεύεται δημοκρατικώς το κυμαινόμενο δημόσιο συμφέρον<sup>35</sup>. Επομένως, στα καθορισθέντα πεδία η κρατική εξουσία είναι «ανεξάρτητη», διότι δεν είναι *stricto sensu* πολιτική<sup>36</sup>. Αυτή είναι η *summa divisio* εις ό,τι αφορά την ανεξάρτητη εξουσία που ασκείται από τις εν λόγω αρχές έναντι λοιπών κρατικών οργάνων, ιδίως των εντασσομένων στην εκτελεστική εξουσία προς τα οποία συνήθως συσχετίζονται ή με τα οποία συγκρίνονται οι ανεξάρτητες αρχές.

- 21 Επειδή δε ακριβώς η εξουσία είναι «ανεξάρτητη», πρέπει και τα όργανα που την ασκούν να διέπονται από καθαρώς ανεξαρτησίας, δηλαδή μη επιρροής σε αυτά των κρατικών οργάνων που ασκούν πολιτική εξουσία<sup>37</sup>. Τούτο αφορά όχι μόνον την Κυβέρνηση<sup>38</sup> αλλά εν τίνι μέτρω και το ίδιο το νομοθετικό όργανο<sup>39</sup>. Τούτο δεν σημαίνει ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι αυτόνομες· δεν επιβάλλεται συνταγματικώς να ορίζουν οι ίδιες το

<sup>35</sup> Για τη δημοκρατική αρχή ως θεμέλιο της πολιτικής εξειδίκευσης του δημοσίου συμφέροντος από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία βλ. Σπ. Φλογαίτη, *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, 1987, σελ. 34. Για τη σχετικότητα του δημοσίου συμφέροντος και την συνάρτησή του προς πολιτικές αξιολογήσεις βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Εκλογικό Σύστημα και Σύνταγμα*, 1996, σελ. 172.

<sup>36</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., ιδίως σελ. 223-227, 231.

<sup>37</sup> Σημειωτέον, πάντως, ότι, κατά την ενωσιακή νομολογία περί ρυθμιστικών αρχών, αυτές πρέπει να λειτουργούν ανεξάρτητα και όταν λαμβάνουν αποφάσεις που αφορούν το δημόσιο συμφέρον. Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 03.12.2020 επί της υποθέσεως C-767/19 *Επιτροπή κ. Βελγίου*, EU:C:2020:984, σκ. 110, αναφορικά με ρυθμιστική αρχή ενέργειας του Βελγίου: «ως ρυθμιστική αρχή, πρέπει να μπορεί να εκδίδει τις αποφάσεις της αυτόνομα, αποκλειστικώς βάσει του δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να διασφαλίζει την τήρηση των σκοπών που επιδιώκονται με την εν λόγω οδηγία, χωρίς να υπόκειται σε εξωτερικές οδηγίες προερχόμενες από άλλα θεσμικά όργανα, όπως είναι ο Βασιλεύς». Βλ. και απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 109.

<sup>38</sup> Πάντως, στη νομολογία τονίζεται συνήθως η ανεξαρτησία έναντι της Κυβερνήσεως. Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 4583/2015, σκ. 7, ΣτΕ 675/2016, σκ. 7, ΣτΕ 1038/2019, σκ. 4.

<sup>39</sup> Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 112: «η πλήρης ανεξαρτησία [...] έναντι [...] και των δημόσιων οντοτήτων, είτε πρόκειται [...] για πολιτικούς οργανισμούς, και στην τελευταία περίπτωση για φορείς της εκτελεστικής ή της νομοθετικής εξουσίας», και σκ. 130: «οι εξουσίες που απονέμονται αποκλειστικά [...] και η ανεξαρτησία τους πρέπει να διασφαλίζονται έναντι κάθε πολιτικού οργανισμού, συνεπώς, όχι μόνον έναντι της κυβέρνησης, αλλά και έναντι του εθνικού νομοθέτη».

καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας τους<sup>40</sup>. Ωστόσο, η νομοθετική εξειδίκευση του οργανωτικού και λειτουργικού καθεστώτος της ανεξαρτησίας τους υπόκεινται σε όρια βάσει των οικείων συνταγματικών εγγυήσεων, που κατατείνουν στην κατοχύρωση της ιδιοσυστατικής των αρχών ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής εξουσίας. Η νομοθετική εξειδίκευση του καθεστώτος της ανεξαρτησίας δεν επιτρέπεται να αναιρεί την ίδια την ανεξαρτησία, η οποία σκοπεύεται συνταγματικώς.

Από την ανωτέρω κατανόηση της (ιδιοσυστατικής έννοιας της) ανεξαρτησίας, ως κατ' ουσίαν εξουσίας και ως οργάνωσής της, προκύπτουν οι εξής συνταγματικές επιταγές, υπό τις οποίες εξ ορισμού τελούν και οι εγγυήσεις αυτής της ανεξαρτησίας, που θα αναλυθούν παρακάτω (υπό III.3):

(α) Επί των καθορισθέντων στο Σύνταγμα πεδίων ασκείται αποκλειστικώς ανεξάρτητη κρατική εξουσία. Αυτή η εξουσία έχει ανατεθεί σε όργανα με καθεστώς ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής εξουσίας, των οποίων οι οικείες αρμοδιότητες ασκούνται αποκλειστικώς υπ' αυτών χωρίς να επιτρέπεται, ούτε καν προσωρινώς ή εκτάκτως, η άσκησή τους από άλλα κρατικά όργανα, και δη από κυβερνητικά όργανα αμέσως ή, κατ' έλεγχο άλλων οργάνων, εμμέσως<sup>41</sup>. Στα εν λόγω πεδία η κρατική εξουσία ή θα ασκηθεί ανεξαρτήτως ή δεν θα ασκηθεί καθόλου καθ' όσον για οποιονδήποτε λόγο δεν μπορεί να ασκηθεί από την οικεία ανεξάρτητη αρχή<sup>42</sup>. Εξάλλου, η αποκλειστικότητα της ανεξάρτητης εξουσίας συνεπάγεται και την εξάντληση των οικείων ελέγχων νομιμότητας υπό την αποκλειστική αρμοδιότητα της ανεξάρτητης αρχής, με εξαίρεση βεβαίως τον δικαστικό έλεγχο στον οποίο υπόκεινται δικαιοκρατικώς και οι ανεξάρτητες αρχές (βλ. και κατωτ., υπό IV.2). Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, καθώς η ανεξαρτησία σκοπεί την τήρηση της νομιμότητας, παραμένει οποιοδήποτε περιθώριο άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των ανεξαρτήτων αρχών από όργανα άλλα εκτός των δικαστηρίων, και δη από όργανα της πολιτικής εξουσίας ή από

<sup>40</sup> Πάντως, ως προς την εσωτερική λειτουργία, το άρθρο 2 παρ. 7 του ν. 3051/2002 ορίζει ότι η λειτουργία κάθε ανεξάρτητης αρχής ρυθμίζεται από εσωτερικό κανονισμό, ο οποίος εκδίδεται από την ίδια. Πρβλ. και Θ. Γαλάνη, *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές*, ό.π., σελ. 23, όπου υποστηρίζεται ότι, κατά το ενωσιακό δίκαιο, αν και «*απαντάται expressis verbis σε ελάχιστες οδηγίες*», «*[η] ρύθμιση της εσωτερικής λειτουργίας της αρχής θα πρέπει [...] να γίνεται με κανονισμό που εκδίδεται από την ίδια*».

<sup>41</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 115-116, 124, 129-130, με την οποία κρίθηκε ότι αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό της ανεξαρτησίας η νομοθετική απονομή στην Κυβέρνηση αρμοδιοτήτων αποκλειστικώς ανατεθεισών από το ενωσιακό δίκαιο σε ανεξάρτητη αρχή και ότι μια τέτοια μετάθεση αρμοδιοτήτων με νόμο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε από τη δημοκρατική αρχή και την ερειδομένη σε αυτήν εξουσία του νομοθέτη.

<sup>42</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 246-247.



όργανα ελεγχόμενα από αυτήν. Μια τέτοια παράκαμψη της ανεξαρτησίας με ευθεία αναγωγή στον δικαιοκρατικό σκοπό της θα συνιστούσε διάλληλο κύκλο ασύμβατο με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού<sup>43</sup>.

- 24 (β) Οι ανεξάρτητες αρχές, πέραν των ασκουμένων αποκλειστικώς από αυτές αρμοδιοτήτων, υποχρεωτικώς συμπράττουν και επί λοιπών αρμοδιοτήτων, ιδίως νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, ανατεθεισών σε άλλα όργανα επί του αυτού πεδίου. Καθ' όσον δε η κανονιστική αρμοδιότητα επί των εν λόγω πεδίων συνιστά εξειδίκευση συνταγματικών κανόνων, μη κυμαινόμενη αναλόγως των εκάστοτε επικρατουσών προσλήψεων του δημοσίου συμφέροντος, αυτή η ανεξάρτητη αρμοδιότητα ασκείται από τις αρχές στις οποίες ειδικώς το Σύνταγμα έχει αναθέσει την άσκηση μη πολιτικής εξουσίας επί των εν λόγω πεδίων. Τούτο σημαίνει ότι η υπ' αυτούς τους όρους κανονιστική αρμοδιότητα των ανεξαρτήτων αρχών ασκείται είτε αυτοτελώς με ευθεία κανονιστική εξειδίκευση της οικείας συνταγματικής διάταξης από την αρμόδια ανεξάρτητη αρχή<sup>44</sup> είτε, πάντως, κατ' εξουσιοδότηση νόμου υπαγόμενη όχι στο άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β΄ Σ. αλλά στο άρθρο 26 παρ. 1 Σ. σε συνδυασμό με την εκάστοτε συνταγματική διάταξη κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας σε συγκεκριμένο πεδίο<sup>45</sup>. Η νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να είναι αναγκαία π.χ. στην περίπτωση που ένα ζήτημα δεν αφορά μόνο τη συνταγματική διάταξη υπό την οποία ενεργεί –και κανονιστικώς– ορισμένη ανεξάρτητη αρχή αλλά περισσότερες συνταγματικές διατάξεις. Βεβαίως, αυτό δεν σημαίνει

<sup>43</sup> Πρβλ. την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., όπου επισημαίνεται ότι ακόμη και αν «η κρατική εποπτεία σκοπεί αποκλειστικώς και μόνο στη διασφάλιση της συμφωνίας της δραστηριότητας των αρχών ελέγχου προς τις εφαρμοστέες εθνικές και κοινοτικές διατάξεις και, συνεπώς, δεν έχει ως σκοπό να υποχρεώσει τις εν λόγω αρχές να επιδιώξουν ενδεχομένως πολιτικούς σκοπούς» (σκ. 33), πάντως «η κρατική εποπτεία [...] δεν συμβιβάζεται με την επιταγή της ανεξαρτησίας» (σκ. 37).

<sup>44</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 238-243, όπου και παραπομπές στην κρατούσα θεωρητική άποψη ότι η κανονιστική αρμοδιότητα και των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών υπάγεται στους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 Σ. Ενδιάμεση θέση ως προς το ζήτημα υποστηρίζεται από Χ. Ανθόπουλο, *Σύνταγμα, τηλεόραση και πλουραλισμός*, ΔτΑ 71/2017, σελ. 111 επ. (118), κατά τον οποίο –μετά την αναθεώρηση του άρθρου 15 παρ. 2 Σ.– μπορεί να γίνει δεκτό ότι το ΕΣΡ ασκεί κανονιστική αρμοδιότητα όχι μόνο δυνάμει του εδ. β΄ αλλά και δυνάμει του εδ. α΄ του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., δηλαδή και για «ειδικά» θέματα.

<sup>45</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η ενίσχυση των ανεξαρτήτων αρχών μέσα από τη δοκιμασία των τηλεοπτικών αδειών. Σκέψεις σχετικά με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017*, ΕφημΔΔ 2016, σελ. 643 επ., σελ. 649. Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 115-116, με την οποία κρίθηκε ότι αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό της ανεξαρτησίας η νομοθετική εξουσιοδότηση προς την ανεξάρτητη αρχή για την άσκηση αρμοδιοτήτων της που έχουν ανατεθεί αποκλειστικώς σε αυτήν από το ενωσιακό δίκαιο.

ότι μια συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή δύναται να εφαρμόζει, είτε κατ' έλεγχο συνταγματικότητας είτε κατά σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νόμου<sup>46</sup>, μόνο τη συνταγματική διάταξη στην οποία βασίζεται η αρμοδιότητά της, αλλά λαμβάνει υπόψη της το σύνολο των συνταγματικών διατάξεων, καθώς υπάγεται στην αρχή της νομιμότητας *lato sensu*. Ωστόσο, αυτή η ευρύτερη συνταγματική αναφορά της κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της δεν δύναται να προσλάβει απεριορίστως και κανονιστική διάσταση, διότι εν τοιαύτη περιπτώσει η θέση κανόνων δικαίου επί αντικειμένου ευρύτερης συνταγματικής αναγωγής, δηλαδή και εκτός του πεδίου της αρμοδιότητάς της, θα συνιστούσε νομοθέτηση, μη δυνάμενη να ερεισθεί επαρκώς στην ειδική περί ανεξαρτησίας συνταγματική διάταξη και, επομένως, τελούσα σε αντίθεση προς το άρθρο 26 παρ. 1 Σ.

(γ) Όλες οι πράξεις των ανεξαρτήτων αρχών, καθώς συνιστούν άσκηση μη πολιτικής εξουσίας, πρέπει να είναι νομικά θεμελιωμένες. Η πλήρης νομική θεμελίωση των αποφάσεων, ατομικών ή κανονιστικών, των ανεξαρτήτων αρχών σημαίνει ότι με αυτές πρέπει να εξειδικεύονται οι οικείες συνταγματικές διατάξεις και εν γένει να εφαρμόζεται ο νόμος με πλήρη αιτιολόγηση τόσο κατά το νομικό όσο και κατά το ουσιαστικό μέρος τους. Ως προς την ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, και μάλιστα ως προς την ερμηνευτική εξειδίκευση των οικείων συνταγματικών κανόνων, εκ της αιτιολογίας της απόφασης δεν πρέπει να καταλείπεται αμφιβολία ότι η ανεξάρτητη αρχή έχει προβεί στην ορθότερη *κατά δίκαιον* εφαρμογή τους, χωρίς δηλαδή να παραισφρέουν πολιτικές επιλογές και χωρίς να διασπάται η συνεχής αναγωγή στο Σύνταγμα και στον νόμο<sup>47</sup>.

Οι ανωτέρω επιταγές, που προβάλλονται στην ιδιοσυστατική έννοια της ανεξαρτησίας (έναντι της πολιτικής εξουσίας), έχουν επιβεβαιωθεί –τουλάχιστον οι δύο πρώτες– με την κομβική για τον συνταγματικό θεσμό των ανεξαρτήτων αρχών απόφαση 95/2017 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αφορά μεν αμέσως την ερμηνεία του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, αλλά εν τέλει οι χαραχθείσες με αυτήν ερμηνευτικές γραμμές εδραιώνουν ευρύτερα την έννοια της ανεξαρτησίας ως εννοούμενης ιδιοσυστατικώς έναντι της πολιτικής εξουσίας<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Για τη σημασία της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας στα πεδία που έχουν ανατεθεί σε ανεξάρτητες αρχές, ακόμη και ως προς νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις τιθέμενες από όργανα της πολιτικής εξουσίας ή της Διοίκησης, βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 224-226.

<sup>47</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 228-230, 237-243.

<sup>48</sup> Για μια ανάλυση της ΣτΕ 95/2017 (Ολομ.), ως του σημαντικότερου σταθμού της κατοχύρωσης

- 27 Εφόσον δε η εξουσία που ασκείται εν γένει από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές έχει τα ανωτέρω γνωρίσματα, μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως, κατά τη γνώμη μας<sup>49</sup>, ότι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές –και μόνον αυτές– δεν αποτελούν διοικητικά όργανα<sup>50</sup> και, κατά συνέπεια, αφού δεν είναι

της ανεξαρτήτων αρχών μετά την αναθεώρηση του 2001, επειδή ακριβώς επιβεβαιώνει, κατά τη γνώμη μας, την ιδιοσυστατική έννοια της ανεξαρτησίας και εν μέρει αποδεσμεύει τις ανεξάρτητες αρχές από συνταγματικούς περιορισμούς αφορώντες τη διοίκηση, βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η ενίσχυση των ανεξαρτήτων αρχών μέσα από τη δοκιμασία των τηλεοπτικών αδειών. Σκέψεις σχετικά με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017*, ΕφημΔΔ 11/2016, σελ. 643 επ., ιδίως σελ. 647-650. Βλ., επίσης, Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 15», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο (Ηλεκτρονική έκδοση)*, 2023, ιδίως παρ. παρ. 72-75, 122, 157, 165. Η σημασία της ΣτΕ 95/2017 για τη σύγχρονη ανάδειξη της συνταγματικής έννοιας της ανεξαρτησίας φαίνεται ανάγλυφα αν συγκριθούν οι κρίσιμες για την κανονιστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ σκέψεις της απόφασης με την πρώτη σημαντική δικαστική απόφαση που αφορούσε τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τη ΣτΕ 930/1990, με την οποία είχε –ορθώς– κριθεί ότι νομοθετική εξουσιοδότηση προς το –νομοθετικώς τότε κατοχυρωμένο– ΕΣΡ για την έκδοση κανονιστικής πράξης αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 Σ., διότι η κατ' εξουσιοδότηση κανονιστική αρμοδιότητα έπρεπε να ασκηθεί με προεδρικό διάταγμα.

<sup>49</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 245-249.

<sup>50</sup> Αντίθετη η κρατούσα θεωρία, κατά την οποία και οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές είναι διοικητικές αρχές. Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονο, «Συμπερασματικές παρατηρήσεις», ό.π., σελ. 233-234 · Θ. Φορτσάκη, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», ό.π., σελ. 131 · Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη, «Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές», ό.π., σελ. 786 · Θ. Τζώνου, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, 2010, σελ. 75 επ. · Αικ. Ηλιάδου, «Η σημασία και οι συνέπειες», ό.π., σελ. 396 · Αλ. Παραρά, *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα*, ό.π., σελ. 125 · Χ. Τσιλιώτη, *Η διακινδύνευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από σύγχρονους κινδύνους ιδιωτικής προέλευσης και το καθήκον του Κράτους να τα προστατέψει μέσω των ΑΔΑ*, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 539 επ. (542) · Χ. Τσιλιώτη, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία*, ΔιΔικ 22/2010, σελ. 785 επ. (815) · Γρ. Λαζαράκο, *Ανεξάρτητες αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, 2010, σελ. 27. Αντίθετος ο Γ. Παπαδημητρίου, «Σχόλιο», σε: Κ. Γώγος (επιμ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος. Σκέψεις, τάσεις και προοπτικές (Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001)*, 2002, σελ. 248 επ. (248-249), ο οποίος, αδιακρίτως μεταξύ των νομοθετικά και των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών, θεωρεί ότι ιδίως μετά τη συνταγματοποίησή τους «*μια σύγχρονη και καθαρή πρόσληψή τους*» δεν συνάδει με τον χαρακτηρισμό τους ως διοικητικών αρχών, αφού πρόκειται ένα «*θεσμικό aliquid*». Σύμφωνη με την τελευταία άποψη και η Ι. Καμτσίδου, «Σκέψεις σχετικά με τις Θεσμικές και Πολιτικές Διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών*, ό.π., σελ. 141 επ. (141/σημ. 1), η οποία πάντως παρατηρεί ότι στην ελληνική θεωρία «*τείνει να επικρατήσει*» η άποψη ότι πρόκεινται όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Την διάκριση των ανεξαρτήτων αρχών από τις «*τρεις παραδοσιακές εξουσίες*» δέχεται και η Ή. Μαυρομούστακου, *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών*, 2013, σελ. 74.

βεβαίως ούτε νομοθετικά ούτε δικαστικά όργανα, δεν εντάσσονται στο οριζόμενο από το άρθρο 26 Σ. τρίπτυχο κατ' εξαίρεσιν συναγομένη από τις συνταγματικές διατάξεις περί ανεξαρτήτων αρχών<sup>51</sup> ερμηνευομένων και ως τμήματος του συνταγματικού συστήματος της διάκρισης των εξουσιών, που συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τις διατάξεις του άρθρου 26 Σ. αλλά και τις συνταγματικώς προβλεπόμενες ή συναγόμενες κατά συστηματική ερμηνεία –όπως εν προκειμένω– εξαιρέσεις του<sup>52</sup>.

### 3. Οι εγγυήσεις της ανεξαρτησίας

Στην διάταξη της παρ. 1 του ερμηνευομένου άρθρου 101Α Σ. προβλέπονται ορισμέ- 28  
νες εγγυήσεις της ανεξαρτησίας, που αποτελούν και διακριτικά γνωρίσματα των ανεξαρτήτων αρχών. Πρέπει δηλαδή να τονισθεί ότι η ανωτέρω ιδιοσυστατική έννοια της ανεξαρτησίας, ως στρεφομένη έναντι της πολιτικής εξουσίας, διασφαλίζεται από μια σειρά συνταγματικών εγγυήσεων, που διακρίνουν τις ανεξάρτητες αρχές έναντι άλλων κρατικών οργάνων<sup>53</sup>. Η ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία θα μπορούσε να διασφαλίζεται με διάφορους θεσμούς και εγγυήσεις. Υπό την έννοια αυτή όργανα διασφαλιζόμενα υπό διάφορες εγγυήσεις θα κατατάσσονταν στην αυτή κατηγορία των ανεξαρτήτων οργάνων αλλά τελούντα υπό διαφορετικό καθεστώς εγγυήσεων. Για να δοθεί ένα παράδειγμα: Τόσο οι ανεξάρτητες αρχές όσο και τα δικαστήρια εντάσσονται στην κατηγορία των ανεξαρτήτων κρατικών οργάνων αλλά δεν τελούν κατ' ανάγκη από τις ίδιες εγγυήσεις. Έτσι, τα δικαστήρια συγκροτούνται από δικαστές εξοπλισμένους με ισοβιότητα ως προς την άσκηση του λειτουργήματός τους (άρθρο 88 παρ. 1 Σ.). Τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών έχουν ορισμένη θητεία.

<sup>51</sup> Πρβλ. Γ. Παπαδημητρίου, «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου, *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών*, ό.π., σελ. 227 επ. (230), όπου θεωρείται ότι το συνταγματικό πλαίσιο των ανεξαρτήτων αρχών «οργανώνεται κατά παρέκκλιση από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών».

<sup>52</sup> Για τη συνάρθρωση στο συνταγματικό σύστημα της διάκρισης των λειτουργιών και των συνταγματικών διατάξεων δια των οποίων εισάγονται εξαιρέσεις στο άρθρο 26 Σ. βλ. Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 26», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ό.π., ιδίως Ι και VI.2.5.

<sup>53</sup> Αυτή η διάκριση μεταξύ της ιδιοσυστατικής έννοιας της ανεξαρτησίας και των εγγυήσεων της δεν γίνεται δεκτή στην κρατούσα θεωρία, όπου κατά κανόνα η έννοια της ανεξαρτησίας των αρχών ταυτίζεται με τη λειτουργική και την προσωπική ανεξαρτησία τους. Βλ. συναφώς Θ. Φορτσάκη, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», ό.π., σελ. 131 · Φ. Κοζύρη, «Η "ανεξαρτησία" των ανεξαρτήτων αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και προοπτικές», σε: Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών*, ό.π., σελ. 25 επ. (29, 33-34) · Αικ. Ηλιάδου, *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ό.π., σελ. 784 επ. (795).

Όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, υπό III.3.Δ., και το ορισμένο της θητείας αποτελεί μεν εγγύηση της ανεξαρτησίας αλλά οπωσδήποτε συνιστά μια ουσιώδη διαφορά έναντι του συστήματος εγγυήσεων της ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών. Ακόμη δε και ομώνυμες εγγυήσεις, όπως είναι η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία (βλ. άρθρο 87 παρ. 1 Σ. ως προς τους δικαστικούς λειτουργούς), δεν έχουν κατ' ανάγκη το ίδιο περιεχόμενο<sup>54</sup> ούτε αποκλείεται να διαμορφώνονται υπό διαφορετικούς όρους από τον κοινό νομοθέτη καθ' όσον καταλείπεται από το Σύνταγμα τέτοιο περιθώριο. Αμέσως παρακάτω θα αναλυθούν οι τέσσερις εγγυήσεις της ανεξαρτησίας που προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 101Α Σ., σε συσχετισμό, βεβαίως, και με τις βασικές διαδικαστικές ρυθμίσεις της παρ. 2.

#### A. Συγκρότηση και λειτουργία κατά νόμον

- 29 Στην παρ. 1 προβλέπονται τρεις εγγυήσεις: Η προσωπική ανεξαρτησία, η λειτουργική ανεξαρτησία και το ορισμένο της θητείας. Προστίθεται μια παραπομπή στον νόμο, που φαίνεται να είναι μια εξουσιοδότηση για την εισαγωγή των αναγκαίων ρυθμίσεων προς εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης. Ωστόσο, αυτή η παραπομπή δεν είναι μόνο μια συνήθης εξουσιοδότηση αλλά και μία αυτοτελής εγγύηση της ανεξαρτησίας συμπαρατασσόμενη με τις λοιπές προβλεπόμενες στην εν λόγω συνταγματική διάταξη. Όπως προελέχθη (βλ. ανωτ., υπό I.2), η ανεξαρτησία, αναφερόμενη στο ανεπηρέαστο από άλλα κρατικά όργανα, και δη είτε από όργανα της πολιτικής εξουσίας είτε από όργανα ελεγχόμενα από αυτήν, βασίζεται στην οχύρωση του καθεστώτος και της λειτουργίας των ανεξαρτήτων αρχών και των μελών τους με κανόνες δικαίου που δεν καταλείπουν ευχέρειες σε άλλα κρατικά όργανα να επιδρούν είτε επί των οργάνων είτε επί των φορέων τους. Η εφαρμογή κανόνων δικαίου που δεν καταλείπουν περιθώρια εξαρτήσεων από την κατ' ευχέρειαν βούληση άλλων κρατικών οργάνων αποτελεί εγγύηση της ανεξαρτησίας<sup>55</sup>.
- 30 Αυτή, όμως, η οχύρωση της ανεξαρτησίας στον νόμο, εννοούμενο ως αντικειμενικό

<sup>54</sup> Πρβλ. Ευ. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, ό.π., σελ. 223, όπου οι εγγυήσεις της προσωπικής και της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών θεωρούνται «ανάλογες με αυτές που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς».

<sup>55</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 11.06.2020 επί της υποθ. C-378/19 *Prezident Slovenskej republiky*, EU:C:2020:462, σκ. 35: «Προκειμένου να τηρούνται οι απαιτήσεις αυτές, η εξουσία διορισμού και παύσεως του συμβουλίου της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ή, σε περίπτωση ανυπαρξίας συμβουλίου, της ανώτερης διοικήσεως της εν λόγω αρχής, πρέπει να οριοθετείται αυστηρά από τη νομοθεσία και να ασκείται με βάση αντικειμενικά, σαφή και αποκλειστικώς απαριθμούμενα κριτήρια, τα οποία να μπορούν να επαληθευτούν» (προσθ. πλαγιογρ.).

γνώμονα μη μετατοπιζόμενο από εξουσιαστικές ευχέρειες αναγόμενες στην βούληση άλλων κρατικών οργάνων, θα ήταν ατελής, αν στρεφόταν μόνο έναντι των κυβερνητικών οργάνων ή ελεγχόμενων από αυτά οργάνων της Διοίκησης. Ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας σημαίνει εν τίνι μέτρω ανεξαρτησία και έναντι της νομοθετικής εξουσίας<sup>56</sup>. Ενόψει των όσων ελέχθησαν ανωτέρω, υπό Ι.3, σχετικά με τη συνταγματική δικαιολόγηση της ανεξαρτησίας ενόψει των ελλειμμάτων λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος εντός της λεγόμενης πλειοψηφικής δημοκρατίας, η ανεξαρτησία έναντι των κυβερνητικών οργάνων θα ήταν ατελής, αν η ελαύνουσα εκ του εκάστοτε πλειοψηφούντος κόμματος πολιτική εξουσία εδύνατο να τροποποιεί τους νομοθετικούς όρους που διέπουν το καθεστώς και τη λειτουργία των ανεξαρτήτων αρχών, και ιδίως τους όρους που συνάπτονται με την προσωπική ανεξαρτησία των μελών και τη θητεία τους. Οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση τροποποιούσα το εν λόγω καθεστώς, είτε επί το δυσμενέστερον είτε επί το ευμενέστερον, για τα υπηρετούντα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών θα μπορούσε να θίξει την ανεξαρτησία. Ακόμη δηλαδή και αν μια νέα ρύθμιση αυτοτελώς εξεταζόμενη, δηλαδή όχι συγκριτικά προς την τροποποιούμενη, δεν παραβιάζει ευθέως τις εγγυήσεις της προσωπικής ανεξαρτησίας, της λειτουργικής ανεξαρτησίας και του ορισμένου της θητείας, παρά ταύτα θα μπορούσε να θίγει την ανεξαρτησία των μελών, και κατ' επέκτασιν της αρχής, συνιστώσα μεταβολή του καθεστώτος τους.

Για την ακρίβεια, η ανεξαρτησία δεν θα εθίγετο από αυτή καθ' εαυτήν την τροποποιητική ρύθμιση, αλλά από την ευχέρεια εισαγωγής μιας τέτοιας ρυθμίσεως καταλαμβάνουσας εν ενεργεία μέλη μιας ανεξάρτητης αρχής. Και μόνη μια τέτοια δυνατότητα, εάν επιτρεπόταν από το Σύνταγμα, θα αποδυνάμωνε τις εγγυήσεις της ανεξαρτησίας<sup>57</sup>. Αντιθέτως, εάν τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών γνωρίζουν ότι καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους δεν μπορεί να τροποποιηθεί, ούτε με γενικό και αφηρημένο τρόπο, το καθεστώς του οργανικού δεσμού τους με την αρχή, δηλαδή η προσωπική ανεξαρτησία τους (βλ. κατωτ., υπό ΙΙΙ.3.Β), ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη διασφάλιση και συνείδηση της ανεξαρτησίας τους. Για τον λόγο αυτό, νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, έστω και αν δεν προσβάλλουν ευθέως τις λοιπές εγγυήσεις της ανεξαρτησίας, δεν επι-

31

<sup>56</sup> Βλ. ανωτ., υποσημ. 39.

<sup>57</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 09.03.2010 επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 36: «απλώς και μόνον ο κίνδυνος ότι οι εποπτεύουσες αρχές μπορούν να ασκήσουν πολιτική επιρροή επί των αποφάσεων των αρχών ελέγχου αρκεί για να εμποδίσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων τους». Πρβλ., επίσης, απόφαση του Δικαστηρίου της 16.10.2012 επί της υποθ. C-614/10 *Επιτροπή κ. Αυστρίας*, ΕΥ:C:2012:631, σκ. 51: «δεν αποκλείεται να οδηγήσει σε μια μορφή "εκ προοιμίου υπακοής" [...]».



τρέπεται να καταλαμβάνουν ήδη υπηρετούντα μέλη<sup>58</sup>. Συνεπώς, κάθε τέτοια ρύθμιση πρέπει να συμπεριλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις περί μη εφαρμογής της στα ήδη υπηρετούντα μέλη<sup>59</sup>. Ακόμη, όμως, και αν δεν προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις, η

<sup>58</sup> Πρβλ. ΣτΕ 911/2021 (Ολομ.), ιδίως σκ. 13-14, η οποία δεν αφορά μεν συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, αλλά ερμηνεύει διατάξεις ενωσιακού δικαίου σχετικά με την ανεξαρτησία με αναφορά και σε γενικές αρχές τόσο του εθνικού όσο και του ενωσιακού δικαίου. Η κυρίως κρίσιμη σκέψη στην οποία το Συμβούλιο Επικρατείας βάσισε τη συμβατότητα της άμεσης εφαρμογής νεοπαγών ασυμβιβάστων σε ήδη υπηρετούντα μέλη ανεξάρτητης αρχής του κοινού δικαίου, η οποία κατοχυρώνεται στο ενωσιακό δίκαιο, ήταν ότι με τα νέα ασυμβίβαστα υπηρετείται η επιβαλλόμενη από τις διατάξεις ανεξαρτησία και, επομένως, δικαιολογείται η απόκλιση από την κατ' αρχήν προβλεπόμενη στις ίδιες ενωσιακές διατάξεις μη εφαρμογή νέων περιοριστικών ρυθμίσεων σε ήδη υπηρετούντα μέλη. Πρβλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Το Συμβούλιο Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021*, constitutionalism.gr, όπου κριτική των εν λόγω αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας τόσο υπό την έποψη του ενωσιακού δικαίου όσο και ως προς την υιοθέτηση μιας «διαβαθμισμένη[ς] αντίληψη[ς] περί των εγγυήσεων ανεξαρτησίας», κατά την οποία οι εγγυήσεις του άρθρου 101Α Σ. καταλαμβάνουν μόνο τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Πρβλ., επίσης, Κ. Παναγούλια, *Ο δικαστικός έλεγχος*, ό.π., σελ. 140, κατά τον οποίο αυτή η νομολογία «διασπά αδικαιολογήτως την ενότητα της νομικής κατηγορίας των ανεξαρτήτων αρχών».

<sup>59</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 08.04.2014 επί της υποθ. C-288/12 *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, EU:C:2014:237, σκ. 59: «Το γεγονός ότι ο εν λόγω πρόωρος τερματισμός αποτελεί συνέπεια αλλαγής του θεσμικού πλαισίου δεν μπορεί να τον καταστήσει συμβατό με την ανεξαρτησία των αρχών ελέγχου [...]», και σκ. 61: «Η αλλαγή θεσμικού πλαισίου δεν μπορεί αφ' εαυτής να δικαιολογήσει αντικειμενικώς τον τερματισμό της θητείας του προσώπου που κατείχε το αξίωμα του επιτρόπου χωρίς τη λήψη μεταβατικών μέτρων τα οποία θα επέτρεπαν τη διασφάλιση του σεβασμού της διάρκειας της θητείας του». Πρβλ., πάντως, απόφαση του Δικαστηρίου της 19.10.2016 επί της υποθ. C-424/15 *Xabier Ormaetxea Garai και Bernardo Lorenzo Almendros*, EU:C:2016:780, με την οποία, επί περιπτώσεως θεσμικής μεταρρυθμίσεως συνισταμένης σε συγχώνευση ρυθμιστικών αρχών, έγινε μεν δεκτό ότι «το ενδεχόμενο άμεσης ανακλήσεως για λόγο ο οποίος δεν προβλέπεται ήδη από τον νόμο, το οποίο θα μπορούσε να αντιμετωπίζει και ένα μόνο μέλος τέτοιου συλλογικού οργάνου, θα μπορούσε να δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες για την ουδετερότητα της συγκεκριμένης ΕΡΑ και τη θωράκιση της έναντι εξωτερικών παραγόντων και να θίξει την ανεξαρτησία, την αμεροληψία και το κύρος της» (σκ. 47), αλλά εν τέλει κρίθηκε από το Δικαστήριο, με επίκληση της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών (σκ. 49), ότι: «Η υποχρέωση σεβασμού της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας του επικεφαλής ΕΡΑ [...], και, κατά περίπτωση, των λοιπών μελών του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή δεν μπορεί συνεπώς να εμποδίσει θεσμική μεταρρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία γίνεται κατά τη διάρκεια των θητειών τους» (σκ. 50), αλλά πάντως «εναπόκειται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος να προβλέψει [...] κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας των συγκεκριμένων προσώπων δεν θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους» (σκ. 51). Σύμφωνα με αυτή την απόφαση, δηλαδή, δεν αποκλείεται μεν η πρόωρη λήξη της θητείας για λόγο αναγόμενο σε θεσμική μεταρρύθμιση, αλλά –αντί της διαγνώσεως κάποιου κοινού υπερεθνικού κανόνα διασφάλισης της ανεξαρτησίας– το Δικαστήριο μεταθέτει στο πεδίο της θεσμικής



προκειμένη ερμηνεία των συνταγματικών εγγυήσεων, και ιδίως η πρόσδοση χαρακτηριστήρα αυτοτελούς εγγυήσεως στη νομοθετική παραπομπή που περιέχεται στην παρ. 1, επιβάλλει τη μη εφαρμογή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων σε ήδη υπηρετούντα μέλη συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών. Σημειωτέον δε ότι αυτές οι συνταγματικές προκειμένες ισχύουν ακόμη και σε περίπτωση που ο νόμος προβλέπει κανονιστική αυτονομία μιας ανεξάρτητης αρχής. Ακόμη και αν οι κανόνες τίθενται από την ίδια την αρχή, οι ανωτέρω προκειμένες ισχύουν διότι ιδίως η ανεξαρτησία του κάθε μέλους πρέπει να οχυρώνεται έναντι πάντων, ακόμη και έσωθεν, δηλαδή έναντι οργάνων και παραγόντων εντός της ίδιας της ανεξάρτητης αρχής.

### Β. Προσωπική ανεξαρτησία

Η προσωπική ανεξαρτησία αναφέρεται στο καθένα από τα μέλη μιας ανεξάρτητης αρχής, και ειδικότερα στο καθεστώς του οργανικού δεσμού που τα συνδέει με την αρχή. Η προσωπική ανεξαρτησία προσβάλλεται όχι όταν άλλοι παράγοντες, όργανα ή φορείς οργάνων, επιδρούν ευθέως στην άσκηση των αρμοδιοτήτων μιας αρχής ή στις πράξεις των μελών τους που συντείνουν στην άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων (πρβλ. κατωτ., υπό ΙΙΙ.3.Γ., σχετικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία), αλλά όταν τέτοιοι παράγοντες δύνανται να επιδράσουν εμμέσως στην άσκηση ανεξάρτητης εξουσίας δια της επιρροής τους στο καθεστώς υπό το οποίο τα μέλη συνδέονται με την αρχή<sup>60</sup>. Εφόσον η ανεξαρτησία είναι τρόπος άσκησης της κρατικής εξουσίας, που πρέπει να μένει ανεπηρέαστος από τα όργανα της πολιτικής εξουσίας, αδιατάρακτο πρέπει να είναι και το καθεστώς των μελών, ώστε αυτά να μην επηρεάζονται διαμορφώνοντας τη βούλησή τους κατ' αρέσκειαν προς την πολιτική εξουσία. Τα μέλη της ανεξάρτητης αρχής πρέπει να δρουν αυτοβούλως και αυτογνωμόνως, ώστε να εκπληρώνουν πηγαία και

---

αυτονομίας των κρατών μελών τη λήψη μέτρων προστασίας της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών. Πάντως, κατά την εν γένει λογική της θεσμικής αυτονομίας, τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι ουσιωδώς ισοδύναμα με τις εγγυήσεις που παρέχει η ασφάλεια των μελών περί μη προώρου λήξεως της θητείας τους.

<sup>60</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-614/10, *Επιτροπή κ. Αυστρίας*, ό.π., σκ. 43: «να αποκλειστεί το ενδεχόμενο άσκησης όχι μόνο άμεσης επιρροής, η οποία θα είχε τη μορφή εντολών, αλλά και [...] κάθε μορφής έμμεσης επιρροής που θα μπορούσε να επηρεάζει το περιεχόμενο των αποφάσεων της αρχής ελέγχου», και σκ. 55: «η υπηρεσιακή σχέση [...] στην οποία υπάγεται ο σύμβουλος αυτός θίγει την ανεξαρτησία [...] και ο τρόπος διορισμού του συμβούλου αυτού εν προκειμένω δεν κλονίζει την ορθότητα της διαπίστωσης αυτής». Η ανεπάρκεια της λειτουργικής ανεξαρτησίας τονίζεται και στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-288/12, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, ό.π., σκ. 52: «τέτοια λειτουργική ανεξαρτησία δεν αρκεί για να προστατεύσει την εν λόγω αρχή ελέγχου από κάθε εξωτερική επιρροή».

άρτια τα καθήκοντά τους. Άλλωστε, μόνον με την πηγαία άσκηση των καθηκόντων τους, δηλαδή αδιαφόρως της εικαζομένης βούλησης των πολιτικώς κρατούντων, αξιοποιούνται τα, κατά το άρθρο 101Α παρ. 2 Σ., «ανάλογα προσόντα» τους, που κατατείνουν στην επάρκεια και την αμεροληψία τους. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί ότι η προσωπική ανεξαρτησία σκοπεί κυρίως την αυθεντικότητα της βούλησης του μέλους της ανεξάρτητης αρχής, δηλαδή την έκφραση από το μέλος ίδιας βουλήσεως, και όχι υπαγορευομένης ρητώς ή κατ' εικασίαν.

**33** Βεβαίως, η αυθεντική βούληση δεν είναι εξ ορισμού και αμερόληπτη. Στο σημείο αυτό εμφανίζεται ότι η ανεξαρτησία συνδέεται μεν με την αρχή της αμεροληψίας και τις λοιπές δικαιοκρατικές αρχές, αλλά δεν παύει να αποτελεί έναν θεσμό διασφάλισης του κράτους δικαίου έναντι της πολιτικής εξουσίας και δεν είναι αφ' εαυτής κάποια οδός αυτόματης εκπλήρωσης της ισότητας, της αντικειμενικότητας και των λοιπών διαστάσεων της απροσωπόληπτης άσκησης δημόσιας εξουσίας. Η ανεξαρτησία αποδυναμώνει θεσμικά τα προσωπικά «βάρη του λόγου»<sup>61</sup> αλλά δεν τα εξαλείφει κατ' ανάγκη. Ωστόσο, στη συνταγματική ρύθμιση των ανεξαρτήτων αρχών υπολαμβάνεται ότι, εφόσον τα επιλεγόμενα πρόσωπα έχουν «ανάλογα προσόντα», η θωράκισή τους έναντι επιρροών της πολιτικής εξουσίας αρκεί για τη μέγιστη δυνατή θεσμική εξασφάλιση του κράτους δικαίου στα πέντε συνταγματικώς καθορισθέντα πεδία.

**34** Αν ένα πρόσωπο φέρον «ανάλογα προσόντα» γνωρίζει ότι η πολιτική εξουσία δεν δύναται να παύσει τον οργανικό δεσμό του άνευ λόγου αφορώντος την εκπλήρωση των καθηκόντων του ή προκαλούντος τον σαφή κλονισμό των προσόντων που εγγυώνται το ανεξάρτητο έργο του, αδιατάρακτα θα ασκεί τα καθήκοντά του χωρίς να είναι ευάλωτο σε ανοίκειες επιρροές. Σημασία, βεβαίως, έχει η θωράκιση της προσωπικής ανεξαρτησίας βάσει του υφισταμένου νομικού καθεστώτος, και όχι αν στην πράξη τα όργανα της πολιτικής εξουσίας επιχειρούν να επηρεάσουν τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών<sup>62</sup>. Τέτοιες αυθαίρετες στάσεις δεν μπορούν να εκδηλωθούν με νομική ισχύ και, κατά συνέπεια, τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών εξακολουθούν να ασκούν αδιατάρακτα τα καθήκοντά τους, ενώ τα κυβερνητικά όργανα, που ενδεχομένως το επιχειρούν, εκτίθενται ως συνταγματικώς υπεύθυνα για τις πράξεις τους. Τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών δεν συμμετέχουν στην άσκηση πολιτικής εξουσίας και, επομένως, η στοιχειώδης εγγύηση της ανεξαρτησίας τους είναι ότι κατ' αρχήν δεν μπορούν

<sup>61</sup> Για τα «βάρη του λόγου» (*"burdens of reason"*) ή «βάρη της κρίσεως» (*"burdens of judgment"*) βλ. J. Rawls, *Political Liberalism*, 1993, σελ. 54 επ. · Κ. Παπαγεωργίου, *Η πολιτική δυνατότητα της δικαιοσύνης*, 1994, σελ. 135-137.

<sup>62</sup> Βλ. ΣτΕ 3453/2015, σκ. 8.

να παύονται για λόγους άδηλους ή πολιτικής εναρμόνισης με ιθύνουσες γραμμές των εκάστοτε κρατούντων εντός των εναλλαγών της πολιτικής εξουσίας. Τέτοιες παύσεις δεν επιτρέπονται, ανεξαρτήτως του αρμοδίου για μια τέτοια παύση οργάνου. Ακόμη, δηλαδή, και αν ένα όργανο, όπως είναι η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, υπερβαίνει κατ' αρχήν τους πολιτικούς διαχωρισμούς και είναι ούτως όργανο στο οποίο προσήκει, υπό την έποψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας, να αποφασίζει για την επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών (βλ. κατωτ., υπό III.3.Γ.), πάντως δεν επιτρέπεται να αποφασίζει κατά το δοκούν την παύση μελών. Η προσωπική ανεξαρτησία διασφαλίζεται με τον αποκλεισμό όχι μόνο δυσμενών επεμβάσεων στον οργανικό δεσμό αλλά ευμενών επεμβάσεων, όπως είναι η συνέχιση του οργανικού δεσμού με ανανέωση της θητείας, στην οποία θα μπορούσε να προσβλέπει ένα μέλος ανεξάρτητης αρχής, βαλλομένης της ανεξαρτησίας του και εκ τοιαύτης προσδοκίας<sup>63</sup>.

Η κατοχύρωση έναντι της πολιτικής εξουσίας στρέφεται πρωτίστως έναντι της Κυβερνήσεως, που δεν πρέπει να επεμβαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο στον οργανικό δεσμό εκάστου μέλους, ή και όλων από κοινού των μελών, με την ανεξάρτητη αρχή. Η προσωπική ανεξαρτησία, όμως, κατοχυρώνεται με πληρότητα μόνο όταν περιορίζει αντιστοίχως και τη νομοθετική εξουσία. Ο νομοθέτης δεν είναι μόνο εγγυητής της ανεξαρτησίας, παρέχοντας ένα καθεστώς σαφές και μη επιδεχόμενο κατά βούλησιν πολιτικών οργάνων επεμβάσεις (βλ. ανωτ., υπό III.3.Α), αλλά και δεσμεύεται ο ίδιος να μη επηρεάζει το καθεστώς των μελών κατά την διάρκεια της θητείας τους. Επίσης, δεσμεύεται να μη επηρεάζει το ορισμένο της θητείας (βλ. κατωτ., υπό III.3.Δ), κατά την οποία τα μέλη απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας. Κάθε επέμβαση του νομοθέτη, και εν γένει της πολιτικής εξουσίας κανονιστικώς ή ατομικώς, επί του ίδιου του οργανικού δεσμού των μελών ή του περιεχομένου του, δηλαδή του καθεστώτος υπό το οποίο τα μέλη ασκούν τα καθήκοντά τους, είναι κατ' αρχήν ανεπίτρεπτη. Έτσι, από την άποψη της προσωπικής ανεξαρτησίας ελέγχονται συνταγματικώς ρυθμίσεις που αφορούν π.χ. το οικονομικό καθεστώς των αποδοχών ή των αποζημιώσεων των μελών των ανεξαρτήτων αρχών. Τούτο, βεβαίως, δεν σημαίνει ότι οπωσδήποτε δεν πρέπει να υπάρχει καμία απολύτως οικονομική μεταβολή, ευμενής ή δυσμενής, κατά

35

<sup>63</sup> Για αυτό τον λόγο ήταν όχι μόνον σκόπιμη αλλά και συνταγματικώς επιβεβλημένη η, δια του άρθρου 61 του ν. 4055/2012 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3051/2002, κατάργηση του ανανεώσιμου της θητείας των μελών με παράλληλη επιμήκυνση της άπασης θητείας. Βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 4055/2012, σελ. 20: «*Η θητεία των μελών ορίζεται εξαιτηής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης, αντί της τετραετούς με ευχέρεια δεύτερης θητείας που προβλέπεται στον ισχύοντα εκτελεστικό νόμο. Η μεταρρύθμιση αυτή ενέχει πολλαπλά πλεονεκτήματα. Πρώτων διασφαλίζει περισσότερο την ανεξαρτησία των μελών, τα οποία δεν θα αποβλέπουν σε ανανέωση της θητείας τους [...]*».

τη διάρκεια της θητείας ενός μέλους, αλλά ότι δεν επιτρέπονται αδικαιολόγητες μεταβολές, όπως είναι μεταβολές που συνιστούν άνιση μεταχείριση μεταξύ συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών<sup>64</sup>. Σε κάθε περίπτωση, οικονομικές μεταβολές πρέπει να είναι τεκμηριωμένες, ώστε να υπόκεινται σε οριακό δικαστικό έλεγχο ως προς την αναγκαιότητά τους.

### Γ. Λειτουργική ανεξαρτησία

- 36** Και η λειτουργική ανεξαρτησία, κατά το άρθρο 101Α παρ. 2 Σ., αποδίδεται ρητώς στα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών. Έκαστος φορέας της ανεξάρτητης αρχής ασκεί τα καθήκοντά του κατά τη γνώμη και την κρίση του, χωρίς να εξαρτάται από τη γνώμη ή τη βούληση ετέρων παραγόντων, οργάνων ή προσώπων, εκτός ή ακόμη και εντός της αρχής. Η λειτουργική ανεξαρτησία του μέλους θα μπορούσε να θιγεί προληπτικώς από οδηγίες, συστάσεις ή εντολές σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο (ενδεικνύται;) να ασκεί τα καθήκοντά του<sup>65</sup> ή κατασταλτικώς με πράξεις ελέγχουσες ή αναιρούσες τις ήδη γενόμενες πράξεις του φορέα. Επομένως, η λειτουργική ανεξαρτησία του φορέα αφορά εν τέλει την ανεξάρτητη διαμόρφωση της βούλησής του ίδιου του οργάνου<sup>66</sup>. Επομένως, παρότι στη συνταγματική διάταξη δεν γίνεται ρητή αναφορά σε λειτουργική ανεξαρτησία της αρχής, αναμφίβολα ισχύει λειτουργική ανεξαρτησία και στο οργανικό επίπεδο. Η όποια λειτουργική εξάρτηση των φορέων συνιστά και περιορισμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας της ίδιας της αρχής κατά τον σχηματισμό οργανικής βουλήσεως. Σε αυτό το σημείο υφίσταται σύμπτωση της λειτουργικής ανεξαρτησίας (ή εξάρτησης) των μελών με την ανεξαρτησία (ή εξάρτηση) του οργάνου.
- 37** Η λειτουργική ανεξαρτησία του οργάνου, όμως, εκτείνεται και πέραν του σταδίου σχηματισμού και εξωτερίκευσης της βούλησής του. Η κατασταλτική κάμψη της λειτουργι-

<sup>64</sup> Πρβλ. ΣτΕ 3883/2014: ιδίως σκ. 5, ΣτΕ 107/2015, σκ. 4, ΣτΕ 2113/2021 (Ολομ.): ιδίως σκ. 19.

<sup>65</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-288/12, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, ό.π., σκ. 51: «*Η ανεξαρτησία αυτή αποκλείει ιδίως κάθε εντολή και κάθε άλλης μορφής εξωτερική επιρροή, άμεση ή έμμεση, οι οποίες θα μπορούσαν να κατευθύνουν τις αποφάσεις τους, διακυβεύοντας, συνεπώς, την εκ μέρους των εν λόγω αρχών εκπλήρωση των καθηκόντων τους [...]*». – Πάντως, στην εσωτερική νομολογία έχει κριθεί ότι είναι επαρκές για τη συμβατότητα με την ανεξαρτησία τέτοιων προληπτικών επιρροών κυβερνητικών οργάνων (με «συστάσεις» και «οδηγίες») ότι αυτές «δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα». Επ' αυτού βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 2758/2015, σκ. 8, ΣτΕ 675/2016, σκ. 7, ΣτΕ 2877/2016, σκ. 3, ΣτΕ 1038/2019, σκ. 4.

<sup>66</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-288/12, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, ό.π., σκ. 52: «*Η λειτουργική ανεξαρτησία των αρχών ελέγχου, υπό την έννοια ότι τα μέλη τους δεν δεσμεύονται από καμία οδηγία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, είναι, συνεπώς, αναγκαία προϋπόθεση ώστε να πληρούν οι εν λόγω αρχές το κριτήριο της ανεξαρτησίας*».

κής ανεξαρτησίας του οργάνου αφορά τις ίδιες τις έννομες συνέπειες της άσκησης των αρμοδιοτήτων της ανεξάρτητης αρχής. Αν αυτές οι έννομες συνέπειες αναιρεθούν με απόφαση άλλου οργάνου, με την ακύρωση ή άλλως πώς εξαφάνιση ή αλλοίωση μιας επαγομένης έννομες συνέπειες πράξης της ανεξάρτητης αρχής, περιορίζεται επίσης η λειτουργική ανεξαρτησία της, καθώς όχι μόνο προληπτικές αλλά και κατασταλτικές επεμβάσεις είναι ασύμβατες με την εκφυγή του οργάνου από οποιαδήποτε ιεραρχική ένταξη και από τους συνάδοντες με αυτήν ελέγχους. Μια τέτοια δε επιγενόμενη της άσκησης αρμοδιότητας της ανεξάρτητης αρχής κάμψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας αφορά κατ' αρχήν μόνο το όργανο, όπως καταδεικνύεται στις περιπτώσεις στις οποίες εν τω μεταξύ έχει μεσολαβήσει μεταβολή των φορέων του οργάνου, οπότε δεν νοείται πλέον λειτουργική ανεξαρτησία των αφυπηρητησάντων μελών, ενώ παραμένει η επίπτωση επί της λειτουργικής ανεξαρτησίας της ίδιας της αρχής.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η λειτουργική ανεξαρτησία του οργάνου είναι συνε- 38  
χής και τουλάχιστον εν μέρει δεν αποτελεί προβολή της λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών. Η λειτουργική ανεξαρτησία της ανεξάρτητης αρχής ισχύει ακόμη και σε χρονικά σημεία κατά τα οποία είναι πιθανόν π.χ. να μην έχει στελεχωθεί η αρχή με μέλη. Έτσι, η λειτουργική ανεξαρτησία μπορεί να vonθεί ήδη κατά το στάδιο της συγκρότησης μιας ανεξάρτητης αρχής. Παρότι η συγκρότηση αφορά τη σύσταση του οργανικού δεσμού μεταξύ φυσικών προσώπων και της αρχής, δεν αφορά την προσωπική ανεξαρτησία εκάστου μέλους, διότι αυτή προϋποθέτει συνεστημένο οργανικό δεσμό, καθώς το φυσικό πρόσωπο είναι ανεξάρτητο μόνο με την ιδιότητα του μέλους της αρχής. Ωστόσο, η λειτουργική ανεξαρτησία της αρχής δυνάμενη εν μέρει να εννοηθεί και ανεξαρτήτως της παράλληλης ανεξαρτησίας των μελών της, ισχύει και ως αφορώσα την ίδια την συγκρότησή της. Τίθεται, λοιπόν, το ζήτημα αν η ανάμιξη οργάνων της πολιτικής εξουσίας, και δη της Κυβέρνησης, στη συγκρότηση μιας αρχής μπορεί να επηρεάσει την ανεξαρτησία της. Εκ της συνταγματικής ρυθμίσεως, που προβλέπει ειδική ρύθμιση περί της αρμοδιότητας επιλογής των μελών, συνάγεται ότι η λειτουργική ανεξαρτησία θα μπορούσε να επηρεασθεί και κατά το στάδιο αυτό. Για αυτό τον λόγο, προβλέπεται ότι η επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, δηλαδή από ένα όργανο που ενταγμένο στο αντιπροσωπευτικό σώμα παρέχει δημοκρατική νομιμοποίηση στις ανεξάρτητες αρχές, χωρίς όμως να τις συνδέει καθηλωτικά με το κόμμα που εκάστοτε κρατεί εντός του συσχετισμού των κοινοβουλευτικών δυνάμενων ελέγχοντας, κατά τη συνήθη εμπειρία, και την Κυβέρνηση. Με τον συνταγματικό ορισμό ως επιλέγοντος οργάνου της Διάσκεψης των Προέδρων της

Βουλής παρέχεται μεν η εξ ορισμού πολιτική νομιμοποίηση που επιβάλλεται από τη δημοκρατική αρχή, χωρίς όμως να ευνοούνται συνθήκες –έστω και λανθάνουσας– πολιτικής ποδηγέτησης των ανεξαρτήτων αρχών εν τη λειτουργία τους<sup>67</sup>. Το Σύνταγμα, δηλαδή, ρυθμίζει την ίδια την αρμοδιότητα συγκρότησης των οργάνων, επειδή προφανώς και αυτή συνδέεται με τη σκοπούμενη ανεξαρτησία των εν λόγω αρχών, και μάλιστα με τη λειτουργική ανεξαρτησία τους ως οργάνων. Μάλιστα, όπως έχει κριθεί, αρκεί για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας κατά το στάδιο αυτό η εν λόγω ανάθεση της αποφασιστικής αρμοδιότητας επιλογής στο συγκεκριμένο όργανο, χωρίς να προσ απαιτείται ο αποκλεισμός μη αποφασιστικής ανάμιξης άλλων οργάνων, ακόμη και κυβερνητικών, π.χ. δι' ερωτήματος αυτών προς κίνηση της διαδικασίας επιλογής από την Διάσκεψη των Προέδρων<sup>68</sup>.

#### Δ. Ορισμένη θητεία

- 39 Το ορισμένο της θητείας των μελών μιας ανεξάρτητης αρχής αφορά προεχόντως την προσωπική ανεξαρτησία των μελών της και, επομένως, πρέπει να ερμηνεύεται εναρμονίως και προς τα ανωτέρω εκτεθέντα σχετικά με την προσωπική ανεξαρτησία. Ακόμη δε και αν θεωρηθεί ότι το ορισμένο της θητείας εντάσσεται κατ' ουσίαν στις εγγυήσεις της προσωπικής ανεξαρτησίας, είναι σημαίνουσα η ρητή αναφορά αυτής της εγγύησης στη συνταγματική διάταξη, διότι ούτως κατοχυρώνεται αυτή, ακόμη και ως ειδική έκφανση της προσωπικής ανεξαρτησίας, κατά τρόπο μη επιδεκτικό διαφορετικών εκτιμήσεων ή επιρρεπή σε εκπτώσεις ως προς τη θητεία κατά νομοθετική επιλογή δυνάμενη να υπαγορεύεται από αποκλίνοντες προς την ορισμένη θητεία σκοπούς. Εξάλλου, είναι σημαντικό να τονίζεται ότι το ορισμένο της θητείας είναι εγγύηση της ανεξαρτησίας, και όχι κάποιος ουδέτερος οργανωτικός κανόνας, που θα μπορούσε και να λείπει χωρίς να αλλοιώνεται η ανεξαρτησία. Η έμφαση στον εγγυητικό χαρακτήρα της ορισμένης θητείας έχει σημασία για την ορθή κατανόηση αυτής της ρήτρας. Το ορισμένο της θητείας δεν αποτελεί κάποιον κανόνα περιορισμού της διάρκειας του οργανικού δεσμού των μελών προς την ανεξάρτητη

<sup>67</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 188-190.

<sup>68</sup> Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 2572/2015, σκ. 6, ΣτΕ 4583/2015, σκ. 7, ΣτΕ 675/2016, σκ. 7, ΣτΕ 2877/2016, σκ. 3, ΣτΕ 1038/2019, σκ. 4. Μάλιστα, κατά την ενωσιακή νομολογία, ο διορισμός μελών ανεξαρτήτων αρχών από την κυβέρνηση έχει θεωρηθεί επιτρεπτός στο πλαίσιο της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών. Βλ. σχετικώς απόφαση του Δικαστηρίου της 11.06.2020 επί της υποθ. C-378/19 *Prezident Slovenskej republiky*, EU:C:2020:462, σκ. 38-40. Πάντως, υπό τις ισχύουσες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, και οι εισηγήσεις προς τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ανατίθενται σε κοινοβουλευτικό όργανο, και συγκεκριμένα στον Πρόεδρο της Βουλής (βλ. κατωτ., υπό IV.2).

αρχή, αλλά εγγύηση του αδιατάρακτου της θητείας τους κατά την ορισμένη διάρκεια αυτής. Το νόημα της ρήτρας δηλαδή δεν είναι ότι το πρόσωπο δεν μπορεί επ' ουδενί να συνεχίσει τη θητεία του μετά την πάροδο της ορισμένης διάρκειάς της, αλλά τουναντίον ότι δεν επιτρέπεται κατ' αρχήν η πρόωρη λήξη της θητείας. Αν η θητεία ενός μέλους μπορούσε να λήγει πρόωρα, π.χ. λόγω διαφορετικής εκτίμησης του ορίζοντος οργάνου ως προς την καταλληλότητα του προσώπου για τη στελέχωση της αρχής ή λόγω μεταβολής του νομικού καθεστώτος σχετικά με τα προσόντα, τα κωλύματα ή τα ασυμβίβαστα των μελών με άμεση ισχύ και για τα υπηρετούντα μέλη<sup>69</sup>, το μέλος θα ήταν ευάλωτο σε επιρροές από όργανα και παράγοντες που θα μπορούσαν να προκαλέσουν άμεσα ή έμμεσα την πρόωρη λήξη της θητείας του<sup>70</sup>. Μια τέτοια πρόωρη λήξη είναι κατ' αρχήν ανεπίτρεπτη, διότι πρωτίστως προς αυτή την εγγυητική της ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής εξουσίας κατεύθυνση πρέπει να ερμηνεύεται η εν λόγω ρήτρα.

Ωστόσο, αυτή η εγγυητική της ανεξαρτησίας διάσταση της ορισμένης θητείας θα μπορούσε να θιγεί και αντιστρόφως. Αν η ορισμένη θητεία εννοούνταν απλώς ως ελάχιστη θητεία δυνάμενη να παρατείνεται σιωπηρώς για αόριστο χρονικό διάστημα λόγω της μη επιλογής νέων μελών, το ενδεχόμενο μιας τέτοιας εύνοιας, στο μέτρο που θα μπορούσε να εικασθεί από το μέλος ότι θα μπορούσε και να μεθοδευθεί από πολιτικούς παράγοντες μετέχοντες στα αρμόδια όργανα, θα ήταν επίσης ικανό να οδηγήσει σε κάμψη της ανεξαρτησίας του εικαζόμενου μέλους. Το αδιέξοδο που προκλήθηκε από την πέραν του ευλόγου χρόνου μη επιλογή νέων μελών των ανεξαρτήτων αρχών εξαιτίας της επί μακρόν μη επιτεύξεως της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής (βλ. ανωτ., υπό II.2) ευνόησε την είσοδο στο συνταγματικό κείμενο ενός «δουρείου ίππου», που μπορεί να πλήξει την ανεξαρτησία κατά τρόπο μη θίγοντα μεν τη συνέχιση της λειτουργίας των ανεξαρτήτων αρχών λόγω δυστοκίας

<sup>69</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, «Το συνταγματικό θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών», σε: Κ. Σπανού/Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κουλτούρα, ιστορία, δημοκρατία. Τιμητικός τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο*, 2018, σελ. 137 επ. (143), όπου τονίζεται ότι η καθιέρωση επί πλέον ασυμβιβάστων των μελών των ανεξαρτήτων αρχών μπορεί να συνιστά καταστρατήγηση εις βάρος της «ορισμένης θητείας» τους.

<sup>70</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-288/12, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, ό.π., σκ. 54: «αν επιτρεπόταν σε κάθε κράτος μέλος να θέσει τέρμα στη θητεία αρχής ελέγχου πριν την αρχικώς προβλεπόμενη λήξη της κατά παράβαση των κανόνων και των εγγυήσεων που έχουν προβλεφθεί προς αυτόν τον σκοπό από την εφαρμοστέα νομοθεσία, η απειλή τέτοιας πρόωρης παύσεως, η οποία θα επλανάτο επί της αρχής αυτής καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια μορφή υπακοή της στην πολιτική εξουσία, ασυμβίβαστη με την ως άνω απαίτηση περί ανεξαρτησίας».



ως προς την επιλογή νέων μελών, αλλά οπωσδήποτε επηρεάζοντα την προσωπική ανεξαρτησία των μελών που ενδέχεται να εικάζουν πλέον ότι είναι πιθανή μια δυστοκία ευνοούσα την επ' αόριστον συνέχιση της θητείας τους. Ο «δούρειος ίππος», καλοπροαίρετα και ευλόγως με βάση την πρόσφατη θεσμική εμπειρία εισελθών στην παρ. 2 του άρθρου 101Α Σ., είναι η ανεπιφύλακτη πρόβλεψη στο –ισχύον μετά την αναθεώρηση του 2019– εδ. ε΄ περί παρατάσεως της θητείας των μελών «έως τον διορισμό νέων μελών». Η διάταξη δεν θέτει ρητώς κανένα όριο μιας τέτοιας παράτασης. Μάλιστα, στο εδάφιο δεν περιέχεται παραπομπή στον νόμο, ώστε να δύναται να τεθεί νομοθετικώς κάποιο όριο της παράτασης.

- 41 Παρά ταύτα, κατά τη γνώμη μας, η παράταση δεν είναι επιτακτικώς εκ του Συντάγματος απεριόριστη. Οπωσδήποτε ο σκοπός της διάταξης είναι να δοθεί ένα ισχυρό συνταγματικό στίγμα υπέρ της συνέχισης της νόμιμης λειτουργίας των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτητών αρχών, σε περίπτωση δυστοκίας ως προς την επιλογή νέων μελών, ώστε το ζήτημα να μην κρίνεται από τα δικαστήρια απλώς με αναγωγή σε σταθμίσεις μεταξύ αντίρροπων αρχών. Υπό την ισχύουσα προ της αναθεώρησης του 2019 διάταξη, στην οποία δεν προβλεπόταν η εν λόγω ρήτρα, το Συμβούλιο της Επικρατείας με μακρά σειρά αποφάσεών του είχε κρίνει ότι για εύλογο χρόνο κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις δικαιολογείται η συνέχιση της λειτουργίας των ανεξαρτητών αρχών με μέλη των οποίων έχει παρέλθει ο προβλεπόμενος χρόνος της κατά νόμον ορισμένης θητείας<sup>71</sup>. Ο εύλογος χρόνος, κρινόμενος εκάστοτε από το Συμβούλιο Επικρατείας, αποτέλεσε τον κανονιστικό παράγοντα εξισορρόπησης μεταξύ της συνταγματικής ρήτρας της «ορισμένης θητείας» και της αρχής της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας. Ωστόσο, μετά από ένα χρονικό σημείο το ανώτατο δικαστήριο έκρινε ότι αυτή η εγκυστούμενη στον εύλογο χρόνο ισορροπία είχε διαταραχθεί, με συνέπεια την ακύρωση πράξεων ανεξαρτητών αρχών λόγω μη νόμιμης συγκρότησης εκ της συμμετοχής μελών για τα οποία η «ορισμένη θητεία» είχε ήδη λήξει για διάστημα που υπερέβαινε τον εύλογο χρόνο. Αυτό το αδιέξοδο έταμε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2019.
- 42 Οπωσδήποτε η πρόβλεψη μιας ρητής συνταγματικής διάταξης υπέρ της κατ' αρχήν παρατάσεως της θητείας ενισχύει ουσιαδώς την υπέρβαση της «ορισμένης θητείας», καθώς μια τέτοια υπέρβαση δεν κρίνεται ως κατ' εξαίρεση απόκλιση από έναν ρητό συνταγματικό όρο βάσει μιας γενικής αρχής υπέρ της συνέχειας της δημόσιας υπη-

<sup>71</sup> Βλ. ανωτ. υποσημ. 25. Βλ., επίσης, ενδεικτικώς, ΣτΕ 2043/2016, σκ. 4-5, ΣτΕ 2583/2017 (Ολομ.), σκ. 7, ΣτΕ 223/2018, σκ. 7, ΣτΕ 521/2018, σκ. 6, ΣτΕ 2541/2018, σκ. 6, ΣτΕ 1136/2020, σκ. 6-7, ΣτΕ 1841/2020, σκ. 6-7, ΣτΕ 1907/2020, σκ. 7-8.

ρεσίας. Η προ του 2019 εξαίρεση έχει πλέον καταστεί συνταγματικός κανόνας και, κατά τούτο, δεσμεύει και τη νομολογία προς την κατ' αρχήν αποδοχή της υπέρβασης της «ορισμένης θητείας» αντί της κατ' εξαίρεσιν ανοχής<sup>72</sup> μιας τέτοιας συνέχισης. Ωστόσο, η ρητή πλέον συνταγματική ρήτρα της παράτασης, για τους παραπάνω αναγόμενους στην ίδια την ανεξαρτησία των αρχών λόγους, δεν επιτρέπεται να οδηγεί αδιαφόρως και απεριορίστως σε υπέρμετρες ή αδικαιολόγητες συνεκτίσεις της θητείας. Δεν μπορεί π.χ. να θεωρείται ότι η νέα συνταγματική ρήτρα επιβάλλει την επ' αόριστον, και μάλιστα επί μακρόν, παράταση της «ορισμένης θητείας», ακόμη και χωρίς να συνεδριάζει εγκαίρως η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής προς επιλογή νέων μελών. Ούτε μπορεί να παρατείνεται η θητεία εκ μη ευλόγου δυστοκίας επιλογής, και μάλιστα με τη μειωθείσα πλειοψηφία των τριών πέμπτων, για υπέρμετρο χρόνο, π.χ. για επιπλέον διάστημα υπερβαίνον τη διάρκεια της «ορισμένης θητείας». Κατά τη γνώμη μας, δικαιολογείται η θέση κάποιων ακροτάτων ορίων της παράτασης, που θα σέβονται βεβαίως τη συνταγματική ρήτρα περί παρατάσεως αλλά δεν θα αφήνουν ανοικτό το ενδεχόμενο σαφών καταστρατηγήσεων, οι οποίες εν τέλει θα έπλητταν την ίδια την ανεξαρτησία των αρχών. Ενόψει δε της ρητής συνταγματικής ρήτρας, η θέση ακροτάτων ορίων στην παράταση προσήκει να μην τίθεται *ad hoc* από τα δικαστήρια, αλλά πρέπει να ενεργοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση ο νομοθέτης.

Εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση του ζητήματος, εφόσον γίνει δεκτή η εδώ υποστη- 43  
ριζόμενη ερμηνεία της νέας διάταξης, υφίσταται: Καθώς το ορισμένο της θητείας προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 101Α Σ., η ρήτρα περί παρατάσεως, παρότι περιέχεται στην παρ. 2, υπάγεται νοηματικώς στην εν λόγω κύρια ρύθμιση της παρ. 1. Άλλωστε, το κύριο αντικείμενο της παρ. 2 είναι διαδικαστικά ζητήματα στελέχωσης των ανεξαρτήτων αρχών, και όχι οι εγγυήσεις της ανεξαρτησίας, μεταξύ των οποίων και η «ορισμένη θητεία», που προβλέπονται συστηματικώς στην παρ. 1, όπου εν πάση περιπτώσει θα ήταν προτιμότερο να έχει εντεθεί και η ρήτρα περί παρατάσεως. Συνεπώς, για τη θέση ακροτάτων ορίων στην παράταση, ως ζήτημα αφορών το ορισμένο της θητείας, ο νομοθέτης μπορεί να ενεργοποιηθεί δυνάμει της εξουσιοδοτήσεως της παρ. 1. Ούτως τα δικαστήρια δεν θα κρίνουν *ad hoc* την υπέρβαση ακροτάτων ορίων, αλλά θα περιορισθούν σε έλεγχο συνταγματικότητας και σε εφαρμογή μιας σαφούς διάταξης νόμου, η οποία θα πρέπει με τρόπο γενικό

<sup>72</sup> Βλ. τη νομολογία που παραπέμπεται στην αμέσως προηγούμενη υποσημ., όπου, κατά τη διάρκεια του κρινόμενου ως ευλόγου χρόνου, χαρακτηρίζεται «ανεκτή» η παράταση της θητείας των μελών και η συνέχιση της λειτουργίας της ανεξάρτητης αρχής.

και αφηρημένο αφενός να σέβεται τη ρήτρα περί κατ' αρχήν παρατάσεως, αφετέρου να διασφαλίζει τη σημαίνουσα το σύνολο της ρύθμισης του άρθρου 101Α Σ. ανεξαρτησία των αρχών σε οριακές περιπτώσεις ενδεχομένων καταστρατηγήσεων.

#### IV. ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ (:)

##### 1. Ανεξάρτητες αρχές και Βουλή

- 44 Το Σύνταγμα, παρότι κατοχυρώνει την ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας, δεν διαρρηγγύνει τις σχέσεις μεταξύ των ανεξαρτήτων αρχών και της Βουλής<sup>73</sup>. Μάλιστα, οι συνταγματικές διατάξεις προβλέπουν την επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με διαδικασία οριζόμενη από τον Κανονισμό της Βουλής. Όπως προεξετέθη (βλ. ανωτ., υπό III.3.Γ), αυτή η συνταγματική ρύθμιση αποτελεί διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας ενόψει των ιδιαίτερων γνωρισμάτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, της εν πάση περιπτώσει θέσης της ως οργάνου του αντιπροσωπευτικού σώματος με σύνθεση ευρύτατου πολιτικού φάσματος και της αυξημένης πλειοψηφίας των τριών πέμπτων που απαιτείται για τη λήψη απόφασης επιλογής μελών ανεξαρτήτων αρχών. Μάλιστα, στην εν λόγω διαδικασία εμπλέκεται επιπροσθέτως μόνο ο Πρόεδρος της Βουλής, ως όργανο ούτως ή άλλως περιβεβλημένο με αυξημένο κύρος και αιρόμενο υπεράνω των συνήθων πολιτικών διαξιφισμών, στο οποίο ανατίθεται η εισήγηση προς τη Διάσκεψη, σύμφωνα με το άρθρο 14 περ. δ΄ του Κανονισμού της Βουλής. Ενόψει του ότι οι ανεξάρτητες αρχές, προφανώς, δεν θα μπορούσαν να αυτοσυγκροτούνται, αυτός ο συνταγματικός συσχετισμός με τη Βουλή κατά το στάδιο της συγκρότησής τους δεν συνιστά εξάρτησή τους αλλά την προσήκουσα στην λειτουργική ανεξαρτησία τους αναγκαία συνάφειά τους με κοινοβουλευτικούς θεσμούς<sup>74</sup> αυξημένου κύρους χάριν της, κατά το δυνατόν, υπέρβασης ασύμβατων με την ανεξαρτησία πολιτικών ταυτίσεων. Είναι αυτονόητο ότι τα μέλη επιλέγονται άνευ όρων και άνευ οιασδήποτε δεσμεύσεώς τους έναντι

<sup>73</sup> Η διατήρηση κοινοβουλευτικής επιρροής επί των ανεξαρτήτων αρχών είναι επιτρεπτή και κατά το ενωσιακό δίκαιο, ή ίσως και επιβάλλεται επί τη βάση της ενωσιακής κατοχύρωσης της δημοκρατικής αρχής. Βλ. συναφώς την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-518/07 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 43, 45: «Βεβαίως, δεν μπορεί να νοηθεί η έλλειψη κάθε κοινοβουλευτικής επιρροής επί των αρχών αυτών. [...] Επιπλέον, ο νομοθέτης μπορεί να επιβάλει στις αρχές ελέγχου την υποχρέωση να λογοδοτούν για τις δραστηριότητές τους στο κοινοβούλιο».

<sup>74</sup> Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 127, σχετικά με τη συμβατότητα προς το ενωσιακό δίκαιο του διορισμού μελών ανεξαρτήτων αρχών από το κοινοβούλιο ή από την κυβέρνηση. Βλ. και ανωτ., υποσημ. 68.

της Διάσκεψης των Προέδρων ή της Βουλής εν γένει σχετικά με την κατεύθυνση, το περιεχόμενο ή τον τρόπο της άσκησης των καθηκόντων τους<sup>75</sup>.

45 Η συγκρότηση των ανεξαρτήτων αρχών με απόφαση κοινοβουλευτικού οργάνου παρέχει δημοκρατική νομιμοποίηση στις ανεξάρτητες αρχές<sup>76</sup>, η οποία διατηρείται, παρά την κατ' αρχήν αδυναμία πρόωρης παύσης των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, με τον ήπιο κοινοβουλευτικό έλεγχο που προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ) κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 101Α Σ. Ειδικότερα, το άρθρο 14 περ. ζ' ΚτΒ προβλέπει ότι η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, όποτε το κρίνει αναγκαίο, καλεί μια ανεξάρτητη αρχή για θέματα σχετικά με την κατά το Σύνταγμα εκπλήρωση της αποστολής της. Επίσης, οι ανεξάρτητες αρχές υποβάλλουν ετησίως έκθεση πεπραγμένων για το εκάστοτε προηγούμενο έτος, η οποία διαβιβάζεται στη μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή κατά περίπτωση συνιστωμένη από τη Διάσκεψη των Προέδρων (άρθρο 138Α παρ. 1 συνδ. 43Α παρ. 2 περ. α' ΚτΒ). Η αρμόδια επιτροπή, επεξεργαζόμενη τις υποβαλλόμενες εκθέσεις, μπορεί να καλεί σε ακρόαση τους Προέδρους ή μέλη των ανεξαρτήτων αρχών (άρθρο 138Α παρ. 6 συνδ. 41Α ΚτΒ). Τα πορίσματα των συζητήσεων της επιτροπής για το έργο κάθε ανεξάρτητης αρχής υποβάλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής και αποστέλλονται από αυτόν στον αρμόδιο υπουργό και στην εκάστοτε ελεγχόμενη αρχή (άρθρο 138Α παρ. 4 ΚτΒ). Τα πορίσματα αυτά προφανώς πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αρχές, ώστε αυτές –με όρους πάντοτε ανεξαρτησίας– να κρίνουν αν πρέπει να προβούν σε σχετικές ενέργειες προς βελτίωση του έργου τους. Σε καμία περίπτωση, όμως, αυτά τα πορίσματα δεν μπορούν να θεωρηθούν οδηγίες, υποδείξεις ή κατευθύνσεις με έννομες συνέπειες ή με κάποια (έστω και οιονεί) δεσμευτικότητα ή, ακόμη, θέτουσες κάποιο βάρος εκπληρωτέο από τις ανεξάρτητες αρχές κατά τη λήψη μελλοντικών αποφάσεών τους. Υπ' αυτούς τους όρους, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξαρτήτων αρχών διαμορφώνεται από τον Κανονισμό της Βουλής μάλλον ως μια σχέση «ελεγκτικής επικουρίας». Άλλωστε, η συνεργατική, και όχι εν στενή εννοία ελεγκτική, σχέση μεταξύ της Βουλής και των ανεξαρτήτων αρχών επιβεβαιώνεται από την πρόβλεψη αναφορών με πρωτοβουλία των ανεξαρτήτων

<sup>75</sup> Βλ. Γ. Καμίνη, *Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου*, ΝοΒ 50/2002, σελ. 99-100.

<sup>76</sup> Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, *Σύνταγμα & Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης». Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της «συναινετικής αναθεώρησης»...*, 2000, σελ. 221-222, ο οποίος, ήδη πριν από την αναθεώρηση του 2001, θεωρούσε απαραίτητη για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξαρτήτων αρχών την «καθοριστική σύνδεσή τους με τη Βουλή».

αρχών προς τη Βουλή για την προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής τους (άρθρο 138Α παρ. 7 περ. α΄ ΚτΒ)<sup>77</sup>, εδραιωμένης έτσι μιας αμφίδρομης σχέσεως.

## 2. Ανεξάρτητες αρχές και δικαστική εξουσία

- 46 Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών στρέφεται έναντι της πολιτικής εξουσίας, τόσο ευθέως όσο και έναντι των οργάνων που ελέγχονται από αυτήν, δηλαδή των διοικητικών οργάνων που ελέγχονται από την Κυβέρνηση στο πλαίσιο της ιεραρχικής σχέσης, από την οποία εκφεύγουν οι ανεξάρτητες αρχές. Τα δικαστήρια, τελούντα συνταγματικώς σε καθεστώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών, δεν υπόκεινται, επίσης, στην πολιτική εξουσία. Επομένως, ο έλεγχος των δικαστηρίων επί των ανεξαρτήτων αρχών δεν συνιστά νόθευση της ανεξαρτησίας των τελευταίων. Άλλωστε, η ανεξαρτησία αμφοτέρων των συνταγματικών θεσμών υπηρετεί το κράτος δικαίου, και ιδίως την αμεροληψία και την (πολιτική) ουδετερότητα, που πρέπει να χαρακτηρίζουν τόσο τη δικαιοδοτική λειτουργία όσο και την εξουσία των ανεξαρτήτων αρχών. Καθώς δε η δικαιοδοτική λειτουργία συνίσταται στον τελικό περί δικαίου λόγου εντός της έννομης τάξης με τη μορφή της επίλυσης διαφορών, σε αυτό τον δικαστικό έλεγχο πρέπει να υπάγεται το σύνολο της κρατικής εξουσίας, συμπεριλαμβανομένων των πράξεων ή των παραλείψεων των ανεξαρτήτων αρχών εκ των οποίων προκαλούνται έννομες διαφορές<sup>78</sup>. Μάλιστα, οι εκτελεστές πράξεις των ανεξαρτήτων αρχών υπάγονται ανεξαιρέτως σε ακυρωτικό έλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α΄ Σ. Ο ακυρωτικός έλεγχος δεν επηρεάζεται από την –κατά τα ανωτέρω (υπό ΙΙΙ.2), ώδε υποστηριζόμενη– μη ένταξη των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών στην Διοίκηση, διότι σε αυτόν υπάγονται όλες οι νομικά δέσμιες πράξεις δημόσιας εξουσίας<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Βλ. και άρθρο 32Α παρ. 7 περ. ε΄ ΚτΒ, σχετικά με τη «διαβούλευση» με τις ανεξάρτητες αρχές της διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

<sup>78</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 215-217. Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθ. C-718/18 *Επιτροπή κ. Γερμανίας*, ό.π., σκ. 128, όπου η προσφυγή των θιγομένων από απόφαση ανεξάρτητης αρχής ενώπιον άλλου φορέα ανεξάρτητου από τα εμπλεκόμενα μέρη και από την κυβέρνηση θεωρείται «ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η οποία συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη».

<sup>79</sup> Βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία*, ό.π., σελ. 254-296, όπου συστηματική ανάλυση του συνταγματικού εύρους του ακυρωτικού ελέγχου σε συσχετισμό με την ως άνω έννοια της συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξαρτησίας, που περιάγει –μόνον– τις πέντε ανεξάρτητες αρχές εκτός του εδραιωμένου στο άρθρο 26 Σ. τριπτύχου κατ' αρχήν οργάνωσης της κρατικής εξουσίας.

Πάντως, εκ του ότι αμφότεροι οι εν λόγω θεσμοί υπηρετούν το κράτος δικαίου ή 47  
ότι τα δικαστήρια έχουν τον τελικό περί δικαίου λόγο ή ότι τα δικαστήρια αποτε-  
λούν την τρίτη από τις εξουσίες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 26 Σ. ουδόλως  
προσδίδεται στη δικαστική εξουσία κάποια ευχέρεια υποκατάστασης των ανε-  
ξαρτήτων αρχών. Τα δικαστήρια ελέγχουν τις πράξεις των ανεξαρτήτων αρχών,  
με όρους πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, μόνον εφόσον  
και καθ' όσον ανακύψει σχετική έννομη διαφορά. Τα δικαστήρια ούτε δύνανται  
να ελέγχουν αυτεπαγγέλτως τις πράξεις των ανεξαρτήτων αρχών ούτε, βεβαίως,  
δύνανται κατ' επίκλησιν του άρθρου 26 Σ. να εκφέρουν τον περί δικαίου λόγο  
τους, υποκαθιστώντας τις ανεξάρτητες αρχές, προ πάσης διαφοράς<sup>80</sup>. Μια τέτοια  
επέκταση του δικαστικού έργου δεν συνιστά δικαιοδοτική λειτουργία και, επομέ-  
νως, μη ερειδόμενη στο άρθρο 26 Σ. θα αποτελούσε νόσφιση της εξουσίας των  
ανεξαρτήτων αρχών.

Αυτή η εκ του Συντάγματος οριοθέτηση της δικαστικής εξουσίας δεν αφορά μόνον 48  
τους δικαστικούς σχηματισμούς αλλά το σύνολο των οργάνων που ανήκουν στη  
δικαστική εξουσία. Στις γενικές και στις ειδικές διατάξεις του Συντάγματος στις  
οποίες κατοχυρώνονται οι ανεξάρτητες αρχές δεν ορίζεται μόνον ότι η κρατική  
εξουσία στα καθορισθέντα πεδία ασκείται υπό τους όρους και τις εγγυήσεις της  
ανεξαρτησίας, αλλά και ότι αυτή ασκείται από τα συγκεκριμένα όργανα και μόνον.  
Όπως προελέχθη, στην ανεξαρτησία της οικείας κρατικής εξουσίας αντιστοιχεί  
και ο οργανωτικός κανόνας της αποκλειστικής αρμοδιότητας των συγκεκριμένων  
οργάνων επί των εν λόγω πεδίων. Αυτή η αποκλειστικότητα στρέφεται έναντι  
απάντων των κρατικών οργάνων, πολιτικών και μη. Συνεπώς, ούτε δικαστικά  
όργανα μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους στα εν λόγω πεδία, που  
είναι αποκλειστικώς εμπειστημένα από το Σύνταγμα στις ανεξάρτητες αρχές.  
Το γεγονός ότι και τα δικαστικά όργανα απολαύουν συνταγματικών εγγυήσεων  
ανεξαρτησίας δεν τους επιτρέπει να παρεισφρέουν στα πεδία των ανεξαρτήτων  
αρχών και να κάμπουν τον οργανωτικό κανόνα της αποκλειστικής αρμοδιότητας  
των τελευταίων. Για τον ίδιο, άλλωστε, λόγο η κρατική εξουσία επί του πεδίου

<sup>80</sup> Για τον ίδιο λόγο, οι ανεξάρτητες αρχές δεν επιτρέπεται απέχουν από την άσκηση αρμοδιότητάς τους κατ' επίκλησιν της αγωγής συναφούς διαφοράς ενώπιον δικαστηρίου προ πάσης ενεργείας ή παραλείψεως της ανεξάρτητης αρχής. Βλ. σχετικώς ΣτΕ 561/2022, σκ. 10, 17, με την οποία κρίθηκε ότι η ανεξάρτητη αρχή οφείλει να ασκεί τις αρμοδιότητές της προς διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας των εφαρμοστέων κανόνων του ενωσιακού δικαίου και δεν επιτρέπεται να αρνηθεί την άσκηση αρμοδιότητάς της λόγω εκκρεμοδικίας συναφούς διαφοράς ενώπιον δικαστηρίου.

που έχει ανατεθεί σε κάθε μία ανεξάρτητη αρχή πρέπει να ασκείται από αυτή και μόνο, και όχι από άλλες ανεξάρτητες αρχές, έναντι των οποίων επίσης στρέφεται ο οργανωτικός κανόνας της αποκλειστικότητας των αρμοδιοτήτων<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Μάλιστα, καθ' όσον οι αρμοδιότητες των ανεξαρτήτων αρχών είναι εγγυητικές συνταγματικών δικαιωμάτων, επιτρέπεται η επιβολή σχετικών διοικητικών κυρώσεων από περισσότερες ανεξάρτητες αρχές κατ' ενάσκηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας εκάστης για την προστασία του οικείου δικαιώματος. Βλ. σχετικά ΣτΕ 3473/2017, σκ. 11, κατά την οποία κάμπτεται και η αρχή *ne bis in idem*, με συνέπεια να επιτρέπεται για την ίδια παράβαση η επιβολή διαφορετικών διοικητικών κυρώσεων από δύο ανεξάρτητες αρχές (από το ΕΣΡ και την ΑΔΑΕ στην εν λόγω υπόθεση). Βλ. συναφώς Ε. Πρεβεδούρου, *Σωρευτική επιβολή διοικητικών κυρώσεων-αρχή της αναλογικότητας-διάλογος ΣτΕ-ΔΕΕ και ΕΔΔΑ: ΣτΕ 3473/2017*, ΘΠΔΔ 11/2018, σελ. 34 επ. (38)· Μ. Μουστάκα, *Η αρχή ne bis in idem και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Το αβέβαιο μέλλον μιας (κάποτε) πολλά υποσχόμενης αρχής*, 2018, σελ. 417 επ.× Κ. Παναγούλια, *Ο δικαστικός έλεγχος*, ό.π., σελ. 200-203.