# **Κανονιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες Ανεξάρτητων Αρχών**

*Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου  
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Δημοσίου και ιδίως Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, Μέλος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)*

## **Ι. Ταξινομήσεις ανεξάρτητων αρχών**

Το νομικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα μοιάζει με ένα αρκετά περίπλοκο παζλ, εξαιτίας της μεγάλης ανομοιογένειας μεταξύ των επί μέρους ανεξάρτητων αρχών, η οποία εύκολα μπορεί να παρατηρηθεί από την απλή ανάγνωση των ειδικότερων κατά περίπτωση διατάξεων.

Όπως είναι γνωστό και έχει πολλάκις συζητηθεί, από τη δεκαετία του 1980 και μετέπειτα ιδρύθηκαν με διατάξεις νόμου διάφορες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές με ειδική αρμοδιότητα, ως καινοτόμες δομές άσκησης διοικητικού κατά βάση έργου.[[1]](#footnote-1) Ακολούθησε η συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, με την οποία έγινε σημαντική τομή, επειδή θεσπίστηκαν ρητές διατάξεις για τις ανεξάρτητες αρχές και ειδικότερα: (α) Με νέες διατάξεις του Συντάγματος προβλέφθηκε ρητώς η οργάνωση και λειτουργία πέντε (5) ανεξάρτητων αρχών με ειδικό πεδίο αρμοδιότητας κατά περίπτωση. Πρόκειται συγκεκριμένα για τα άρθρα 9Α Σ κατά το οποίο προβλέπεται σύσταση ανεξάρτητης αρχής για τον τομέα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, 15 παρ. 2 Σ για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), 19 παρ. 2 Σ κατά το οποίο προβλέπεται σύσταση ανεξάρτητης αρχής για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών, 103 παρ. 7 Σ για τη σύσταση ανεξάρτητης αρχής με αρμοδιότητα τον έλεγχο των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και 103 παρ. 9 Σ για τον Συνήγορο του Πολίτη. (β) Θεσπίστηκε η διάταξη του άρθρου 101Α Σ, στην οποία έχουν περιληφθεί οριζόντιες ρυθμίσεις για όλες τις (συνταγματικά προβλεπόμενες) ανεξάρτητες αρχές. (γ) Αναφέρθηκε ρητώς στο άρθρο 56 παρ. 3 περ. β’ Σ η δυνατότητα του νομοθέτη να χαρακτηρίζει με τυπικό νόμο ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές αρχές που ιδρύει κατά περίπτωση. Έκτοτε, ιδρύθηκαν με νομοθετική πρωτοβουλία περισσότερες τέτοιες αρχές, οι οποίες φέρουν τα θεσμικά χαρακτηριστικά ή χαρακτηρίζονται ρητά ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές.

Σίγουρα η αναθεώρηση του 2001 αποτελεί τομή στην εξέλιξη του θεσμού. Κατ’ αρχήν, οι νέες διατάξεις θεμελιώνουν σαφώς την απάντηση στα θεωρητικά προβλήματα του παρελθόντος ως προς την ένταξη των ανεξάρτητων αρχών στο σύστημα των γενικών συνταγματικών αρχών και ιδίως σε σχέση με τα προβλήματα ως προς τη διάκριση των εξουσιών (άρθρο 26 Σ) και τη δημοκρατική αρχή.[[2]](#footnote-2) Πρωτίστως πάντως, με βάση τις νέες διατάξεις καθιερώνεται σαφώς η διάκριση μεταξύ συνταγματικά προβλεπόμενων και νομοθετικά προβλεπόμενων ανεξάρτητων αρχών. Η διάκριση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για πολλούς λόγους. Πρώτα απ΄ όλα, για λόγους πρακτικούς και νομικής σαφήνειας, λαμβάνοντας υπόψη ότι όπως γίνεται κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεκτό, οι διατάξεις του άρθρου 101Α Σ έχουν δεδομένο πεδίο εφαρμογής, ήτοι τις συνταγματικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές[[3]](#footnote-3), τυχόν δε επέκταση της εφαρμογής τους σε νομοθετικά προβλεπόμενες αρχές χρειάζεται ειδική νομοθετική ρύθμιση. Ακόμη, με τη συνταγματική τυποποίηση των πέντε ανεξάρτητων αρχών αφαιρείται ύλη από τον κοινό νομοθέτη, με την έννοια ότι περιορίζεται βάσει του Συντάγματος η ευχέρειά του να αλλάζει το θεσμικό πλαίσιο των αρχών αυτών και βέβαια, δημιουργείται ένας όγκος ύλης που διαχωρίζεται από τη γενική αρμοδιότητα του κράτους και επιφυλάσσεται στις ειδικές κατά περίπτωση συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές, όπως έγινε δεκτό για παράδειγμα στην απόφαση ΣτΕ (Ολ) 95/2017 για την περίπτωση του ΕΣΡ με αφορμή τις υποθέσεις των ραδιοτηλεοπτικών αδειών. Άλλωστε, η συνταγματική τυποποίηση προσδίδει στις συγκεκριμένες αρχές έναν ιδιαίτερο ρόλο που μπορεί να εκτείνεται ακόμη και στην άσκηση ελέγχου συνταγματικότητας διατάξεων τυπικών νόμων[[4]](#footnote-4), μία αρμοδιότητα η οποία κατά την κλασική αντίληψη επιφυλάσσεται κατεξοχήν στην δικαστική εξουσία σύμφωνα με τα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 Σ.

Από την άλλη πλευρά, η ταξινόμηση που γίνεται μετά την αναθεώρηση του 2001 δεν αρκεί για τη συστηματοποίηση του πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών που έχουν ιδρυθεί και λειτουργούν. Αυτό συμβαίνει επειδή ακόμα και στο εσωτερικό του συνταγματικού πλαισίου περί ανεξαρτήτων αρχών παρατηρείται ότι υφίστανται πολύ διαφορετικές εκδοχές αυτών. Με άλλα λόγια ακόμη οι συνταγματικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές έχουν αρκετά διαφορετικά χαρακτηριστικά, αρμοδιότητες και ρόλους. Έτσι για παράδειγμα, το ΕΣΡ έχει έναν ρόλο αρκετά σύνθετο, συνδυάζοντας ρυθμιστικές αρμοδιότητες, εγγυητική λειτουργία, ρόλο εποπτικό με την έννοια της επιβολής κυρώσεων κ.λπ. Ο Συνήγορος του Πολίτη από την άλλη πλευρά έχει αμιγώς ελεγκτικό και συμβουλευτικό ρόλο, ενώ ο ρόλος του ΑΣΕΠ είναι πρωτίστως εγγυητικός ως προς τις διαδικασίες που διενεργεί ή εποπτεύει. Ακόμη, το νομικό θεμέλιο διαφοροποιείται, αφού σε ορισμένες περιπτώσεις πέραν της συνταγματικής τυποποίησης, η σύσταση και λειτουργία ορισμένων από τις συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές προβλέπεται και σε επίπεδο Δικαίου ΕΕ, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)[[5]](#footnote-5), ενώ άλλες περιπτώσεις είναι αμιγώς επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη όπως για παράδειγμα το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού - ΑΣΕΠ.

Κυρίως πάντως, οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στις συνταγματικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές είναι πολύ διαφορετικές. Αυτό δε το ζήτημα είναι εξαιρετικά μεγάλης σημασίας, επειδή το κύριο προαπαιτούμενο για την διασφάλιση της ανεξαρτησίας, ο κορμός της ανεξαρτησίας, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι είναι οι αρμοδιότητες που εκάστοτε ανατίθενται και όχι τόσο η διαδικασία ορισμού των μελών, η οποία ήδη ρυθμίζεται κατά το άρθρο 101Α παρ. 2 Σ. Το θέμα του ορισμού των μελών, το οποίο ως γνωστό προκάλεσε δικαστικές αμφισβητήσεις, οδηγώντας εν τέλει στην αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων το έτος 2019 είναι σίγουρα σημαντικό. Ωστόσο, η σύγχρονη έννομη τάξη αναμένεται ότι ευχερώς πρέπει να επιλύει τέτοια ζητήματα με τον προσήκοντα ορθολογισμό και μάλλον προς τη λογική της επιδίωξης συναίνεσης, όπως είχε εξ αρχής επιδιωχθεί με τις διατάξεις του 2001.[[6]](#footnote-6) Δεν μπορεί πάντως αυτό να παραμένει κεντρικό θέμα συζήτησης σχετικά με τις ανεξάρτητες αρχές, μεταξύ άλλων και επειδή ο ορισμός των μελών έχει σημειακή αξία. Η επιδίωξη ανεξαρτησίας όμως είναι διαρκής απαίτηση, που πρέπει να συντρέχει καθ’ όλο τον χρόνο της θητείας των μελών και αφορά εν γένει στον τρόπο κατά τον οποίο ασκούνται οι αρμοδιότητες.

Οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στις επιμέρους συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές διαφέρουν μεταξύ τους εξ ορισμού, επειδή κάποιες από τις αρχές αυτές ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες ακόμα και σχετικά με τη θέσπιση των κανόνων του τομέα στον οποίο δραστηριοποιούνται, συνδιαμορφώνοντας το οικείο νομικό πλαίσιο (πχ ΕΣΡ), ενώ κάποιες άλλες περιορίζονται σε ελεγκτικές ή συμβουλευτικές αρμοδιότητες, όπως είναι τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη, ή διεκπεραιώνουν διαδικασίες (πχ ΑΣΕΠ).

Παρόμοια κατάσταση παρατηρείται και σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές που ιδρύονται με νόμο, καθώς και σε αυτές τις περιπτώσεις παρατηρούνται πολλές διαφορές ως προς το ρόλο, τη νομική θεμελίωση, τις αρμοδιότητες. Ακόμη, σε μερικές περιπτώσεις ουσιαστικά γίνεται καταχρηστική εφαρμογή του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών καθώς πρόκειται κατ’ ουσίαν για περιπτώσεις αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή παραδοσιακού τύπου μορφές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.[[7]](#footnote-7)

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι οποίες ανάγονται μεταξύ άλλων και στο κρίσιμο ζήτημα των αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται. Ενόψει της πολυπλοκότητας που παρατηρείται, για τις ανάγκες της παρούσας συμβολής το κέντρο βάρους δίδεται στις ανεξάρτητες αρχές που ασκούν κανονιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες, όπως επιβάλλεται κατά τον τίτλο.

## **ΙΙ. Κανονιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες**

### ***Α. Ορολογία***

Ο όρος «κανονιστικές αρμοδιότητες» είναι τεχνικός όρος με συγκεκριμένο περιεχόμενο. Αναφέρεται στην αρμοδιότητα φορέων που εντάσσονται στη διοικητική λειτουργία κατά την έννοια του άρθρου 26 Σ να θεσπίζουν απρόσωπους (γενικούς και αφηρημένους) κανόνες δικαίου, κυρίως βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, όπως ειδικότερα προβλέπεται και ρυθμίζεται κατά τις επιμέρους διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 και 4 Σ.[[8]](#footnote-8)

Από την άλλη πλευρά, ο όρος «ρυθμιστικές αρμοδιότητες» δεν αποδίδει κατά τρόπο αντίστοιχο μία σαφώς οριοθετημένη τεχνική έννοια, καθώς δεν συντρέχει στην περίπτωση αυτήν η απαιτούμενη δογματική αυστηρότητα. Οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες είναι όρος ο οποίος χρησιμοποιείται συστηματικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες κυρίως στο πλαίσιο των κανόνων περί απελευθέρωσης πρώην μονοπωλιακών τομέων της οικονομίας που περιλαμβάνουν στοιχεία φυσικού μονοπωλίου (δίκτυα)[[9]](#footnote-9), παράλληλα με την ανάδειξη της λεγόμενης «ρυθμιστικής» διοίκησης»(*regulation*). Αναμφίβολα πάντως, ο όρος ρυθμιστικές αρμοδιότητες επιδιώκεται να καταστεί τεχνικός νομικός όρος. Κατ’ ουσία, ο όρος ρυθμιστικές αρμοδιότητες περιγράφει την δημόσια παρέμβαση σε ορισμένο πεδίο δραστηριότητας, με σκοπό την επιδίωξη προκαθορισμένων στόχων, οι οποίοι μπορεί να είναι οικονομικοί (πχ. ρύθμιση φυσικού μονοπωλίου) ή κοινωνικοί (πχ. επιβολή υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας) ή τεχνικής φύσεως (π.χ. διασφάλιση τεχνικής διαλειτουργικότητας).[[10]](#footnote-10) Κατ’ αυτόν τον τρόπο, με άξονα την έννοια της «ρύθμισης» επιδιώκεται να συνδεθούν τα μέσα δημόσιας παρέμβασης που εκάστοτε εφαρμόζονται με τους στόχους που επιδιώκονται για αυτό και στη διεθνή βιβλιογραφία διαχωρίζεται η τεχνική ρύθμιση από την οικονομική ή από την κοινωνική ρύθμιση, καθώς έχουν διαφορετική αντικειμενική συνάρτηση. Άρα λοιπόν η ρύθμιση αναφέρεται στην αρμοδιότητα δημόσιας παρέμβασης με διάφορες τεχνικές, που μπορεί να περιλαμβάνουν την νομοθεσία, την έκδοση κανονιστικών πράξεων, την αδειοδοτική αρμοδιότητα λαμβανομένου υπόψη ότι οι άδειες ιδίως σε σχέση με βιομηχανικές δραστηριότητες έχουν γενικότερη σημασία και επιπτώσεις κ.ά.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, οι έννοιες κανονιστική αρμοδιότητα και ρυθμιστική αρμοδιότητα τέμνονται μόνο εν μέρει και δεν ταυτίζονται. Δεν περιγράφουν ίδιας φύσεως και όμοιους τρόπους άσκησης δημόσιας εξουσίας. Η ρυθμιστική αρμοδιότητα μάλιστα μπορεί να υποστηριχθεί ότι είναι έννοια πολύ ευρύτερη της κανονιστικής, καθώς ενδέχεται εν προκειμένω να χρησιμοποιούνται διάφορα εργαλεία από διαφορετικά όργανα του κράτους και δεν εξαντλείται στην έκδοση κανονιστικών πράξεων.

### ***Β. Κανονιστικές αρμοδιότητες***

Έχοντας κατά νου την πολυπλοκότητα ως προς τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στις επιμέρους ανεξάρτητες αρχές, οι αρχές αυτές ενδέχεται κατά περίπτωση να ασκούν τόσο κανονιστικές όσο και ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Βεβαίως, το πλαίσιο της κανονιστικής δράσης της διοίκησης βάσει του άρθρου 43 Σ είναι λίγο πολύ αρκετά σαφές. Τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 43 Σ έχουν τύχει μακρόχρονης επεξεργασίας από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι γνωρίζουμε ήδη τι σημαίνει «ειδική και ορισμένη» νομοθετική εξουσιοδότηση[[11]](#footnote-11), όπως επίσης γνωρίζουμε ότι προκειμένου για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από άλλα -πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας- όργανα της διοίκησης, όπως κατατάσσονται για το σκοπό αυτό και οι ανεξάρτητες αρχές, απαιτείται επιπλέον η νομοθετική εξουσιοδότηση να αφορά σε θέματα ειδικότερα τεχνικού χαρακτήρα ή λεπτομερούς χαρακτήρα ή τοπικού ενδιαφέροντος (άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β’ Σ). Σύμφωνα δε με την νομολογία, «ειδικότερα» είναι τα θέματα για τα οποία κατ’ ουσίαν οι βασικοί κανόνες περιλαμβάνονται ήδη στο επίπεδο τυπικού νόμου.[[12]](#footnote-12)

Οι ανωτέρω παράμετροι είναι κρίσιμες και για την άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων από τις ανεξάρτητες αρχές. Όμως, στην περίπτωση μιας ανεξάρτητης αρχής, η οποία έχει αρμοδιότητα για ένα μεγάλο πεδίο της κοινωνικής ύλης, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση του ΕΣΡ, ίσως οι διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 β’ Σ να χρειάζονται μία επανεξέταση, έτσι ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιδιόμορφη φύση του θεσμού.[[13]](#footnote-13) Δεν είναι τυχαίο ότι σπανίως με βάση τα κριτήρια του άρθρου 43 ακυρώνονται κανονιστικές πράξεις ανεξάρτητων αρχών. Ίσως λοιπόν χρειάζεται μία προσαρμογή των σχετικών διατάξεων στην νέα κατάσταση που δημιούργησε η εμπέδωση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών, κυρίως από την συνταγματική τυποποίησή τους και εφεξής.

### ***Γ. Ρυθμιστικές αρμοδιότητες***

Σε σχέση με τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι εάν ο νομοθέτης δύναται να καταλαμβάνει (άλλως να ανακτά) τη ρυθμιστική ύλη που εμπίπτει στο θεματικό πεδίο των ανεξάρτητων αρχών. Εάν οι αρμοδιότητες είναι ο βασικός κορμός για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, όπως υποστηρίζεται ανωτέρω, τότε αυτό το ερώτημα έχει τεράστια σημασία όχι μόνο πρακτική αλλά και από θεσμική άποψη.

Σε σχέση με τους κλασικούς θεσμούς της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι για παράδειγμα ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο της καθ’ ύλην αυτοδιοίκησης χωρίς θεσμική ιδιαιτερότητα, εύκολα θα λέγαμε ότι ο νομοθέτης μπορεί να αφαιρεί αρμοδιότητες που τυχόν έχει αναθέσει, χάριν της βέλτιστης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.[[14]](#footnote-14) Τι γίνεται όμως με τις ανεξάρτητες αρχές;

Ως προς τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, μάλλον η κατάσταση είναι ή πρέπει να είναι αρκετά σαφής. Έτσι, οι αρμοδιότητες που έχουν εκ του Συντάγματος ανατεθεί σε ανεξάρτητη αρχή δεν είναι δυνατόν να αφαιρούνται για οποιονδήποτε λόγο. Αυτό θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο, ιδίως μετά την απόφαση ΣτΕ Ολ 95/2017.[[15]](#footnote-15) Ομοίως, αρκετή σαφήνεια μπορεί να συντρέχει και στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών η σύσταση και λειτουργία των οποίων προβλέπεται κατά το Δίκαιο ΕΕ. Έτσι, όπου υφίστανται κανόνες του παράγωγου Δικαίου ΕΕ που επιβάλλουν ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητη αρχή, τότε μάλλον ενόψει της υπεροχής εμποδίζεται ο κοινός νόμος να ανατρέψει τα δεδομένα.[[16]](#footnote-16) Αυτή η προσέγγιση όμως ίσως είναι φορμαλιστική, η οποία μπορεί να έχει και περιορισμένη αξία λαμβάνοντας υπόψη ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο ενόψει της θεσμικής αυτονομίας[[17]](#footnote-17) των κρατών μελών μπορεί να ενέχει ασάφειες για τα θέματα, να μην καθορίζει με απόλυτο τρόπο τις αρμοδιότητες που απαιτείται να ανατίθενται, να καταλείπει πεδίο ευχέρειας στα κράτη μέλη ώστε να διαμορφώνουν τον βέλτιστο κατά την αντίληψή τους τρόπο κατανομής αρμοδιοτήτων.

Έτσι, στην περίπτωση που το Δίκαιο ΕΕ προβλέπει πεδίο επιλογών για το εθνικό δίκαιο, όπως επίσης και στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών που συστήνονται από τον νομοθέτη ανεξάρτητα από θεμελίωση σε κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος, είναι αναγκαίο να γίνει αναγωγή στους λόγους που δικαιολογούν ή επιβάλλουν την ίδρυση μιας ανεξάρτητης αρχής. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, όταν για παράδειγμα συστήνεται μία ρυθμιστική αρχή με σκοπό την διασφάλιση συνθηκών που επιτρέπουν την ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού σε ορισμένο τομέα της οικονομίας, γιατί λόγου χάριν κρίνεται ότι αυτό θα συμβάλλει στη δημιουργία ασφάλειας και κατ’ επέκταση θα ενδυναμώσει την επενδυτική δραστηριότητα προς όφελος της οικονομίας και του κοινωνικού συνόλου, τότε μάλλον δεν μπορεί να αφαιρούνται εύκολα οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί σε μία τέτοια αρχή, αφού κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε ρήγμα στο σύστημα που επιδιώκεται να εφαρμοστεί, ρήγμα στην αξιοπιστία της πολιτικής που έχει επιλεγεί, κάτι το οποίο αντιστρατεύεται ευθέως την λογική του θεσμού.[[18]](#footnote-18)

Παρόλα αυτά, στη σύγχρονη έννομη τάξη παρατηρείται συχνά το φαινόμενο της νομοθετικής *υπερ-ρύθμισης*, το οποίο κινείται αντίστροφα από την κατεύθυνση του πολλαπλασιασμού των ανεξάρτητων αρχών, που συχνά σχολιάζεται στη βιβλιογραφία.[[19]](#footnote-19) Πρόκειται εν προκειμένω για την επιδίωξη του νομοθέτη να ανακτήσει από τις υφιστάμενες νομοθετικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές πεδία ύλης, για τα οποία είτε θεσπίζονται διατάξεις τυπικού νόμου ενίοτε εξαιρετικά αυξημένης λεπτομέρειας είτε παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση σε κλασικές δομές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης (υπουργεία) για την άσκηση κανονιστικού έργου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης είναι οι διατάξεις για την προτεραιότητα των συνδέσεων των ΑΠΕ στα φυσικά μονοπώλια. Ενώ το θέμα της πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα είναι κλασικό ζήτημα για το οποίο κατά το Δίκαιο ΕΕ επιβάλλεται να ανατίθεται αρμοδιότητα λήψης ρυθμιστικών αποφάσεων στην αρμόδια τομεακή ρυθμιστική αρχή[[20]](#footnote-20), ενόψει του προβλήματος συμφόρησης που παρατηρείται, το θέμα αυτό έχει «επιστρέψει» στην κεντρική διοίκηση και ρυθμίζεται με υπουργικές αποφάσεις.[[21]](#footnote-21) Κάτι τέτοιο ωστόσο υπονομεύει μάλλον τη λογική της σύστασης και λειτουργίας της ανεξάρτητης αρχής, προκαλεί επιχειρηματική ανασφάλεια και μακροπρόθεσμα επενεργεί σε βάρος του αναμενόμενου από τη λειτουργία ανεξάρτητης αρχής οφέλους.

## **ΙΙΙ. Προτάσεις**

Έχοντας κατά νου τις παρατηρήσεις που προηγήθηκαν, στο πλαίσιο της συζήτησης για την αναθεώρηση του Συντάγματος και ειδικότερα σε ενδεχόμενη αναθεώρηση των διατάξεων περί των ανεξαρτήτων αρχών εκτιμάται ότι θα μπορούσαν να εξεταστούν τα ακόλουθα:

(α) Να επανεξεταστούν οι διατάξεις του άρθρου 101Α Σ, έτσι ώστε να συμπληρωθεί η προσπάθεια που ξεκίνησε το έτος 2001, προχωρώντας περαιτέρω και προβαίνοντας στην εν γένει τυποποίηση του θεσμού των ανεξαρτήτων αρχών, καθιερώνοντας δηλαδή τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου τύπου οργάνωσης οριζοντίως. Στο ίδιο πλαίσιο θα μπορούσε να εξεταστεί ο εκ του Συντάγματος καθορισμός κριτηρίων για την κατά περίπτωση υιοθέτηση του οργανωτικού συστήματος των ανεξάρτητων αρχών από τον νομοθέτη, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι καταχρηστικές εφαρμογές.

(β) Το δεύτερο σημείο το οποίο θα μπορούσε να απασχολήσει είναι το άρθρο 43 Σ, το οποίο επίσης θα μπορούσε επανεξεταστεί σε σχέση με την άσκηση κανονιστικού έργου ειδικώς από τις ανεξάρτητες άλλως ρυθμιστικές αρχές.

(γ) Τέλος, σε σχέση με το άρθρο 106 Σ κρίνεται αναγκαίο να διαφυλαχθεί ο ανοικτός χαρακτήρας του Συντάγματος ως προς το πεδίο των οικονομικών επιλογών, αποφεύγοντας την τυποποίηση συγκεκριμένων αρχών του οικονομικού χώρου. Αυτό οφείλεται στη λογική της σύστασης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών για τους τομείς της οικονομίας, λογική η οποία εν πολλοίς βασίζεται στην αντίληψη περί φυσικού μονοπωλίου κάποιων δραστηριοτήτων και την ανάγκη συνύπαρξής τους με ανταγωνιστικές δραστηριότητες. Όπως είναι όμως γνωστό, η έννοια του φυσικού μονοπωλίου δεν είναι σταθερή στο χρόνο, αλλά επηρεάζεται από διάφορες παραμέτρους μεταξύ των οποίων και η τεχνολογία.[[22]](#footnote-22) Ενόψει της μακροπρόθεσμης προοπτικής των συνταγματικών διατάξεων, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτή η ρευστότητα δεν συμβιβάζεται με παγιωμένες επιλογές για το χώρο της οικονομίας. Από την άλλη πλευρά, θα μπορούσε πάντως να γίνει ρητή αναφορά στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και στην απαίτηση σεβασμού της ρυθμιστικής αρμοδιότητας που ανατίθεται σε εξειδικευμένες ανεξάρτητες αρχές όταν υιοθετείται σύστημα ελεύθερου ανταγωνισμού για κλάδους της οικονομίας, επειδή κάτι τέτοιο θα μπορούσε να διασφαλίζει τις βασικές επιδιώξεις που υπηρετεί η υιοθέτηση του πολυτελούς συστήματος οργάνωσης το οποίο αντιστοιχίζεται στις ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές.

1. *Κ*. *Παπανικολάου*, Άρθρο 101Α, σε: *Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ*. *Τασόπουλος* (επιμ.), Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ’ άρθρο, Αθήνα, 2024, σελ. 1373-1385. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ιφ*. *Καμτσίδου*, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σελ. 543 επ. (552), *Αικ. Ηλιάδου*, Το Σύνταγμα και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, ΔιΔικ 2000, σελ. 784επ. (790 επ.). [↑](#footnote-ref-2)
3. ΣτΕ 3123/2014, σκ. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης*, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 2025, σελ. 112-113, βλ. και ΣτΕ 1748/2022 καθώς και την Γνωμοδότηση 2/2022 της ΑΠΔΠΧ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), L 119/1 [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ευ. Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 586-587. [↑](#footnote-ref-6)
7. Βλ. την παρουσίαση της καθηγήτριας κ. Ευγ. Πρεβεδούρου στον ίδιο τόμο. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ευ. Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π , 144-148, *Επ. Σπηλιωτόπουλος*/*Β. Κονδύλης*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου16, Τόμος 1, Αθήνα, 2023, σελ. 392. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Αικ. Ηλιάδου*, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Αθήνα 2010, *Γ. Δελλής*, Κοινή ωφέλεια και αγορά, τόμος Α΄ – Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η “αγορακεντρική” δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σελ. 229 επ. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Αικ. Ηλιάδου*, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, ό.π., σελ. 106. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Π.Δ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο7, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 84 επ. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Επ. Σπηλιωτόπουλος/Β. Κονδύλης*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου16, ό.π, σελ. 62 επ. [↑](#footnote-ref-12)
13. Γ.Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σ. 337. [↑](#footnote-ref-13)
14. Επ. Σπηλιωτοπουλος/Β. Κονδύλης, ό.π., σ. 492. [↑](#footnote-ref-14)
15. Βλ. σκέψη 19. [↑](#footnote-ref-15)
16. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι ισχύει κάποιου είδους κεκτημένο για τις υφιστάμενες ανεξάρτητες αρχές ως έχουν διαμορφωθεί από τον κοινό νομοθέτη για τις περιπτώσεις που αυτό επιβάλλεται κατά το Δίκαιο ΕΕ. Βλ. ΔΕΕ C-424/15 *Ormaetxea Garai*. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ενδεικτικώς βλ. Α. Μεταξάς, Οι «Ανεξάρτητες Αρχές» ως αναπόσπαστο τμήμα του ενωσιακού δικαιοκρατικού .κεκτημένου, σε: Συλλογικό Έργο, Τιμητικός Τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο, 2024, σελ. 1098. [↑](#footnote-ref-17)
18. OECD (2017), Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en [↑](#footnote-ref-18)
19. Β. Σκουρής, Σύνταγμα και Ηθική, 2024, σ. 126, αρ. 205. [↑](#footnote-ref-19)
20. Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ, L 155/125 [↑](#footnote-ref-20)
21. Βλ. την υπ’ αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΑΠΕΕΚ/93976/2772 (ΦΕΚ Β' 5074/05.09.2024) με τίτλο «*Τροποποίηση και αντικατάσταση της υπό στοιχεία ΥΠΕΝ/ΔΑΠΕΕΚ/15084/382/19.02.2019 υπουργικής απόφασης «Εγκατάσταση σταθμών παραγωγής από αυτοπαραγωγούς με εφαρμογή ενεργειακού συμψηφισμού ή εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού σύμφωνα με το άρθρο 14Α του ν. 3468/2006, όπως ισχύει, και από Ενεργειακές Κοινότητες με εφαρμογή εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 4513/2018» (Β' 759)*»*.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *Αικ. Ηλιάδου*, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, ό.π, σελ. 11-14. [↑](#footnote-ref-22)