

Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην Ελλάδα. Συστηματοποίηση, Αξιολόγηση, Προοπτικές

Βασίλης Γ. Τζέμος, Διδάκτωρ Νομικής, Ειδικός Επιστήμων Συνηγόρου του Πολίτη, Διδάσκων (π.δ. 407/80) στη Βαθμίδα του Επίκουρου Καθηγητή Πανεπιστημίου Στερεάς Ελλάδος

1. Εισαγωγή

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν αναπόσπαστο και σημαντικό κομμάτι του ελληνικού κράτους¹. Με τον όρο ανεξάρτητες (διοικητικές)² αρχές αναφερόμαστε στα κρατικά νομικά πρόσωπα που ασκούν ειδική διοικητική και κυβερνητική αρμοδιότητα χωρίς να είναι ενσωματωμένα στην κλασική ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας. Οι ανεξάρτητες αρχές είναι περιβεβλημένες με ανεξαρτησία έναντι των άλλων εξουσιών και ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας. Τόσο οι αρμοδιότητες όσο και η οργάνωση αλλά και η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών ποικίλλουν³. Το βασικό κοινό χαρακτηριστικό που τις συστηματοποιεί σε ειδικό υποσύνολο της κρατικής δομής είναι η αυτονόμησή τους από α) την κεντρική διοίκηση, β) την αποκεντρωμένη διοίκηση και γ) την τοπική και ειδική αυτοδιοίκηση. Οι ανεξάρτητες (διοικητικές) αρχές υπάγονται στην ύλη του διοικητικού δικαίου. Αν για λόγους συστηματικής επόπτευσης τριχοτομηθεί το διοικητικό δίκαιο σε γενικό διοικητικό δίκαιο, δικονομικό διοικητικό δίκαιο και ειδικό διοικητικό δίκαιο, οι ανεξάρτητες αρχές καταλαμβάνουν ένα σημαντικό χώρο στο ειδικό διοικητικό δίκαιο. Η συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων ανεξαρτήτων αρχών βάσει

¹ Βέβαια Ανεξάρτητες Αρχές υπάρχουν και στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και ο Ευρωπαϊός Επόπτης για τα Προσωπικά Δεδομένα.

² Βλ. ενδεικτικά τις συμβολές των Α. Μπενάκη, Ν. Φραγκάκη, Ρ. Hustinx, Ν. Αλιβιζάτου, Μ. Nowicki, Γ. Παπαδημητρίου, Σ. Σημίτη, Γ. Βέη, Δ. Γουργουράκη, Γ. Καμίμη, Α. Λαμπρινόπουλου, Ι. Λασκαρίδη, Π. Παυλόπουλου, Ε. Βενιζέλου, Σ. Μαθθία σε: Ν. Φραγκάκη (επιμ.), Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία, 2008, Α. Μαρίνος, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στην Ελλάδα, ΕΔΔΔ 2008, σ. 5επ., Γ. Καμίνης, Οι ανεξάρτητες αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος Δεύτερος, 2006, σ. 813επ., Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και η επιβολή πριοστήμωσ, σε Τιμητικός Τόμος ΣτΕ, 2004, σ. 783επ., Α. Κεχρής, Σκέψεις επί της έννοιας Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, ΕφημΔΔ 2007, σ. 353επ., Φ. Μπότσης, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξαρτήτων Αρχών, ΕφημΔΔ 2007, σ. 361επ., Α. Παραράς, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ 2006, σ. 123επ., Η. Μαυρομούστακου, Ρύθμιση και δικαιώματα: συγκλίνουσες ή αποκλίνουσες τάσεις, ΕφημΔΔ 2008, σ. 399επ., Ε Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σ. 611επ., Α. Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, 2007, σ. 157επ.

³ Βλ. παράγραφο 4 του παρόντος για την ποικιλία των νομοθετικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών.

του άρθρου 101^{α4} σε συνδυασμό και με ειδικότερες ρυθμίσει του Συντάγματος⁵ καθιστά ένα τμήμα του ειδικού διοικητικού δικαίου των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών και ύλη του συνταγματικού δικαίου.

Το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο της εκτελεστικής εξουσίας εμπλουτίστηκε με την αναθεώρηση του 2001 από ένα ακόμα κεφάλαιο που έλαβε τη θέση του δίπλα στα κεφάλαια περί α) Προέδρου της Δημοκρατίας⁶, β) Κυβέρνησης⁷, γ) κλασικής, κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης⁸, δ) τοπικής αυτοδιοίκησης⁹ και ε) ειδικής αυτοδιοίκησης¹⁰. Πρόκειται για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.

2. Περί ανεξαρτησίας

Υπό τον όρο Ανεξάρτητες Αρχές ή Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχής στεγάζονται στο ελληνικό θεσμικό σύστημα ποικίλα είδη δημόσιας νομικής οργάνωσης. Είναι τόσο γενική και περιεκτική η έννοια Ανεξάρτητες Αρχές, ώστε μπορεί να θεωρηθεί συνισταμένη όλων των εκδοχών κρατικής εξουσίας: Κάθε είδος εξουσίας επιτελεί, θεσμικά και νομικά και όχι πολιτικά ή κοινωνιολογικά εξεταζόμενο, ανεξάρτητα των

⁴ Άρθρο 101^α του Συντάγματος:

«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 και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

⁵ Άρθρο 9^ο του Συντάγματος: «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει.» Άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος: «Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει.» Άρθρο 19 παρ. 2 του Συντάγματος: «2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής που διασφαλίζει το απόρρητο της παραγράφου 1.» Άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει.» Άρθρο 103 παρ. 9. του Συντάγματος: «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή.» Βλ. και παράγραφο 3 του παρόντος για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.

⁶ Μέρος τρίτο, τμήμα Β. του Συντάγματος, άρθρα 30επ.

⁷ Μέρος τρίτο τμήμα Δ. του Συντάγματος, άρθρα 81επ.

⁸ Άρθρο 101 του Συντάγματος.

⁹ Άρθρο 102 του Συντάγματος.

¹⁰ Άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους.»

ρόλο του – τις αρμοδιότητές του, δηλαδή χωρίς εντολές ή εξαρτήσεις από τις άλλες μορφές κρατικής εξουσίας. Σε μια φιλελεύθερη και δικαιοκρατούμενη δημοκρατία οι εξουσίες - αρχές α) διακρίνονται σε εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική, β) διασταυρώνονται μερικώς¹¹, και γ) πέραν της διασταύρωσης αυτής ασκούν ανεξάρτητα από τις άλλες εξουσίες την αποστολή τους. Δηλαδή η ανεξαρτησία της κρατικής εξουσίας δεν πρωτοεμφανίζεται με τις Ανεξάρτητες Αρχές αλλά είναι συστατικό στοιχείο και των τριών κρατικών λειτουργιών. Όμως με την θεσμική πρωτοτυπία των Ανεξαρτήτων Αρχών, ο όρος ανεξαρτησία σημαίνει ανεξαρτησία από τους πόλους της κρατικής και ιδιωτικής εξουσίας και ιδίως από την «κυριαρχική» εκτελεστική πολιτική εξουσία και τα κόμματα.

3. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές

Η βασική συστηματοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο ελληνικό θεσμικό σύστημα είναι σε συνταγματικά κατοχυρωμένες και σε μη συνταγματικά κατοχυρωμένες.

Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι πέντε: 1) Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)¹², 2) Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)¹³, 3) Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)¹⁴, 4) Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)¹⁵ και 5) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)¹⁶. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν, όσον αφορά στο συνταγματικά προσδιορισμένο θεσμικό τους περιεχόμενο, με νόμο. Αυτό μπορεί να συμβεί μόνο με συνταγματική αναθεώρηση. Βέβαια με τυπικούς νόμους, εκτελεστικούς του Συντάγματος, οι οποίοι δύνανται να μεταρρυθμίζονται με νέους τυπικούς νόμους και να εξειδικεύονται περαιτέρω με κανονιστικές πράξεις των Ανεξαρτήτων Αρχών, προσδιορίζονται ειδικά οι ελλειπτικές και γενικές συνταγματικές ρυθμίσεις. Ιδίως

¹¹ Βλ. κυρίως άρθρο 26 του Συντάγματος: «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού» και άρθρο 43 του Συντάγματος «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 3. (Η παράγραφος 3 καταργείται). 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. 5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.»

¹² Βλ. www.dpa.gr.

¹³ Βλ. www.esr.gr.

¹⁴ Βλ. www.adae.gr.

¹⁵ Βλ. www.synigoros.gr.

¹⁶ Βλ. www.asep.gr.

εξειδικεύονται η αρμοδιότητα, η οργάνωση και η λειτουργία των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών. Υπάρχει ο γενικός, για όλες τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές ν. 3051/2002. Παράλληλα έχουν θεσπιστεί ειδικοί εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι για κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή. Κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή εκδίδει περαιτέρω οικείες κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Οι άνω πέντε Ανεξάρτητες Αρχές περιεβλήθησαν με συνταγματική περιωπή με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001¹⁷. Στις προτάσεις της πρόσφατης αναθεώρησης είχε προταθεί από την κοινοβουλευτική ομάδα του κυβερνώντος κόμματος¹⁸ η διεύρυνση της λίστας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών με την προσθήκη 1) της Επιτροπής Ανταγωνισμού¹⁹ και 2) της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας²⁰. Η πρόταση δεν τελεσφόρησε και μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2008 παραμένουν οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές πέντε, γεγονός που λόγω των χρονικών περιορισμών αναθεώρησης του άρθρου 110 παρ. 6 του Συντάγματος²¹ θα διατηρηθεί τουλάχιστον για τα επόμενα πέντε έτη.

4. Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, ανεξάρτητες υπηρεσίες και εθνικές επιτροπές

Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, ανεξάρτητες υπηρεσίες και εθνικές επιτροπές είναι πολυάριθμες. Θεσπίζονται, οργανώνονται και μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με νόμο. Ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την κλασική πολιτική εξουσία ποικίλλει. Αποτελούν ένας αναμοιογενές σύνολο. Το αν περιβάλλονται με εγγυήσεις ανεξαρτησίας ίδιες ή παρόμοιες με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές καθορίζεται από το νομικό τους πλαίσιο, το οποίο συχνά μεταβάλλεται. Οι γνωστότερες και οι σημαντικότερες από τις μόνο νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι 1) Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2) ο Συνήγορος του Καταναλωτή, 3) η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, 4) Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, 5) Η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης, 6) Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, 7) Η Τράπεζα της Ελλάδος.

¹⁷Άρθρο 101^α του Συντάγματος:

«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 και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων έμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

¹⁸ Βλ. την συμπληρωματική πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος της 9.11.2006 σε http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/prot_anath_arthra110-119.pdf

¹⁹ Βλ. www.epant.gr.

²⁰ Βλ. www.rae.gr.

²¹ « Δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης.»

Η αναφορά δεν είναι εξαντλητική. Τα άνω ανεξάρτητα δημόσια νομικά πρόσωπα²² είναι ετερογενή, πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Διαφοροποιείται κυρίως ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την εκάστοτε ιεραρχία της κυβέρνησης, πρώτον τυπικά-οργανωτικά, ανάλογα με το αν είναι οργανωμένα 1) ως υπηρεσίες ή επιτροπές κάποιου υπουργείου, 2) ως αυτόνομες διοικητικές μονάδες απλώς εποπτευόμενες από ένα συγκεκριμένο υπουργείο ή 3) ως αυτόνομες διοικητικές μονάδες μη εποπτευόμενες από ένα συγκεκριμένο υπουργείο²³. Παράλληλα ποικίλλουν και ουσιαστικά – λειτουργικά, ανάλογα με το 1) αν υπόκεινται μόνο σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας από την εκτελεστική εξουσία, 2) αν υπόκεινται και σε έλεγχο σκοπιμότητας από την εκτελεστική εξουσία, 3) αν θεσμικά είναι δέσμιες των πολιτικών κατευθύνσεων της εκτελεστικής εξουσίας ή 4) αν έχουν μόνο γνωμοδοτικό και καθόλου αποφασιστικό ρόλο.

Γενικότερα θα μπορούσε να υποστηριχθεί με βάση το τυπικό κριτήριο ότι νομοθετικά κατοχυρωνόμενες Ανεξάρτητες Αρχές είναι αυτές που θεσπίζονται από τυπικό νόμο ρητά ως Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς να προβλέπονται στο Σύνταγμα. Λειτουργικά είναι αμφίβολο αν είναι Ανεξάρτητες Αρχές αυτές που ιδρύονται μεν τυπικά από τον νομό ονομαζόμενες Ανεξάρτητες Αρχές όμως είτε 1) έχουν μόνο γνωμοδοτική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα, ή είτε 2) α) υπάγονται στο οργανόγραμμα ενός υπουργείου και β) υπόκεινται νομικά στις πολιτικές κατευθύνσεις και στον έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της ηγεσίας του υπουργείου. Κατά την γνώμη μου δεν είναι Ανεξάρτητες Αρχές ούτε αυτές που έχουν αποκλειστικά γνωμοδοτικές αρμοδιότητες ούτε αυτές που υπόκεινται αυτεπαγγέλτως σε προληπτικό ή/και κατασταλτικό έλεγχο ουσίας από κάποιο αρμό της κυβέρνησης ή γενικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Η ουσία της ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Αρχών έγκειται στην πλήρη ανεξαρτησία από την λοιπή εκτελεστική εξουσία κατά την λήψη αποφάσεων.

Ένα περαιτέρω ερώτημα, που είναι δύσκολο να απαντηθεί, συνίσταται στο αν η ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών εξικνείται μέχρι του σημείου να μην επιτρέπεται να τους ασκείται από άλλο αρμό της εκτελεστικής εξουσίας κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας ούτε κατόπιν ενστάσεως εμπλεκόμενων πολιτών. Το ζήτημα γίνεται ακόμα δυσχερέστερο όσον αφορά στον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, αυτεπάγγελτο ή κατόπιν ενστάσεως, των αποφάσεων των Ανεξαρτήτων Αρχών. Για παράδειγμα, οι αποφάσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών δεν υπόκεινται σε κανένα είδος ελέγχου, προληπτικό ή κατασταλτικό, νομικό ή πολύ περισσότερο ουσιαστικό, από την εκτελεστική εξουσία. Οι αποφάσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών που είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις²⁴

²² Για την έννοια των δημοσίων νομικών προσώπων που περιλαμβάνει όλες τις εκδοχές ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ. που ασκούν δημόσια υπηρεσία βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σ. 380επ.

²³ Βλ. ενδεικτικά την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που υπάγεται απευθείας στον πρωθυπουργό βάσει του άρθρου 1 παρ. 1 του ιδρυτικού της ν. 2667/1998. Βλ. www.nchr.gr.

²⁴ Π.χ. οι αποφάσεις που επιβάλλουν πρόστιμα της Αρχής Προστασίας Προσωπικών δεδομένων και του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ή οι αποφάσεις του ΑΣΕΠ. Δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις ο Συνήγορος του Πολίτη, που η κύρια αρμοδιότητά του είναι η υποβολή διαμεσολαβητικών προτάσεων για την επίλυση διοικητικών διαφορών κατόπιν ελέγχου νομιμότητας και με γνώμονα τα δικαιώματα των πολιτών. Έτσι ρητά η απόφαση 1041/2004 του ΣτΕ : «...εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ούτε αποτελούν οι περιλαμβανόμενες σε αυτό «προτάσεις» επιταγή, η μη συμμόρφωση προς την οποία συνιστά παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας κατά την έννοια του άρθρου 45 §4 του π.δ. 18/1989». Βέβαια μειοψηφία

υπόκεινται μόνο στον νομικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων. Επίσης η δράση των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

5. Η τετραμερής κατηγοριοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών με γνώμονα το αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι κατά την ορθότερη θεώρηση ιδιότυπη πτυχή της εκτελεστικής εξουσίας. Ως εκτελεστική εξουσία οι Ανεξάρτητες Αρχές δεσμεύονται πλήρως από τον νόμο και την αρχή της νομιμότητας²⁵. Κρίσιμη έννοια για τις Ανεξάρτητες Αρχές, όπως και για κάθε έκφανση της εκτελεστικής εξουσίας, είναι η αρμοδιότητά²⁶ τους.

Ανάλογα με το πεδίο της αρμοδιότητάς του οι ανεξάρτητες αρχές συστηματοποιούνται σε τέσσερις κατηγορίες.

Μία πρώτη κατηγορία Ανεξαρτήτων Αρχών συγκροτούν αυτές που έχουν ως κύρια αρμοδιότητα την προστασία και την εγγύηση ιδιαίτερα ευαίσθητων στην εποχή μας θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατά κανόνα θεμελιωδών δικαιωμάτων της προσωπικότητας. Σε αυτή την κατηγορία υπάγονται ενδεικτικά η ΑΔΑΕ και η ΑΠΔΠΧ.

Μία δεύτερη κατηγορία Ανεξαρτήτων Αρχών συνθέτουν αυτές που εποπτεύουν και ρυθμίζουν ένα κομμάτι της αγοράς, μία πτυχή της οικονομίας. Σε αυτή την κατηγορία παραδείγματος χάριν υπάγονται η ΡΑΕ, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Επιτροπή

στην ίδια απόφαση έκρινε ότι «εφ' όσον εκ του πορίσματος της ερεύνης του Συνηγούρου του Πολίτου προκύψει διαπίστωση νέων ουσιωδών πραγματικών περιστατικών, τα οποία δεν είχαν συνεκτιμηθεί υπό των διοικητικών αρχών, γεννάται υποχρέωση της Διοικήσεως να προβή εις νέαν ητιολογημένην έρευναν τούτων και κρίσιν επί του κατ' επίκλησιν τούτων υποβαλλομένου αιτήματος ανακλήσεως διοικητικής πράξεως». Η μη εκτελεστότητα των πράξεων του Συνηγούρου του Πολίτη γίνεται δεκτή και στην εισηγητική έκθεσή του ν. 2477/1997: «ο Συνήγορος, όπως και σε όλες τις χώρες που έχει εισαχθεί ο θεσμός, δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις ... Αυτή η έλλειψη αρμοδιότητας φαίνεται εκ πρώτης απόψεως να αποτελεί αδυναμία του θεσμού, εν τούτοις όμως αποτελεί την ουσιαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας του Συνηγούρου, καθόσον οι πράξεις του δεν χρειάζεται να υπαχθούν στην ελεγκτική αρμοδιότητα άλλων οργάνων. Ο ελεγκτικός μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγούρου ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσιας διοικήσεως».

²⁵ Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι η υποχρέωση της Δημόσιας Διοικήσεως σε λειτουργική έννοια, δηλαδή όλων των οργάνων του κράτους αλλά και όλων των ιδιωτικών προσώπων που ασκούν δημόσια διοικητική λειτουργία, να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου.

²⁶ Η διοίκηση έχει αρμοδιότητα να πράττει μόνο ό,τι προβλέπεται ειδικά ή γενικά από τον νόμο (αρμοδιότητα διοικήσεως: ότι δεν επιτρέπεται απαγορεύεται). Η αρμοδιότητα της διοικήσεως διακρίνεται σε δέσμια αρμοδιότητα και σε διακριτική ευχέρεια.

Κεφαλαιαγοράς. Διαπιστώνεται ότι σε αυτή την κατηγορία υπάγονται, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, μόνο νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.

Μία τρίτη κατηγορία αποτελεί μόνο του το ΕΣΡ, η παλαιότερη από τις ήδη συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Το ΕΣΡ συνδυάζει τα χαρακτηριστικά της αρμοδιότητας των άνω δύο κατηγοριών Ανεξαρτήτων Αρχών. Δηλαδή και α) εγγυάται θεμελιώδη δικαιώματα (της προσωπικότητας, της έκφρασης και της ενημέρωσης) και β) ρυθμίζει ένα τμήμα της «αγοράς» (το ραδιοτηλεοπτικό επιχειρηματικό τοπίο). Το ΕΣΡ έχει λοιπόν μικτή φύση.

Μια τέταρτη κατηγορία Ανεξαρτήτων Αρχών έχει αρμοδιότητα την εγγύηση της νομιμότητας, της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της δράσης στην δημόσια διοίκηση. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη. Το ΑΣΕΠ έχει αρμοδιότητα την τήρηση της νομιμότητας και της αξιοκρατίας στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα. Ο Συνήγορος του Πολίτη²⁷ έχει αρμοδιότητα την επίλυση των διοικητικών διαφορών του πολίτη με την δημόσια διοίκηση με διαμεσολαβητικές προτάσεις, αντιμετωπίζοντας με γνώμονα τα δικαιώματα του πολίτη την παρανομία και την κακοδιοίκηση του κράτους.

6. Η πρακτική σημασία των Ανεξαρτήτων Αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές ασκούν κρατική εξουσία σε ιδιαίτερα σημαντικά πεδία της δημόσιας και της ιδιωτικής ζωής. Είναι επιφορτισμένες α) με την ουσιαστική προστασία συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) με την θεσμική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν γένει και γ) με την τελέσφορη πραγματοποίηση σημαντικών συνταγματικών στόχων που ανταποκρίνονται σε κορυφαίες εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος και θωρακίζουν σημαντικούς θεσμούς και συνταγματικές θεσμικές εγγυήσεις. Θεσπίστηκαν για να επιδιωξύνουν αποτελεσματικότητα στην κρατική διοίκηση και διακυβέρνηση σε κρίσιμους τομείς. Σε πεδία που οι συμβατικές μέθοδοι της εκτελεστικής εξουσίας αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν στα προβλήματα, τις απαιτήσεις και τα κελεύσματα των καιρών. Η σημασία τους όμως αποδεικνύεται όχι τόσο στο θεωρητικό επίπεδο των λόγων, της *ratio* της δημιουργίας τους, όσο στο ρεαλιστικό επίπεδο των υποθέσεων με τις οποίες ασχολούνται. Τηλεφωνικές υποκλοπές, «βασικός μέτοχος», χρηματιστήριο, παραδικαστικό κύκλωμα, κάμερες στους δρόμους,

²⁷ Βλ. ενδεικτικά, Β. Τζέμος, Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία, *Ανεξάρτητη Αρχή* 2006, σ. 9επ., Χ. Αθανασοπούλου, 1998-2008. Τα 10 χρόνια του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη, *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 2008, σ. 129επ., Μ. Τσαπόγας, *Από το διοικητικό Έλεγχο στην διοικητική διαμεσολάβηση*, σ. 11επ. σε: Μ. Τσαπόγας, Ι. Κουφάκη, Κ. Μαρκετάκη, Π. Μουζουράκη, *Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων*, 2003, Β. Βρεττού, *Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και Συνήγορος του Πολίτη, Ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος*, 2008, Α. Μακρυδημήτρης – Χ. Χρυσανθάκης, «Ombudsman» *Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, 1996.

φυγόστρατοι, ομόλογα είναι μόνο μερικές από τις υποθέσεις που απασχόλησαν ενεργά τις Ανεξάρτητες Αρχές.

7. Τα πλεονεκτήματα των Ανεξαρτήτων Αρχών

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα θεσμικό εργαλείο άσκησης πολιτικής λειτουργίας που είναι εξοπλισμένο με πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα. Οι αρετές των Ανεξαρτήτων Αρχών ως νέας μεθόδου διακυβέρνησης- διοίκησης μπορούν να συστηματοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες.

- 1) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές εγγυώνται και υλοποιούν ειδική-στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών θεματικών στην αντιμετώπιση των οποίων κατά γενική ομολογία νοσούσε το ελληνικό κράτος (π.χ. αξιοκρατικές προσλήψεις, έλεγχος του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, χειραγώγηση των τιμών της αγοράς από συντονισμένα ολιγοπώλια)*
- 2) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές κατοχυρώνουν την πρόσθετη θωράκιση ευάλωτων θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εποχές που αναπτύσσονται νέα είδη κινδύνων²⁸ (π.χ. κίνδυνοι στο απόρρητο των τηλεπικοινωνιών, κίνδυνοι από την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων των πολιτών από τις κρατικές αρχές ή από ιδιωτικές επιχειρήσεις). Αποτελούν δηλαδή μία έγκυρη θεσμική απάντηση στα νέα είδη κινδύνων.*
- 3) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν με γνώμονα ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που συχνά εκλείπουν ή είναι περιορισμένα στην κλασική κρατική διοίκηση²⁹. Τα σημαντικότερα είναι η ταχύτητα, η αποτελεσματικότητα, η εξειδίκευση του προσωπικού, η διεπιστημονικότητα της αντιμετώπισης των ζητημάτων, η αξιοκρατία ως βασικός προσανατολισμός δράσης, η ατέλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο αντιγραφειοκρατικός τρόπος λειτουργίας.*

4) Το τέταρτο πλεονέκτημα των Ανεξαρτήτων Αρχών, είναι ότι συχνά δεν αντικαθιστούν πλήρως την κλασική πολιτική εξουσία, αλλά την συμπληρώνουν, την υποβοηθούν. Αυτή η συμπληρωτική και όχι υποκαταστατική λειτουργία αναδεικνύεται ανάγλυφα από το παράδειγμα του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υποκαθιστά την διοίκηση στις αποφάσεις της σε θέματα της αρμοδιότητάς της. Προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του διαμεσολαβητικού³⁰ και ελεγκτικού της νομιμότητας και της κακοδιοίκησης ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη είναι σωρευτικά α) να έχει απευθυνθεί ο πολίτης πρώτα έγγραφα στην αρμόδια διοικητική υπηρεσία και β) είτε β) η επίσημη έγγραφη ανταπόκρισή της να μην είναι σύννομη ή να συνιστά κακοδιοίκηση³¹ είτε ββ) η αρμόδια διοικητική υπηρεσία να μην έχει απαντήσει καθόλου έγγραφα εντός των νομίμων προθεσμιών. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί υπέρ του πολίτη, εφόσον

²⁸ U. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986.

²⁹ Για την διάρθρωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, 2008.

³⁰ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία, Ανεξάρτητη Αρχή 2006, σ. 9επ.

³¹ Βλ. Β. Τζέμος, Η «νόμιμη κακοδιοίκηση» και η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, σε Συνέδριο με θέμα: Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση» στην Χίο την 12.9.2007.

κρίνει ότι η διοίκηση δεν αντιμετώπισε σύννομα και διοικητικά χρηστά μια διοικητική υπόθεση, με σκοπό να πείσει με τις προτάσεις του την διοίκηση να αλλάξει την επίσημη θέση της. Κι όλα αυτά πριν την υπόθεση την κρίνει η δικαστική εξουσία, κάτι που συνεπάγεται πρόσθετα έξοδα για τον πολίτη, συχνά αντιστρόφως ανάλογα της αξίας και της σημασίας της διοικητικής διαφοράς. Με την συμπληρωτική αυτή διοικητική λειτουργία παρέχονται περισσότερα επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών.

Τα άνω τέσσερα είδη πλεονεκτημάτων των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν παρουσιάζονται σε όλες ή στον ίδιο βαθμό σε όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές. Συγκροτούν όμως ένα πολύτιμο θεσμικό φορτίο για την αντιμετώπιση των σοβαρών πολιτικών προβλημάτων. Καθιστούν τις Ανεξάρτητες Αρχές αξιόπιστο θεσμό άσκησης πολιτικής. Επίσης τα πλεονεκτήματα αυτά συχνά συλλειτουργούν και δεν διακρίνονται μεταξύ τους στεγανά.

Με την σύγκραση μάλιστα των τεσσάρων ειδών πλεονεκτημάτων τους οι Ανεξάρτητες Αρχές επανανοηματοδοτούν πρακτικά την αόριστη συνταγματική έννοια θεσμική εγγύηση³². Η έννοια θεσμική εγγύηση, κομβική για το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνταγματικό, ευρωπαϊκό και διεθνές, είχε μείνει για πολύ καιρό ανεπεξέργαστη. Η αθρόα πρακτική ενσωμάτωση Ανεξαρτήτων Αρχών στην πολιτειακή οργάνωση εμπλούτισε την έννοια θεσμική εγγύηση. Κατέδειξε ότι η θεσμική κατοχύρωση και όχι η απλή νομική πρόβλεψη κάποιας θεσμικής εγγύησης προϋποθέτει την αγαστή σύμπραξη πολιτειακού δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οργανωτικού πολιτειακού δικαίου. Πρακτικά μία σύγχρονη εκδοχή των θεσμικών εγγυήσεων διαμορφώνεται από το άθροισμα α) της εξειδικευμένης πολιτειακής κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνήθως ειδικών εκφάνσεων των γενικών δικαιωμάτων της προσωπικότητάς ή της υγείας και β) της εγγύησης της πρακτικής κρατικής προστασίας τους από συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

8. Τα προβληματικά σημεία των Ανεξαρτήτων Αρχών

Η πρακτική ενσωμάτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο πολιτειακό φαινόμενο δεν είναι χωρίς προβλήματα. Υπάρχουν ορισμένα προβληματικά σημεία που εδράζονται στην ίδια την νεωτερική και *suī generis* φυσιογνωμία των Ανεξαρτήτων Αρχών. Σειρά περαιτέρω προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές είτε γεννώνται από την πολιτική διάδρασή τους με τους κλασικούς πολιτειακούς θεσμούς είτε συνιστούν παθογένειες της συνολικής θεσμικής οργάνωσης και λειτουργίας που επηρεάζουν αρνητικά και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Ως σημαντικότερες οπές προβληματισμού για το μέλλον των Ανεξαρτήτων Αρχών θα μπορούσαν να συστηματοποιηθούν οι ακόλουθες έντεκα θεματικές:

- 1) Η δυσχερής πολιτειολογική κατάταξη των Ανεξαρτήτων Αρχών. Το προβληματικό σημείο αυτό συμπυκνώνεται βασικά σε δύο ερωτήματα: 1) Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι μοντέρνα εκδοχή της εκτελεστικής εξουσίας ή είναι ένα

³²B. Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, Τόμος Α, 2005, σ. 78επ., Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ΤόμοςΓ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Γενικό Μέρος, 1987, σ. 169επ., Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2006, σ. 39επ., Pieroth/Schlimk, *Grundrechte*, 2007, σ. 19επ., Zippelius/Würtemberger, *Deutsches Staatsrecht*, 2005, σ. 160επ.

- τέταρτο είδος κρατικής εξουσίας που υπερβαίνει την κλασική τριμερή κατηγοριοποίηση των δημοσίων εξουσιών; 2) Όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται στο ίδιο είδος κρατικής λειτουργίας ή ποικίλλει η πολιτειολογική τους ένταξη και τα κοινά τους χαρακτηριστικά εξαντλούνται στην μερική ή ολική Ανεξαρτησία από την Κυβέρνηση;
- 2) Η εφαρμογή του κοινοβουλευτικού ελέγχου στις Ανεξάρτητες Αρχές. Στον νέο κανονισμό Λειτουργίας της Βουλής³³ αφιερώνονται ειδικές ρυθμίσεις στον πολιτικό έλεγχο που ασκεί το ελληνικό κοινοβούλιο επί των Ανεξαρτήτων Αρχών. Τα ερωτήματα όμως και τα κενά παραμένουν σημαντικά και χρήζουν περαιτέρω θεωρητικής επεξεργασίας, νομικών ρυθμίσεων κοινοβουλευτικής εφαρμογής και εμπέδωσης.
 - 3) Οι δεσμοί και οι αποστάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών με την εκάστοτε Κυβέρνηση και το κρατούν πολιτικό σύστημα. Η ανεξαρτησία είναι μία πολυπαραμετρική έννοια η οποία χρειάζεται εξειδικευμένη νομική αντιμετώπιση και συνεχή πρακτική επιβεβαίωση. Οι υποκατηγορίες της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, που νοηματοδοτούν επαρκώς την δικαστική ανεξαρτησία, αδυνατούν να περιγράψουν πλήρως την ιδιότυπη ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών, που είναι μια ανεξαρτησία εντός της πολιτικής λειτουργίας.
 - 4) Το ζήτημα της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων τόσο μεταξύ κλασικής κρατικής δράσης και Ανεξαρτήτων Αρχών όσο και μεταξύ διαφορετικών Ανεξαρτήτων Αρχών. Η συμπληρωτική αρμοδιότητα ή ακόμα και η θεσμικά στοχευμένη παράλληλη δράση είναι στοιχείο της ιδιόμορφης λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών. Όμως οι δημόσιες πολιτικές χρειάζονται εποικοδομητικές επικαλύψεις ή παραλληλίες κρατικών αρμοδιοτήτων και όχι επικαλύψεις που γεννούν γραφειοκρατία, καθυστέρηση και αντιφάσεις.
 - 5) Η δράση των Ανεξαρτήτων Αρχών όσο ζυγοσταθμισμένη κι αν είναι από αξιολογικά ποιοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. ταχύτητα, εξειδίκευση, διεπιστημονικότητα), δεν παύει να αντιμετωπίζει προβλήματα από την πολυνομία και την κακονομία που διέπουν την ελληνική νομοθεσία. Είναι επομένως εκτεθειμένη, όπως και κάθε κρατική λειτουργία, στον αποπροσανατολισμό από την πολυνομία και την κακονομία.
 - 6) Η δημοσιονομική νόθευση της αποτελεσματικής πολιτικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών. Και οι Ανεξάρτητες Αρχές προσκρούουν συχνά στον σκόπελο των οικονομικών/δημοσιονομικών εμποδίων της εφαρμογής των νόμων.
 - 7) Δομικό πρόβλημα των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι η πλημμελής στελέχωση και η ελλιπής υποδομή τους. Η παθογένεια αυτή αποδείχθηκε για παράδειγμα στην πράξη από την σημαντική καθυστέρηση εκδόσεων αποφάσεων από την Επιτροπή Ανταγωνισμού και τα αργά αντανakλαστικά της ΑΔΑΕ στην υπόθεση των τηλεφωνικών υποκλοπών. Εξίσου σημαντικό πρόβλημα προκαλείται και από την υποστελέχωση και τα προβλήματα υποδομών των δημοσίων φορέων που ελέγχονται από τις Ανεξάρτητες Αρχές όπως για παράδειγμα των κοινωνικοασφαλιστικών ταμείων.

³³ Βλ. άρθρο 138 του νέου Κανονισμού της Βουλής που θεσπίστηκε την 25.6.2008. Βλ. <http://www.parliament.gr/organwsh/kanonismos-2008.pdf>.

- 8) Ο τρόπος και τα κριτήρια καθορισμού των επικεφαλής και των επιτελικών στελεχών των Ανεξαρτήτων Αρχών. Η θεματική αυτή συνέχεται άρρηκτα α) με τον στόχο της αύξησης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών χωρίς τον περιορισμό των τεχνοκρατικών πλεονεκτημάτων τους και β) με το διακύβευμα της πραγματικής ανεξαρτησίας.
- 9) Η αναστοχασμός και η επανοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών. Μετά από αρκετά χρόνια λειτουργίας πολλών Ανεξαρτήτων Αρχών υπάρχουν επαρκή δεδομένα για την επανεξέταση κάποιων υφιστάμενων αρμοδιοτήτων ή την επέκτασή τους και σε άλλα πεδία (για παράδειγμα συζητείται η άρση της αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να επιληφθεί μίας υπόθεσης λόγω εκκρεμοδικείας μέχρι την πρώτη συζήτηση στο δικαστήριο).
- 10) Ο πληθωρισμός ή ο περιορισμός των Ανεξαρτήτων Αρχών. Ενώ οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν δύνανται να καταργηθούν, οι μόνο νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δύνανται να αυξηθούν ή να περιοριστούν. Παράλληλα μπορούν να τύχουν επεξεργασίας σενάρια ενσωμάτωσης Ανεξαρτήτων Αρχών (π.χ. ΕΕΤΤ και ΑΔΑΕ). Ένα συναφές θέμα είναι η σκοπιμότητα της σύστασης νέων ειδικών Ανεξαρτήτων Αρχών ή η προσθήκη νέων ειδικών παραρτημάτων σε ήδη υφιστάμενες Ανεξάρτητες Αρχές (π.χ. ενσωματώθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη ο Συνήγορος του Παιδιού, ο Συνήγορος της Υγείας, ο Συνήγορος για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών). Δεν είναι ασφαλής δικαιοπολιτικά σύμβουλος η θεώρηση ότι κάθε σοβαρό πολιτικό πρόβλημα μπορεί να επιλυθεί με την ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής.
- 11) Το ζήτημα της ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών³⁴.

9. Ανεξάρτητες Αρχές και Κράτος Δικαίου

Οι βασικές θεσμικές συνιστώσες ενός κράτους, όπως και κάθε σύγχρονης πολιτειακής οργάνωσης είναι: 1) η δημοκρατία, 2) ο φιλελευθερισμός, 3) η δικαιοκρατία (κράτος δικαίου), 4) το κοινωνικό κράτος. Τα δομικά αυτά υλικά είναι εν μέρει επικαλυπτόμενα αλλά διατηρούν την αυτονομία τους. Οι εννοιολογικές και λειτουργικές τους επικαλύψεις εξηγούνται από τον κοινό θεσμικό προσανατολισμό τους: την κατοχύρωση της ελευθερίας, της ισότητας και της ασφάλειας εντός της πολιτειακά οργανωμένης κοινωνίας και της ειρήνης και της συνεργασίας μεταξύ όλων των πολιτειακών οργανώσεων παγκοσμίως.

Μια πρώτη κρίσιμη επισήμανση είναι ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές ως νέο εργαλείο (οργανωτικό σχήμα) πολιτειακής οργάνωσης οφείλουν να βρίσκονται σε αρμονία και σε συστοίχιση και προς τις τέσσερις ουσιαστικές συνιστώσες της ορθόδοξης πολιτειακής (εν προκειμένω της κρατικής) θέσμησης της κοινωνίας.

³⁴ Βλ. αναλυτικότερα το κεφάλαιο 10 του παρόντος.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μοντέρνα θεσμική έκφραση της δικαιοκρατίας. Είναι μία νέα πολιτειακή υπολειτουργία η οποία υλοποιεί κυρίως τις απαιτήσεις και τα μελήματα του κράτους δικαίου. Ακριβέστερα λειτουργούν ενισχυτικά στο κράτος δικαίου, ως μία κλειδαριά ασφαλείας, ως ένα πρόσθετο εγγύριο των αρμών της δικαιοκρατίας.

Το κράτος δικαίου απαρτίζεται, κάπως σχηματικά, αλλά με συστηματική επάρκεια, από τρία βασικά στοιχεία: 1) Την θεσμική κατοχύρωση και την αποτελεσματική προστασία των Δικαιωμάτων των Ανθρώπων μιας κοινωνίας, 2) Την απαρέγκλιτη τήρηση και εφαρμογή των νόμων από την εκτελεστική εξουσία (αρχή της νομιμότητας) (σημείο τομής αρχής κράτους δικαίου και δημοκρατικής αρχής), 3) Τον έλεγχο των εξουσιών-λειτουργιών.

Το πρώτο συστατικό του κράτους δικαίου (η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων) αποτελεί το σημείο οπής του φιλελευθερισμού με το κράτος δικαίου. Ταυτόχρονα νοηματοδοτεί το δεύτερο συστατικό του κράτους δικαίου (την αρχή της νομιμότητας της κρατικής δράσης) προσημειώνοντας ότι η νομοθεσία ουσιαστικά υφίσταται για να προστατεύονται τα δικαιώματα των ανθρώπων μιας κοινωνίας.

Το δεύτερο στοιχείο του κράτους δικαίου (η νομιμότητα), προωθεί τα δικαιολογικά μελήματα του πρώτου στοιχείου και ταυτόχρονα χρήζει περαιτέρω διαδικαστικής υποστήριξης, ενεργοποιώντας το τρίτο στοιχείο. Δεν αρκεί ένα κράτος να θεσπίζει κανόνες δικαίου που να είναι αποκλειστικά προσανατολισμένοι στην ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων των ανθρώπων. Χρειάζεται επιπλέον όλες οι εξουσίες-λειτουργίες που θεσπίζονται και λειτουργούν να τελούν υπό διαρκή έλεγχο ως προς το αν τηρούν τις βασικές αρχές του κράτους δικαίου. Πρακτικά πρέπει να ελέγχονται ως προς το αν τηρούν τα όρια της αρμοδιότητάς τους.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι κατεξοχήν δικαιοκρατικός θεσμός καθώς είναι προσανατολισμένες στην πραγμάτωση και στην ενίσχυση και των τριών στοιχείων-λειτουργιών του κράτους δικαίου.

10. Ανεξάρτητες Αρχές και ελλιπής δημοκρατική νομιμοποίηση

Οι ανεξάρτητες αρχές είναι ένας θεσμός - κρατική λειτουργία που προέρχεται ευθέως από τα προτάγματα και τα συστατικά στοιχεία της δικαιοκρατικής αρχής. Οι δεσμοί των ανεξαρτήτων αρχών με την δημοκρατική αρχή, ως νομιμοποιητική βάση κάθε εκδοχής δημόσιας εξουσίας, δεν είναι εξίσου στενοί. Οι σχέσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών με την Δημοκρατική Αρχή χαρακτηρίζονται από το δίπολο: 1) ελλιπής δημοκρατική νομιμοποίηση, 2) ενισχυτικός παράγοντας της συμμετοχικής δημοκρατίας. Σημαντικό

διακύβευμα είναι η αρμονική και χωρίς προβλήματα ένταξη των Ανεξαρτήτων Αρχών εντός των ισχυουσών δομών και λογικών της δημοκρατικής πολιτειακής οργάνωσης.

Η αχίλλειος πτέρνα του νέου μοντέλου κρατικής λειτουργίας- εξουσίας «ανεξάρτητη αρχή» είναι η ισχνή δημοκρατική της νομιμοποίηση. Οι επικεφαλείς και τα επιτελικά μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν εκλέγονται αμέσως από τον λαό, όπως οι βουλευτές και οι νομάρχες, οι δήμαρχοι και οι κοινοτάρχες. Δεν εκλέγονται όμως ούτε εμμέσως από την πλειοψηφία των βουλευτών, μέσα στα πλαίσια και την μεθοδολογία της κοινοβουλευτικής έμμεσης δημοκρατίας, όπως εκλέγεται η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Οι επικεφαλείς και τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών εκλέγονται από ένα αμφίβολης και κυμαινόμενης έμμεσης δημοκρατικότητας όργανο της Βουλής, την Διάσκεψη των Προέδρων³⁵. Η διάσκεψη των Προέδρων αποτελεί de facto μία μορφή κοινοβουλευτικής αριστοκρατίας. Οι επικεφαλείς και τα μέλη των περισσότερων μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών επιλέγονται και διορίζονται από την Κυβέρνηση³⁶.

Πρακτικά λοιπόν οι Ανεξάρτητες Αρχές, και οι συνταγματικά κατοχυρωμένες, υστερούν σε δημοκρατική νομιμοποίηση, έστω έμμεση, έναντι των υπολοίπων πολιτικών οργάνων του κράτους. Η εκλογή από την πλειοψηφία των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, που ποτέ, τουλάχιστον με τον ισχύοντα Κανονισμό της Βουλής³⁷, δεν μπορεί να καταλαμβάνεται αποκλειστικά από την κυβερνητική πλειοψηφία της Βουλής, εγγυάται σίγουρα μεγαλύτερη έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση από τον απλό ορισμό από τη κυβερνητική πλειοψηφία. Ο ορισμός από την Κυβέρνηση τελεί σε σοβαρή αντίφαση με τον όρο ανεξαρτησία³⁸. Όμως και η μέθοδος της Διάσκεψης των Προέδρων υστερεί σε δημοκρατικά ερείσματα και πρέπει να αντικατασταθεί.

³⁵ Βλ. αναλυτικότερα άρθρα 13 και 14 του Κανονισμού της Βουλής και <http://www.parliament.gr/organwsh/diaskepsi.asp>. «Η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ένα διακομματικό συλλογικό όργανο της Βουλής των Ελλήνων με βασική αποστολή την καλύτερη οργάνωση και διεξαγωγή των εργασιών της Βουλής μέσα από τη συνεργασία του Προεδρείου της Βουλής των Ελλήνων και όλων των κοινοβουλευτικών ομάδων. Το όργανο αυτό, που ιδρύθηκε με τον Κανονισμό της Βουλής του 1987 και αναγνωρίστηκε συνταγματικά με την αναθεώρηση του 2001, αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους της Βουλής των Ελλήνων, από τους διατελέσαντες Προέδρους της Βουλής εφόσον έχουν εκλεγεί βουλευτές, από τους Προέδρους των Διαρκών Επιτροπών, από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, από τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και από έναν εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων βουλευτών (εφόσον οι τελευταίοι είναι τουλάχιστον πέντε). Όπως διαπιστώνουμε, ο αριθμός των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων δεν είναι σταθερός. Κυμαίνεται ανάλογα με τον αριθμό των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξαρτήτων βουλευτών, καθώς και με το εάν υπάρχουν ή όχι τέως Πρόεδροι της Βουλής που έχουν εκλεγεί βουλευτές.»

³⁶ Υποστηρίξιμη φαίνεται πάντως η ερμηνεία ότι ο ορισμός των επικεφαλείς και των μελών του «Διοικητικού Συμβουλίου» και των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών από την Κυβέρνηση και όχι από την Διάσκεψη των Προέδρων απαγορεύεται βάσει του άρθρου 101 παρ. 2 εδ.γ: «Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της.»

³⁷ Για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των Ανεξαρτήτων Αρχών βλ. άρθρο 138^α του νέου Κανονισμού της Βουλής που θεσπίστηκε την 25.6.2008, <http://www.parliament.gr/organwsh/kanonismos-2008.pdf>.

³⁸ Όπως προεπισημάνθηκε ουσιαστικά ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι η πολιτική ανεξαρτησία τους από την Κυβέρνηση, τα κόμματα αλλά και τις ιδιωτικές μορφές εξουσίας.

11. Ανεξάρτητες Αρχές και συμμετοχική δημοκρατία

Η έννοια συμμετοχική δημοκρατία³⁹ είναι δικαίως πολύ θετικά φορτισμένη στον ελληνικό πολιτικό δημόσιο διάλογο. Πρακτικά συνδυάζεται με δράσεις της κοινωνίας των πολιτών, εθελοντικές πρακτικές, μαζικές κινήσεις διαμαρτυρίας, ανοίγματα των κομμάτων προς την κοινωνία, θεσμική κινητοποίηση των εφήβων, σύσταση πολιτικών ομίλων προβληματισμού, δημιουργία forum διαλόγου και προτάσεων σε blog στο διαδίκτυο, δημοψηφίσματα και τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι αρμοί της «πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας». Λειτουργούν προωθητικά του ενεργού ρόλου των πολιτών στην κοινωνία, στην οικονομία, στην πολιτική, στην ζωή γενικά. Αυτό επιτυγχάνεται συνήθως με τρεις τρόπους:

- 1) Με την κατοχύρωση δικαιωμάτων εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή)
- 2) Με την ενδυνάμωση και επέκταση των δικαιωμάτων αναφοράς και ενστάσεως των πολιτών (Προσφυγές σε ΑΠΔΠΧ, ΕΣΡ, Συνήγορο του Πολίτη, ΑΔΑΕ, Συνήγορο του Καταναλωτή, Επιτροπή Ανταγωνισμού)
- 3) Με την οργάνωση της συμμετοχής σε διαγωνισμούς για θέσεις εργασίας στο δημόσιο με αξιοκρατία (ΑΣΕΠ), γεγονός που «τονώνει» ουσιαστικά την συμμετοχή

Συνελόντι ειπείν οι Ανεξάρτητες Αρχές προσφέρουν ένα βήμα πολιτικής, κοινωνικής, οικονομικής συμμετοχής στα μέλη της κοινωνίας, Αποτελούν ένα χώρο θεσμικής αξιοπρεπούς και ισότιμης αντίδρασης-ένστασης για τους πολίτες. Εμφυσούν πρακτικά μία «ψυχολογία δημοκρατίας» στην καθημερινή επαφή των πολιτών α) με τις (δημόσιες και ιδιωτικές) εξουσίες και β) με τις ανάγκες και τα προβλήματά τους.

12. Πρόταση συγχώνευσης Προέδρου της Δημοκρατίας και Ανεξαρτήτων Αρχών

Τα πολιτικά και κοινωνικά προβλήματα δεν λύνονται κατά βάση με την θεσμική αναδιανομή της πολιτικής εξουσίας. Η θεσμική αρχιτεκτονική ενός κράτους δεν ενδείκνυται για πειραματισμούς και πιλοτικής λογικής ευκαιριακές ανακατατάξεις. Όμως ταυτόχρονα η θεσμική φυσιογνωμία, η οργάνωση και οι αρμοδιότητες των βασικών πολιτικών οργάνων που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα δεν αποτελούν άβατο για την δημοκρατία. Όπως είναι θεμιτό και ενίοτε αναγκαίο να αλλάζει η διοικητική πρακτική εφαρμογής των νόμων με προσανατολισμό την νομιμότητα και την χρηστή διοίκηση ή να τροποποιείται και η νομοθεσία με στόχο την υλοποίηση των συνταγματικών κανόνων και σκοπών και την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, έτσι είναι θεμιτό και

³⁹ Βλ. Π. Παραράς, Η συμμετοχική δημοκρατία, ΔτΑ 2004, σ. 79επ.

αναγκαίο να αναδιαρθρώνονται και οι συνταγματικά κατοχυρωμένοι πολιτικοί θεσμοί. Όχι βέβαια για την χωρίς προσανατολισμό αλλαγή πολιτικών παραστάσεων, αλλά για την επίλυση υπαρκτών προβλημάτων.

Η αναρρύθμιση των συνταγματικά κατοχυρωμένων πολιτικών οργάνων, εφόσον είναι ριζική και θεμελιακή, χρήζει συνήθως συνταγματικής αναθεώρησης. Και αυτή η συνταγματική αναθεώρηση σε περιβάλλον αυστηρού Συντάγματος, όπως το ελληνικό, υπόκειται σε κάποια όρια. Υπάρχουν κάποιοι συνταγματικοί αρμοί που δεν αναθεωρούνται. Αυτοί οι συνταγματικοί αναλλοίωτοι πυρήνες είναι συνήθως ουσιαστικοί, αναφέρονται στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία απαγορεύεται να υστερεί στο μέλλον. Υπάρχουν κατ' εξαίρεση όμως και οργανωτικά μη συνταγματικά αναθεωρήσιμα πεδία. Αυτά είναι στο ελληνικό Σύνταγμα η μορφή του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και η διάκριση και διασταύρωση των κρατικών εξουσιών, όπως θεσπίζεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος⁴⁰.

Μέσα σε αυτό πλαίσιο είναι σκόπιμος ο προβληματισμός για το αν θα πρέπει να αναδιοργανωθούν θεσμικά οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει τυπικά περιορισμένες εξουσίες, ορισμένες από τις οποίες μάλιστα παραδοσιακά δεν ασκεί στην πράξη. Ο ρόλος του έχει έτσι περιπέσει σε μία «πολιτική αδράνεια» που συνδυάζεται όμως με μία υψηλή αποδοχή στη συνείδηση του λαού. Συζητείται, με ενδιαφέροντα επιχειρήματα υπέρ και κατά η συνταγματική κατοχύρωση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας άμεσα από τον λαό, όπως και η ενίσχυση των εξουσιών του. Για την ενίσχυση των πολιτικών εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας τα σημαντικότερα επιχειρήματα είναι α) η ανάγκη λειτουργίας του ως θεσμικό αντίβαρο στον υπερχειλή και αναποτελεσματικό πρωθυπουργοκεντρισμό που διέπει το ελληνικό πολιτικό σύστημα και β) η αντιμετώπιση της «εκπτώσεως» του ρόλου του σε συμβολικό και διαδικαστικό.

Όσον αφορά στις Ανεξάρτητες Αρχές, φωτίστηκε συνοπτικά το έλλειμμα της δημοκρατικής, έστω έμμεσης νομιμοποίησης τους, που βρίσκεται σε σοβαρή αντίφαση με την αύξηση των πολιτικών τους εξουσιών⁴¹. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι επιφορτισμένες, σε αντίθεση με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με σοβαρές πολιτικές και διοικητικές αρμοδιότητες. Η συνταγματική τους κατοχύρωση δεν αρκεί. Πρέπει να συνοδεύεται και από πιο αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση.

Με αυτά τα δεδομένα ένα προσχέδιο πρότασης θα μπορούσε να βασίζεται σε δύο πυλώνες:

- 1) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να εκλέγεται άμεσα από τον λαό
- 2) Μαζί να εκλέγονται και οι επικεφαλές των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών, που θα είναι Αντιπρόεδροι της Δημοκρατίας

⁴⁰ Βλ. άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος: «Οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση, εκτός από εκείνες που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, καθώς και από τις διατάξεις των άρθρων 2 παράγραφος 1, 4 παράγραφοι 1, 4 και 7, 5 παράγραφοι 1 και 3, 13 παράγραφος 1 και 26.»

⁴¹ Βλ. κεφάλαιο 10 του παρόντος.

Η αλλαγή αυτή χρειάζεται οπωσδήποτε συνταγματική αναθεώρηση, αλλά δεν προσκρούει σε ουσιαστικά συνταγματικά κωλύματα (μη αναθεωρήσιμες συνταγματικές διατάξεις). Εναλλακτικά, η θεσμική σύγκραση Προέδρου της Δημοκρατίας και Ανεξαρτήτων Αρχών θα μπορούσε να υλοποιηθεί και χωρίς άμεση εκλογή από τον λαό του Προέδρου της Δημοκρατίας και των Επικεφαλής των Ανεξαρτήτων Αρχών-Αντιπροέδρων της Δημοκρατίας. Θα μπορούσε να ενσωματωθεί και στο ισχύον σύστημα εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Για παράδειγμα θα μπορούσε κάθε τέσσερα ή πέντε χρόνια να εκλέγονται από την Ολομέλεια της Βουλής ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι Επικεφαλής των Ανεξαρτήτων Αρχών-Αντιπρόεδροι της Δημοκρατίας. Χρειάζεται όμως και σε αυτή την περίπτωση συνταγματική αναθεώρηση.

13. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της πρότασης

Η πρόταση αυτή δεν αποτελεί μαγική λύση για την αντιμετώπιση των παθογενειών του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Δεν είναι καν σίγουρο αν θα προσφέρει περισσότερα θετικά στοιχεία από αρνητικά. Πρέπει επίσης να εξεταστεί αν θα μπορέσει να δώσει απαντήσεις σε καίρια και επιτακτικά θεσμικά διακυβεύματα. Είναι πάντως μία λύση στην κατεύθυνση της βελτίωσης του πολιτικού συστήματος, η οποία θα πρέπει να διερευνηθεί ενδελεχώς και πολυπρισματικά. Έτσι κι αλλιώς η επιφυλακτικώς αλλά με ενδιαφέρον εδώ εισηγούμενη αλλαγή δεν μπορεί να υλοποιηθεί πριν το 2013.

Η πρόταση έχει το πλεονέκτημα του ταυτόχρονου ουσιαστικού εκσυγχρονισμού 2 κορυφαίων θεσμών, του Προέδρου της Δημοκρατίας και των Ανεξαρτήτων Αρχών. Η συγχώνευση Προέδρου της Δημοκρατίας και Ανεξαρτήτων Αρχών είναι μία πρόταση που συνδυάζει «αέρα ανανέωση» με πρακτικό προσανατολισμό.

Προδιαγράφει την ενδυνάμωση του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας με την ανάθεση ουσιαστικού ρόλου και σοβαρής πολιτικής ύλης στην αρμοδιότητα της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Παράλληλα ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών, συνδέονται οι Ανεξάρτητες Αρχές οργανικά με έναν κλασικό θεσμό της πολιτικής εξουσίας και υποστηρίζεται θεσμικά η ανεξαρτησία τους από την Κυβέρνηση.

Με τη νέα Προεδρία της Δημοκρατίας θα συγκροτηθεί ένα θεσμικό αντίβαρο στον υπερχειλή ελληνικό Κυβερνητισμό-Πρωθυπουργοκεντρισμό. Η Κυβέρνηση θα έχει σοβαρό «συμπαίκτη» στην πολιτική αρένα. Έτσι θα εμψυχηθεί και προστιθέμενη αξία στο δικαιοκρατικό δυναμικό του ελληνικού κράτους καθώς η σήμερα παντοδύναμη πολιτικά εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία θα υπόκειται σε μεγαλύτερο πολιτικό έλεγχο.

Βέβαια η ιδέα της οργανικής και λειτουργικής συνένωσης Προέδρου της Δημοκρατίας και Ανεξαρτήτων Αρχών εγκυμονεί και πολιτικούς κινδύνους που πρέπει να σταθμιστούν με τα πλεονεκτήματα. Ο πρώτος και σοβαρότερος κίνδυνος είναι αυτός της πολιτικής αστάθειας με την δημιουργία δύο παράλληλων πόλων πολιτικής εξουσίας. Το επιχείρημα της μη πολιτικά ισχυρής κυβέρνησης είναι σοβαρό, ιδιαίτερα δημοφιλές στο ελληνικό πολιτικό διάλογο και αντανακλάται και στην μη αναλογικότητα των ελληνικών

εκλογικών νόμων. Αλλά και πέρα από την πιθανότητα «ομηρίας» και όχι απλού ελέγχου της άμεσα εκλεγόμενης από τον λαό κυβέρνησης, ελλοχεύει και ο κίνδυνος της διαρχίας, που ιστορικά έχει αποδειχθεί ατελέσφορη μέθοδος εξουσίας.

Δύσκολος γρίφος θα είναι και η προσαρμογή του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας στην νέα Προεδρία της Δημοκρατίας: Όσον αφορά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κοινοβουλευτικός Έλεγχος δεν προβλέπεται, ενώ στις Ανεξάρτητες Αρχές ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος είναι ιδιότυπος. Γενικότερα φαίνεται να «δυστοκεί» και να χρειάζεται ιδιαίτερη επεξεργασία ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στα πλαίσια της προτεινόμενης νέας Προεδρίας της Δημοκρατίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές διατρέχουν περαιτέρω τον κίνδυνο της κομματικοποίησης και της έντονης μετάλλαξης της φυσιογνωμίας τους με την μερική άρση της πολιτικής τους ουδετερότητας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τέλος θα δυσκολευτεί να συντηρήσει την πολύ κρίσιμη δημοφιλία του και την ψυχολογική αλληλεγγύη που κατά κανόνα εμπνέει στον ελληνικό λαό μετά την ανάληψη και σημαντικών πολιτικών αρμοδιοτήτων που συχνά θα απαιτούν δυσάρεστες αποφάσεις με πολιτικό κόστος.

14. Συμπεράσματα

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν έμπρακτη εφαρμογή της δικαιοκρατικής αρχής. Επιδρασιεύουν θεσμική ισορροπία στο πολιτικό σύστημα συγκροτώντας ένα αξιόπιστο και λειτουργικό θεσμικό αντίβαρο στον υπερχειλή και ανισοβαρή πρωθυπουργοκεντρισμό. Προσθέτουν επίσης αξία στην συμμετοχική δημοκρατία.

Η πλημμελής δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών χρήζει βελτιώσεων. Είναι παράμετρος που εγκυμονεί κινδύνους για την βασική αρετή των Ανεξαρτήτων Αρχών, την ανεξαρτησία τους από τις αποφάσεις και τις πολιτικές κατευθύνσεις της Κυβέρνησης. Η χρήζουσα θεσμική αιμοδοσία δημοκρατική νομιμοποίηση δεν δικαιολογεί τις ατεκμηρίωτες επιθέσεις κατά των Ανεξαρτήτων Αρχών από κόμματα ή ελεγχόμενους φορείς. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι συνταγματικά θεσμοθετημένες και πολιτικά αναγκαίες. Αναγκαία είναι η εξεύρεση μεθόδων τόνωσης της δημοκρατικής τους ανάδειξης και λειτουργίας χωρίς την κατάργηση, την αποδόμησή τους ή την αποδυνάμωση των πλεονεκτημάτων τους και του θετικού προσήμου που εισφέρουν στο σύνολο πολιτικό σύστημα. Στα πλαίσια αυτά προτείνεται η εξέταση της εποικοδομητικής συγχώνευσης Προέδρου της Δημοκρατίας και συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων Αρχών.