## **Η κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών: Ζητήματα συρροών και συγκρούσεων με το εθνικό δίκαιο**

## *Βασίλης Θ. Κονδύλης*

## *Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, Νομικός Σύμβουλος της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)*

## **1. Εισαγωγή**

### ***Α. Γενικές Παρατηρήσεις***

## Καταρχάς, η αναγνώριση του θεσμού και της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών/ Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΑ/ΑΔΑ) σε επίπεδο δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) ουσιαστικά αναιρούν ένα διπλό φόβο κάποιων κρατών μελών (K-M) έναντι των ΑΑ/ΑΔΑ, που οδήγησε και στη θεσμοθέτηση μορφών άσκησης ελέγχου επί των αρχών αυτών. Ο φόβος αυτός εμμέσως αναφέρεται στον κίνδυνο όχι τοπικής αλλά λειτουργικής και ουσιαστικής επαναφεουδοποίησης του Κράτους και έμμεσης επαναφοράς των συζητήσεων για το μέλλον της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας και το θεσμικό βάρος τόσο σε επίπεδο Ε.Ε. όσο και σε επίπεδο Κ-Μ των διοριζόμενων στις ΑΑ/ΑΔΑ εμπειρογνωμόνων.

## Όμως, εν συνεχεία, η καθολική αποδοχή του θεσμού των ΑΔΑ τόσο από τον Συνταγματικό όσο και από τον Ενωσιακό νομοθέτη οδήγησε και στη δημιουργία ΑΑ/ΑΔΑ σε επίπεδο ΕΕ, όπως πχ ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (άρθρο 228 ΣΛΕΕ) και του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) [Κανονισμός 45/2001[[1]](#footnote-1) που ήδη αντικαταστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1725[[2]](#footnote-2)].

## ***Β. Το έρεισμα της ανεξαρτησίας των ΑΔΑ***

## Γενικά, η ανεξαρτησία των ΑΑ/ΑΔΑ μπορεί να έχει ως έρεισμα (i) Διατάξεις του Συντάγματος (περίπτωση των ΑΣΕΠ, ΑΠΔΠΧ, ΑΔΑΕ, ΕΣΡ και Συνήγορος του Πολίτη) ή/και (ii) Διατάξεις του δικαίου της ΕΕ: τόσο του πρωτογενούς (όπως η ΣΕΕ, η ΣΛΕΕ και ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων και οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των Κ/Μ) όσο και του παραγώγου δικαίου της ΕΕ (όπως κανονισμούς και οδηγίες), με κλασικό παράδειγμα την ΑΠΔΠΧ, (iii) Διατάξεις του διεθνούς δικαίου που έχουν μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη, όπως πχ η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), (iv) Επιταγές των Μνημονίων που υπέγραψε η Ελλάδα προς αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 2020 που επέβαλαν τη δημιουργία ΑΔΑ/ΕΡΑ, όπως πχ η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ), η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ νυν ΕΑΔΗΣΥ), και άλλες, (v) Διατάξεις νόμων που ψήφισε η ελληνική Βουλή, όπως η Επιθεώρηση Εργασίας (Ν 4808/2021, άρθρα 104 επ.).

## ***Γ. Μορφές της ανεξαρτησίας***

## Όπως συνάγεται από τη μελέτη των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ σχετικών με την ανεξαρτησία των ΑΔΑ και από τις πρόσφατες νομολογιακές λύσεις του ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ), μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερις διαφορετικές μορφές της ανεξαρτησίας των ΑΑ/ΑΔΑ: (1) Τη θεσμική ανεξαρτησία που διασφαλίζεται με τη δημιουργία μιας ΑΑ/ΑΔΑ, ενός αυτοτελούς θεσμού, με ή χωρίς νομική προσωπικότητα, (2) την Προσωπική ανεξαρτησία των μελών, (3) τη Λειτουργική ανεξαρτησία τους, όπως ορισμένοι, εν μέρει ορθά, τη χαρακτηρίζουν «πολιτική» ανεξαρτησία, και (4) την Οργανωτική ανεξαρτησία αυτών.

## **2. Η θεσμική ανεξαρτησία των ΑΑ/ΑΔΑ κατά το Δίκαιο της ΕΕ**

## ***Α. Γενικές παρατηρήσεις***

## Η κατοχύρωση μιας ΑΑ/ΑΔΑ όπως πχ των εποπτικών αρχών [ΕΑ] για την ΠΔΠΧ σηματοδοτεί την αποδοχή από το δίκαιο της ΕΕ των ΑΔΑ ως θεσμικών οντοτήτων διακριτών (α) είτε από την Κυβέρνηση, μη εντασσόμενες στην ιεραρχία ενός Υπουργείου, (β) είτε από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, με δική του νομική προσωπικότητα. Λχ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού του Ν 3959/2011, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4886/2022, και η Ρυθµιστική Αρχή Ενέργειας (Ν 2773/1999, 4001/2011), ήδη Ρυθµιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ· Ν 5037/2023, άρθρα 1 επόµ. και Ν 5043/2023, άρθρα 121 επ.), είναι ΝΠΔΔ.

## Δύο διευκρινίσεις είναι εν προκειμένω αναγκαίες: Η αναγνώριση από το δίκαιο της ΕΕ των ΑΔΑ ως θεσμικών οντοτήτων διακριτών από το Κράτος δεν σημαίνει αναγκαία επιβολή συγκεκριμένης νομικής μορφής. Λχ. Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων)» [ΓΚΠΔ, GDPR[[3]](#footnote-3), άρθρο 51 §1, αναφέρεται σε «ανεξάρτητη δημόσια αρχή». Όμως, τούτο σημαίνει την πρόσδοση σε αυτές ορισμένων θεμελιωδών χαρακτηριστικών, που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία τους.

## Επίσης, στο 2ο Μνημόνιο (ν.4046/2012), μεταξύ των μέτρων που υποσχέθηκε να λάβει η Ελληνική Κυβέρνηση, για τον συντονισμό της ακολουθητέας πολιτικής, περιλαμβανόταν και η σύσταση νέων ρυθμιστικών αρχών «π.χ. για νερό, λιμάνια αεροδρόμια, αυτοκινητοδρόμους» με χαρακτηριστικά ΑΔΑ. Αυτό οδήγησε στη δημιουργία πλειάδος ΑΔΑ/ΕΡΑ.

Ανάλογα με τη συνταγματική τους έννομη τάξη, προς συμμόρφωση με την νομοθεσία της ΕΕ, ένα Κ-Μ έχει την ευχέρεια ανάλογα με τις εκάστοτε κείμενες διατάξεις:

(α) Nα αναθέσει τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες που απαιτείται να ασκεί μια υπηρεσία με status AA/AΔΑ σε υφιστάμενη ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ: πχ η ανάθεση σχετικών αρμοδιοτήτων από τον ΓΚΠΔ στην ήδη συσταθείσα και λειτουργούσα ΑΠΔΠΧ ή η διερεύνησης περιστατικών αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και τους υπαλλήλους των καταστηµάτων κράτησης στον Συνήγορο του πολίτη.

(β) Το Κράτος μπορεί να συστήσει ΑΑ με χωριστή νομική προσωπικότητα, δηλαδή να δημιουργήσει ένα ΝΠΔΔ [πχ η Επ.Αντ. και η ΡΑΑΕΥ, όπως αναφέρθηκε] δημιουργώντας ανεξάρτητη δημόσια αρχή, ή (γ) να δημιουργήσει μια Αρχή (ΑΔΑ) ενταγμένη στο ΝΠ του Κράτους, δηλαδή χωρίς νομική προσωπικότητα, όπως είναι, λ.χ., η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδροµείων (Ν 4070/2012 και Ν 4727/2020, πρβλ. ΣτΕ Γ΄ Τμ. 7μ 1494/2021), η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ν 3029/2002), η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ, Ν 3229/2004), κ.ά.

(δ) Eξάλλου, περιορισµός της αρµοδιότητας του νοµοθετικού οργάνου δεν προκύπτει από τον χαρακτήρα του πολιτεύµατος ως κοινοβουλευτικού και τον συνταγµατικό κανόνα της ευθύνης του Yπουργικού Συµβουλίου και των Yπουργών, το κράτος δεν κωλύεται να δημιουργεί και άλλες ΑΔΑ/ΕΡΑ είτε προς συμμόρφωση προς ενωσιακούς κανόνες είτε όχι. Έτσι, δημιουργήθηκε λ.χ. ο Συνήγορος του Καταναλωτή (Ν 3297/2004), η Εθνική Αρχή Ιατρικής Υποβοηθούµενης Αναπαραγωγής (Ν 3305/2005), η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (Ν 3374/2005, και Ν 4009/2011 άρθρο 64), η Αρχή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών [Ν 4412/2016· η ΑΕΠΠ µετονοµάστηκε σε “Ενιαία Αρχή Δηµοσίων Συµβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)” µε το άρθρο 3 § 1 του Ν 4912/2022], η Ανεξάρτητη Αρχή Δηµοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) (Ν 4389/2016), η Ρυθµιστική Αρχή Λιµένων (ΡΑΛ· N 4389/2016, 108 επ.), η Ρυθµιστική Αρχή Σιδηροδρόµων (ΡΑΣ· Ν 3891/2010), η Ελληνική Στατιστική Αρχή (Ν 3832/2010), Ελληνικό Δηµοσιονοµικό Συµβούλιο (Ν 4270/2014, άρθρο 2), Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ, βλ. Ν 4622/2019, άρθρα 82-103 και 118-119), η Επιθεώρηση Εργασίας.

## Περαιτέρω, ένα Κ-Μ έχει την ευχέρεια:

## (ε) Να αναθέσει τις σχετικές αρμοδιότητες σε περισσότερες εθνικές ΑΔΑ: πχ να καταστήσει περισσότερες εποπτικές αρχές για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εθνικού και περιφερειακού επιπέδου, σεβόμενο τη συνταγματική του ταυτότητα, όπως συμβαίνει στη Γερμανία.

## (στ) Να επιφορτίσει περισσότερες ΑΔΑ/ΕΡΑ με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού: πχ. να συστήσει μια γενική/οριζόντια Επ.Αντ και τομεακές ΑΔΑ/ΕΡΑ με αρμοδιότητα για θέματα ανταγωνισμού, όπως πχ στους τομείς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).

## (ζ) Όπως συμβαίνει λ.χ. στη Γερμανία, να δημιουργήσει έναν ενιαίο φορέα (Ομοσπονδιακή Αρχή) για όλα τα δίκτυα (την ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο, τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία, και τους σιδηροδρόμους), σχήμα που δεν ακολουθείται στη Χώρα μας.

## (η) Να αναθέσει τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες τις οποίες απαιτείται, κατά το δίκαιο της ΕΕ, να ασκεί μια ΑΔΑ, σε ήδη υπάρχουσα δημόσια υπηρεσία με νομική προσωπικότητα καθιστώντας αυτήν εκ πλαγίου ΑΔΑ, πχ η άσκηση αρμοδιοτήτων από την Ελληνική Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας (**ΕΕΑΕ**) που αφορούν τομείς για τους οποίους υπάρχουν ρυθμίσεις του δικαίου της ΕΕ, όπως οι κανονισμοί ακτινοπροστασίας.

## (θ) Να αναθέσει τις σχετικές αρμοδιότητες σε μονοπρόσωπο ή, όπως συνήθως συμβαίνει, σε συλλογικό όργανο.

## (ι) Να ορίσει ότι όταν τις σχετικές αρμοδιότητες θα ασκεί συλλογικό όργανο, θα επιλέγονται μόνο τακτικά μέλη χωρίς αναπληρωματικά. Πχ στην ΑΑ/ΑΔΑΕ και την ΕπΑντ ορίζονται και αναπληρωματικά μέλη ενώ στην ΕΕΤΤ ο νόμος δεν το προβλέπει.

## (ια) Ειδικά στις περιπτώσεις των ρυθμιστικών των αγορών ΕΡΑ/ΑΔΑ, προβλέπονται ειδικότερες εγγυήσεις της ανεξαρτησίας τους. Πχ. κατά τον Κώδικα Ηλεκτρονικών επικοινωνιών[[4]](#footnote-4), και συγκεκριμένα, το άρθρο 6 με τίτλο: «Ανεξαρτησία εθνικών ρυθμιστικών και λοιπών αρμόδιων αρχών»: «1. Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και λοιπών αρμόδιων αρχών διασφαλίζοντας ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. […].».

## (ιβ) Ένα Κ-Μ μπορεί να ενοποιεί υφιστάμενες αρχές σε μια ενιαία αρχή. Λχ. Κατά την απόφαση ΔΕΕ της 19ης Οκτωβρίου 2016, υπόθεση C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai*, η οδηγία-πλαίσιο 2002/21/ΕΕ, δεν αντιτίθεται στη συγχώνευση μιας ΕΡΑ, η οποία «πραγματοποιείται στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως, με άλλες ρυθμιστικές αρχές», όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων ή της ενέργειας, υπό την προϋπόθεση ότι κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τα οποία αναθέτει η εν λόγω οδηγία στις ΕΡΑ τηρούνται οι απαιτήσεις και οι εγγυήσεις που προβλέπει η οδηγία αυτή [ήτοι: αφενός ικανότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που αυτή προβλέπει και, αφετέρου, ότι κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού μπορεί να ασκηθεί πραγματική προσφυγή ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη, ζήτημα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει (σκ. 38).

## (ιγ) Τέλος, κάθε Κράτος Μέλος (Κ-Μ) οφείλει να διασφαλίζει την από κάθε άποψη ανεξαρτησία της συνιστώμενης ΑΔΑ/ΕΡΑ της οποία επιβάλλει τη σύσταση. Έτσι, με την απόφασή του της 13ης Ιουνίου 2018, υπόθεση C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, το ΔΕΕ[[5]](#footnote-5) αποφάνθηκε ότι η Πολωνία, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την οργανωτική ανεξαρτησία και την ανεξαρτησία λήψης αποφάσεων του φορέα διερεύνησης έναντι της σιδηροδρομικής επιχείρησης και του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής που ελέγχονται από τον Υπουργό Μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 21§1, της οδηγίας 2004/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων.

## Εν συνόψει, σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής αυτονομίας των Κρατών Μελών, τον ευρωπαίο νομοθέτη δεν ενδιαφέρει ποιο εθνικό κρατικό όργανο θα συστήσει μια (ή περισσότερες) ΑΔΑ της οποίας τη δημιουργία/ σύσταση επιτάσσει αλλά αν πληροί τα κριτήρια που χαρακτηρίζουν την ανεξαρτησία. Αυτό το όργανο μπορεί να είναι κατά την συνταγματική τάξη κάθε Κ-Μ πχ: (1) ο συνταγματικός νομοθέτης ή (2) ο κοινός νομοθέτης, το Κοινοβούλιο των Κρατών μελών.

## ***Β. Η θεσμική ανεξαρτησία των ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ***

## *1) Κατά το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ*

## Καταρχάς, υπάρχουν διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου όπως η ΣΕΕ, η ΣΛΕΕ και ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, που προβλέπουν τη σύσταση ΑΑ. Ειδικότερα, το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ κατοχύρωσε θεσμικά τις ΕΑ για την ΠΔΠΧ.

## Στο άρθρο 16 της ΣΕΕ: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η τήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών».

## Κατά το άρθρο 39 ΣΛΕΕ: «*Σύμφωνα με το άρθρο 16 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά παρέκκλιση της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση με την οποία καθορίζει τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος κεφαλαίου, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η τήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών*».

## Στο Άρθρο 8, του Χάρτη, με τίτλο «Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», ορίζεται (παρ. 3) ότι: «*1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. 2. […]. 3. Ο σεβασμός των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής*».

## *2) Κατά το παράγωγο δίκαιο της EE*

## Περαιτέρω, θεσπίστηκαν κατά καιρούς διατάξεις του παραγώγου δικαίου, όπως με κανονισμό και οδηγία που προβλέπουν /επιτάσσουν τη σύσταση ΑΑ/ΑΔΑ ως θεσμό και ορίζουν τα χαρακτηριστικά του: (α) είτε σε επίπεδο ΕΕ, ως ευρωπαϊκή ΑΑ/ΑΔΑ (β) είτε σε επίπεδο Κ-Μ.

## Παραδείγματα:

## α) Ο κανονισμός (ΕΚ) 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, που αντικαταστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1725 που ήδη αναφέρθηκαν, προβλέπουν στο κεφάλαιο V τη σύσταση μιας ανεξάρτητης εποπτικής αρχής, η οποία καλείται Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ).

## β) Ο ΓΚΠΔ στο Κεφάλαιο ΙΧ, άρθρα 53 επ. ρυθμίζει διεξοδικά τα περί εποπτικής αρχής του τομέα αυτού[[6]](#footnote-6).

## Συγκεκριμένα, ο ΓΚΠΔ (άρθρο 4, περίπτ.21) ορίζει την «εποπτική αρχή»: «ανεξάρτητη δημόσια αρχή που συγκροτείται από κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 51» (πρβλ. την αιτιολογική σκέψη 117).

## Εν συνεχεία, χρησιμοποιεί μια φράση κλειδί (άρθρο 52, παρ.1 του ΓΚΠΔ): Τα μέλη της ΕΑ ασκούν τα καθήκοντά τους «με πλήρη ανεξαρτησία». Η ερμηνεία της φράσης αυτής (α) γίνεται από το ΔΕΕ αυτοτελώς χωρίς αναφορά σε έννοιες και διακρίσεις του εθνικού δικαίου, (β) διαφοροποιείται από την ερμηνεία διατάξεων που αφορούν την ανεξαρτησία οργάνου το οποίο κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ δύναται ή υποχρεούται να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, και (γ) βασίζεται στο γράμμα της σχετικής διάταξης, καθώς και τους σκοπούς και την οικονομία πχ. της σχετικής οδηγίας, όπως η οδηγία 95/46, την οποία αντικατέστησε ο ΓΚΠΔ.

## Οι διατάξεις που προβλέπουν μια ΑΑ/ΑΔΑ, όπως εκείνες του ΓΚΠΔ, όσον αφορά το status των μελών και τις εξουσίες των εθνικών αρχών ελέγχου, στο Κεφάλαιο VI, με τίτλο «Ανεξάρτητες εποπτικές αρχές», στο Τμήμα 1, με τον χαρακτηριστικό τίτλο: «Ανεξάρτητο καθεστώς», αφορούν: (α) την ΑΑ / εποπτική αρχή και (β) τα στοιχεία στα οποία αναλύεται η ανεξαρτησία της.

## γ) Η Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (ΕΕ L 321 της 17.12.2018, σ. 36–214) επιβάλλει τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ΕΡΑ και λοιπών αρμόδιων αρχών στις οποίες ανατίθενται καθήκοντα βάσει της οδηγίας αυτής, στην Ελλάδα λχ της ΕΕΤΤ και της ΑΔΑΕ.

## Ας δούμε ειδικότερα ποιες είναι περαιτέρω οι μορφές αυτής της ανεξαρτησίας.

## **3. Η προσωπική ανεξαρτησία - Γενικά**

## Τρία κυρίως στοιχεία συνδέονται την προσωπική ανεξαρτησία:

## (1) Η επιλογή ή ο διορισμός για μια ορισμένη θητεία των μελών της ΕΑ και ως προς το σημείο αυτό ο ενωσιακός νομοθέτης διαφοροποιεί τις απαιτήσεις του ανάλογα με την ΑΔΑ/ΕΡΑ. Λ.χ. στην απόφαση ΔΕΕ της 19-10-2016, υπόθεση C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai*[[7]](#footnote-7), κρίθηκε ότι (σκ.52): «Το άρθρο 3, § 3α, της οδηγίας πλαίσιο 2002/21 [περί ανεξαρτησίας της ΕΡΑ ΗΕ], αντιτίθεται στην πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους του συλλογικού οργάνου διοικήσεως εθνικής ρυθμιστικής αρχής που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, λόγω θεσμικής μεταρρυθμίσεως στο πλαίσιο της οποίας η ως άνω εθνική ρυθμιστική αρχή συγχωνεύεται με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, όπως, τροποποιήθηκε, εφόσον δεν υφίστανται κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας τους δεν θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους.»

## (2) Ο καθορισμός κωλυμάτων επιλογής, ασυμβιβάστων ιδιοτήτων και των λόγων έκπτωσης των μελών μιας ΕΑ. Τέλος,

## (3) Η υπό προϋποθέσεις απαγόρευση ασκήσεως άλλων επαγγελματικών δραστηριοτήτων.

## Μπορεί στις σχετικές ενωσιακές ρυθμίσεις να περιέχονται ειδικές ρυθμίσεις που διασφαλίζουν την προσωπική ανεξαρτησία. Λχ. Ο ΓΚΠΔ απαριθμεί (άρθρο 53), κάποιες «Γενικές προϋποθέσεις για τα μέλη της εποπτικής αρχής», που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία τους (πρβλ την αιτιολογική σκέψη 121 του ΓΚΠΔ).

## Συγκεκριμένα, τα Κ-Μ προβλέπουν ότι κάθε μέλος των εποπτικών αρχών τους πρέπει να διορίζεται με διαφανή διαδικασία από: (i) το κοινοβούλιό τους, (ii) την κυβέρνησή τους, (iii) τον αρχηγό κράτους τους και (iv) ανεξάρτητο φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί, σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους, ο διορισμός.

## Σημαντικό στοιχείο που ενισχύει την προσωπική και εμμέσως τη λειτουργική ανεξαρτησία των μελών μιας ΑΔΑ αποτελεί και η πρόβλεψη στο νόμο ότι η δικαστική υπεράσπιση και νομική υποστήριξη των μελών της ΑΔΑ/ΕΡΑ [όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Επ.Αντ] και του προσωπικού που υπηρετεί και απασχολείται σε αυτήν με οποιαδήποτε έννομη σχέση, όταν ενάγονται ή κατηγορούνται για πράξεις ή παραλείψεις που ανάγονται αποκλειστικά στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους ανατίθεται εφόσον οι ανωτέρω το επιθυμούν, σε εξωτερικό δικηγόρο που ορίζεται από την Ολομέλεια της ΑΔΑ, με εξαίρεση τις πράξεις ή παραλείψεις οι οποίες στρέφονται κατά της ιδίας και ότι η ΑΔΑ καλύπτει τη σχετική δαπάνη· αυτό ισχύει στην περίπτωση της Επ.Αντ [άρθρο 18 ν.3959/2011].

## Τίθεται όμως το ερώτημα κατά πόσον υπάρχει συνέπεια στην ελληνική νομοθεσία μεταξύ της νομικής μορφής της δημιουργούμενης ΑΔΑ/ΕΡΑ και της διασφάλισης της ανεξαρτησίας των μελών της;

Εν προκειμένω, είναι χαρακτηριστική η περίπτωση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) που καταργήθηκε ως θεσμός το 2019 και του οποίου οι αρμοδιότητες ασκούνται πλέον από την ΕΑΔ (άρθρο 119 περ.18 του Ν 4622/2019, περί επιτελικού Κράτους). Η δημιουργία του ΓΕΔΔ έγινε και προς συμμόρφωση διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας αφού κατέστη αρμόδιος, μεταξύ άλλων, και για τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Ο ΓΕΔΔ διοριζόταν με ορισμένη (πενταετή) θητεία και, κατά νόμο, απολάμβανε προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας(άρθρο 1 §3β του Ν 3074/2002). Όμως, κατά παγία νομολογία (ΣτΕ Ολομ. 2350/2017, με ενδιαφέρουσες μειοψηφίες), ο ΓΕΔΔ κρίθηκε ότι ήταν μετακλητός υπάλληλος και όχι ΑΔΑ, αυτό δε αντέβαινε στο γράμμα του νόμου που όριζε ρητά ότι ο ΓΕΔΔ [και οι βοηθοί του] ορίζονταν με θητεία και απολάμβαναν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Πλέον, έχει δημιουργηθεί η ΕΑΔ ως ΑΔΑ με τον Ν.4622/2019 που ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες (βλ. άρθρο 84, περί «Προσωπικής και Λειτουργικής ανεξαρτησίας» του Προέδρου, των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης και του Διοικητού της Αρχής, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

## Στο πλαίσιο διασφάλισης της ανεξαρτησίας των ΑΑ/ΑΔΑ, ο εθνικός νομοθέτης συνέστησε σε πολλές περιπτώσεις πειθαρχικά συμβούλια για τα μέλη κάποιων ΑΑ, ΑΔΑ και ΕΡΑ.

## Κατά τη θεσμοθέτησή τους [πχ για ΑΑ όπως η ΑΔΑΕ, ή η ΕΕΤΤ] και την πρόβλεψη θητείας των μελών τους απαιτείται να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των ενλόγω συμβουλίων ώστε να μην καθίσταται φενάκη η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των πειθαρχικά ελεγχόμενων μελών των ΑΑ/ΑΔΑ.

## Παραδείγματα: Ο ν.3051/2002 για τις «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές», προβλέπει στο άρθρο 3 §6 ότι: «Η πειθαρχική ευθύνη των μελών των ανεξάρτητων αρχών ρυθμίζεται με τον κανονισμό λειτουργίας τους». Πράγματι, αρκετοί νόμοι προβλέπουν πειθαρχικά συμβούλια για τα μέλη των ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ. Πχ. τούτο προβλέπεται (α) στην περίπτωση της ΑΑΔΕ στο άρθρο 5, του ν.3115/2003, (β) στην περίπτωση της ΕΕΤΤ, στο άρθρο 10, του ν.4070/2012 και (γ) στην περίπτωση της Επ.Αντ. στα άρθρα 13-13α του ν. 3959/2011.

### **4. Λειτουργική ανεξαρτησία**

## Οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που προβλέπουν ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ περιέχουν ειδικά άρθρα περί ανεξαρτησίας αυτών.

## Λ.χ. ο ΓΚΠΔ, στο άρθρο 52, με τον χαρακτηριστικό τίτλο ‘Ανεξαρτησία’, προβλέπει ότι (παρ.1) κάθε εποπτική αρχή εκτελεί τα καθήκοντά της και ασκεί τις εξουσίες της σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό «με πλήρη ανεξαρτησία». Στο ίδιο άρθρο προβλέπει (παρ.2) ότι: «Το μέλος ή τα μέλη κάθε εποπτικής αρχής εκτελούν τα καθήκοντά τους και ασκούν τις εξουσίες τους σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό χωρίς εξωτερικές επιρροές, είτε άμεσες είτε έμμεσες, και δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν.»

## Η επιταγή αυτή περί διασφάλισης της ενλόγω ανεξαρτησίας απευθύνεται (α) άμεσα μεν στα μέλη του οργάνου που τη διοικούν, (β) έμμεσα δε στα μέλη του προσωπικού της τα οποία κατ’ουσίαν διαχειρίζονται τους σχετικούς φακέλους που φέρονται στην κρίση του αποφασίζοντος οργάνου της Αρχής.

## Τέσσερα κυρίως στοιχεία συνδέονται με αυτή τη μορφή ανεξαρτησίας:

## (1) Ο αποκλεισμός κάθε μορφής επιρροής. Λχ. κατά το ΔΕΕ: (α) οι εποπτικές αρχές που είναι αρμόδιες για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να μην υπόκεινται σε καμία άμεση ή έμμεση εξωτερική επιρροή που θα μπορούσε να επηρεάζει το περιεχόμενο των αποφάσεών τους, (β) σκοπός της ανεξαρτησίας που απαιτείτο ήδη και κατά το άρθρο 28 § 1, εδ. β’, της προϊσχύσασας οδηγίας 95/46, είναι 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.

## Ομοίως, είναι χαρακτηριστική η ρύθμιση της οδηγίας (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019[[8]](#footnote-8), σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ[[9]](#footnote-9) (όπως προέβλεπε άλλωστε και η προϊσχύσασα οδηγία 2009/72[[10]](#footnote-10) την οποία κατήργησε), και, συγκεκριμένα, το άρθρο 57 με τίτλο «Διορισμός και ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών», που ορίζει στις παραγράφους 4 και 5 τα ακόλουθα: «4. Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής και διασφαλίζουν ότι ασκεί τις εξουσίες της με αμεροληψία και διαφάνεια. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων που [της] ανατίθενται βάσει της παρούσας οδηγίας και της σχετικής νομοθεσίας, η ρυθμιστική αρχή: α) είναι νομικά διακριτή και λειτουργικά ανεξάρτητη από κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα· β) διασφαλίζει ότι το προσωπικό [της] και όλα τα πρόσωπα που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκησή της: i) ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον και ii) δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας οδηγίες από οποιαδήποτε κυβέρνηση ή άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων. Με την απαίτηση αυτή δεν θίγεται η, κατά περίπτωση, στενή συνεργασία με άλλες συναφείς εθνικές αρχές ούτε οι γενικοί πολιτικοί προσανατολισμοί που εκδίδει η κυβέρνηση και οι οποίοι δεν συνδέονται με τα κατά το άρθρο 37 καθήκοντα και αρμοδιότητες της ρυθμιστικής αρχής. 5. Για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ιδίως ότι: α) η ρυθμιστική αρχή μπορεί να λαμβάνει αυτόνομες αποφάσεις, ανεξάρτητα από κάθε πολιτικό οργανισμό […]».

## Σχετικά με το ζήτημα του περιεχομένου της ανεξαρτησίας της εποπτικής αρχής στον τομέα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί σε τρεις (3) σημαντικές αποφάσεις του Τμήματος μείζονος συνθέσεως και εκδόθηκαν επί προσφυγών επί παραβάσει Κ-Μ που άσκησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

## Οι αποφάσεις αυτές είναι οι εξής:

## (a) Η απόφαση της 16-10-2010, υπόθεση C-518/07, *Επιτροπή/ Γερμανίας*[[11]](#footnote-11): Στην υπόθεση αυτή, με την προσφυγή της, η Επιτροπή ζητούσε από το ΔΕΚ να διαπιστώσει ότι η Γερμανία παραβίασε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28, §1, εδάφιο β΄, της τότε ισχύουσας οδηγίας 95/46/ΕΚ, υποβάλλοντας σε κρατική εποπτεία τις αρχές ελέγχου που είναι αρμόδιες για την επίβλεψη της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στον εκτός του δημοσίου τομέα στα διάφορα γερμανικά *Länder* και μεταφέροντας εσφαλμένα στο εσωτερικό δίκαιο την επιταγή περί «πλήρους ανεξαρτησίας» των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τη διασφάλιση της προστασίας των δεδομένων αυτών. Το ΔΕΕ δικαίωσε την Επιτροπή.

## (b) Η απόφαση της 9-3-2012, υπόθεση C-614/10, *Επιτροπή / Αυστρίας*[[12]](#footnote-12): Με την προσφυγή της, η Επιτροπή ζητούσε από το ΔΕΕ να αναγνωρίσει ότι η Αυστρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την ίδια διάταξη του άρθρου 28, §1, εδάφιο β΄, της οδηγίας 95/46, διότι δεν θέσπισε όλες τις αναγκαίες διατάξεις ώστε η ισχύουσα στην Αυστρία νομοθεσία να ανταποκρίνεται στο κριτήριο της ανεξαρτησίας, όσον αφορά την Datenschutzkommission (DSK - επιτροπή προστασίας δεδομένων), η οποία αποτελεί την Ομοσπονδιακή αρχή ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το ΔΕΕ δικαίωσε την Επιτροπή.

## (c) Η Απόφαση της 8-4-2014, υπόθεση C-288/12, *Επιτροπή/ Ουγγαρίας*[[13]](#footnote-13). Στην υπόθεση αυτή, η Επιτροπή ζητούσε από το ΔΕΕ να κρίνει ότι η Ουγγαρία, θέτοντας πρόωρα τέρμα στη θητεία της αρχής ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 95/46/ΕΚ (το άρθρο 28, § 1). Συγκεκριμένα, η Ουγγαρία έθετε πρόωρα τέρμα στη θητεία της αρχής ελέγχου και προέβη στη σύσταση νέας αρχής ελέγχου και στον διορισμό άλλου προσώπου στη θέση του προέδρου. Το ΔΕΕ και πάλι δικαίωσε την Επιτροπή.

## Εν κατακλείδι, με τη λειτουργική ανεξαρτησία επιτυγχάνεται η διασφάλιση του σεβασμού της θεμελιώδους αρχής της αντικειμενικής αμεροληψίας μιας ΑΔΑ/ΕΡΑ και της ανεξαρτησίας της έναντι πολιτικών ή άλλων εξωτερικών επιρροών ή παρεμβάσεων, η οποία όχι μόνον απορρέει από τη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, αλλά επιπρόσθετα καθιερώνεται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, ως ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης περί χρηστής Διοίκησης[[14]](#footnote-14).

## (2) Περαιτέρω, η δραστηριότητα μιας ΑΔΑ/ΕΡΑ πρέπει να είναι ανεξάρτητη από οποιοδήποτε συμφέρον παραγόντων της αγοράς.

## (3) Τέλος, πρέπει να διασφαλίζεται ο αποκλεισμός κάθε μορφής ιεραρχικού ελέγχου από την Κυβέρνηση. Πρόκειται για την πολιτική ανεξαρτησία των μελών των ΑΑ/ΑΔΑ.

## Λ.χ. στην απόφαση ΔΕΕ Επιτροπή/Αυστρίας κρίθηκε ότι θιγόταν η ανεξαρτησία της ΕΑ για τους εξής λόγους: (i) το προσωπικό που ετίθετο στη διάθεση της Αυστριακής αρχής (DSK) συνίσταται σε δημόσιους υπαλλήλους της ομοσπονδιακής Καγκελαρίας, επί των οποίων η καγκελαρία ασκούσε ιεραρχικό έλεγχο, ο οποίος δεν ήταν συμβατός με την απαίτηση ανεξαρτησίας. (ii) η οργανωτική σύνδεση της DSK με την ομοσπονδιακή καγκελαρία είχε ως αποτέλεσμα ότι η DSK δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι ήταν υπεράνω κάθε υποψίας για μεροληψία και, συνεπώς, ότι ήταν ασυμβίβαστη με την απαίτηση «ανεξαρτησίας», με την έννοια του άρθρου 28 §1, εδάφ. β΄, της οδηγίας 95/46, (iii) ο διοικών σύμβουλος της DSK ήταν ομοσπονδιακός δημόσιος υπάλληλος που υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο, οπότε δεν μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να ασκεί ο προϊστάμενός του έμμεση επιρροή επί των αποφάσεων της εν λόγω αρχής ελέγχου. (δ) Θεσμοθετείτο απεριόριστο δικαίωμα ενημέρωσης του ομοσπονδιακού καγκελαρίου. Το δικαίωμα ενημέρωσης, αφενός ήταν ευρύτατο, αφού επεκτεινόταν σε κάθε ζήτημα που αφορούσε τη λειτουργία της [DSK], και αφετέρου δεν υπόκειτο σε καμία προϋπόθεση. Συνεπώς, το πλαίσιο αυτό είχε ως αποτέλεσμα ότι δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι η DSK μπορεί πάντοτε να λειτουργεί κατά τρόπο που να είναι υπεράνω κάθε υποψίας για μεροληψία.

(4) Τέλος, η παροχή δυνατότητας άσκησης ενδίκου βοηθήματος με το οποίο μια εκ του δικαίου της ΕΕΤ ανεξάρτητη αρχή, όπως η ΕΕΤΤ μπορεί να αμφισβητήσει το κύρος δυσμενών για την οικονομική της αυτοτέλεια πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας ενώπιον τακτικών δικαστηρίων. Τούτο «αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της ίδιας της θεσμικής της ανεξαρτησίας και ουσιώδες εχέγγυο της αμεροληψίας της που είναι από μόνο του σε θέση να αποτρέψει το ενδεχόμενο να υποκύψει η ανεξάρτητη αυτή αρχή σε εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις δυνάμενες να θέσουν σε κίνδυνο την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων και την επιτυχή εκτέλεση του κανονιστικού ρυθμιστικού έργου που της έχει ανατεθεί στον τομέα της παροχής δικτύου, εξοπλισμού και υπηρεσιών ηλεκτρονικών». Η δε σχετική δίκη δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη ενδοστρεφή δίκη (ΣτΕ Γ΄ Τμ. 7μ. 1464/2021).

## **5. H οργανωτική ανεξαρτησία**

## H οργανωτική ανεξαρτησία συνδέεται άμεσα με τη λειτουργική ανεξαρτησία. Αναλύεται σε (α) Διοικητική αυτοτέλεια και σε (β) Οικονομική ή/και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Εν προκειμένω, οι ρυθμίσεις του δικαίου της ΕΕ διαφοροποιούνται από τη μία ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ στην άλλη. Συνάγονται όμως κάποιες αρχές γενικότερης εφαρμογής.

## ***Α. Οι ενωσιακές ρυθμίσεις***

## Κάθε ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ πρέπει να έχει ίδιους ανθρωπίνους πόρους (δικά της όργανα, δικό της προσωπικό και δικούς της οικονομικούς πόρους) προς άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Πχ. είναι χαρακτηριστική οι διατάξεις του άρθρου 52, §§4-5 του ΓΚΠΔ, όπου ορίζεται ότι: «5. Κάθε κράτος μέλος διασφαλίζει ότι κάθε εποπτική αρχή επιλέγει και διαθέτει δικούς της υπαλλήλους οι οποίοι διοικούνται αποκλειστικά από το μέλος ή τα μέλη της ενδιαφερόμενης εποπτικής αρχής».

## Εξάλλου, η επιταγή του ενωσιακού νομοθέτη για τη διασφάλιση επαρκών ανθρώπινων και οικονομικών/χρηματοδοτικών πόρων καταδεικνύει χαρακτηριστικά ότι με αυτό διασφαλίζεται τόσο (α) η οργανωτική ανεξαρτησία της ΑΔΑ/ΕΡΑ όσο και (β) η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της.

## Όμως, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι η άνευ όχι μόνο βραχυπρόθεσμων αναγκών αλλά και μεσομακροπρόθεσμου σχεδιασμού συνεχής ανάθεση αρμοδιοτήτων σε μια ΑΔΑ χωρίς ταυτόχρονη πρόβλεψη για αύξηση των πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) πόρων αποτελεί έμμεσο τουλάχιστον αν όχι άμεσο τρόπο απαξίωσης του έργου της Αρχής.

## Πάντως, κατά το δίκαιο της ΕΕ, διαφοροποιείται η οργανωτική ανεξαρτησία των ΑΑ που προστατεύουν ατομικά δικαιώματα από εκείνη των ΕΡΑ/ΑΔΑ, που είναι κατά πολύ ευρύτερη αφού υπάρχουν κάποιες [πχ. στην ελληνική έννομη τάξη η ΕπΑντ και η ΕΕΤΤ/ΕΡΑ του τομέα των ΗΕ] που όχι μόνο δεν χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά ποσοστό του θετικού τους πλεονάσματος καταβάλλεται σε αυτόν.

## Χαρακτηριστική είναι η διατύπωση του άρθρου 6§2, εδ. β΄, του μνημονευθέντος Κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, το οποίο άρθρο έχει ως τίτλο: «Ανεξαρτησία εθνικών ρυθμιστικών και λοιπών αρμόδιων αρχών», όπου προβλέπεται: «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρχές αυτές να διαθέτουν επαρκείς τεχνικούς, χρηματοδοτικούς και ανθρώπινους πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί».

## **Β. Η νομολογία του ΔΕΕ**

## Το ΔΕΕ έχει απασχολήσει και το ζήτημα της διαφοροποίησης της ανεξαρτησίας αρχών/φορέων/οργανισμών που απολαύουν δυνάμει της ενωσιακής νομοθεσίας. Η προσέγγισή του είναι σύμφωνη με την αρχή της αυτοτέλειας των ρυθμίσεων του δικαίου της ΕΕ σε σχέση με τις σχετικές ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου κάτι το οποίο επιτάσσει και η αρχή της υπεροχής του πρώτου έναντι του δευτέρου.

## Λ.χ. όσον αφορά το εύρος της ανεξαρτησίας μιας ΕΡΑ σε σχέση με την απολαύουσα ευρείας ανεξαρτησίας Κεντρική Τράπεζα κράτους μέλους, η ευκαιρία δόθηκε στο ΔΕΕ από ένα προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το Consiglio di Stato (Ιταλικό Συμβούλιο της Επικρατείας), στην υπόθεση C-240/15, *Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (Εθνικό Ινστιτούτου Στατιστικής), ISTAT* κ.λπ[[15]](#footnote-15), επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΔΕΕ στις 28ης Ιουλίου 2016. Καταρχάς, τo ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η ανεξαρτησία δεν θίγεται όταν μια εθνική ρύθμιση υπάγει και τις ΑΔΑ/ΕΡΑ στις διατάξεις περί δημοσίων οικονομικών, και ειδικότερα στις ειδικές διατάξεις για τον περιορισμό και εξορθολογισμό των δαπανών των δημόσιων φορέων. Κατά τούτο, η νομολογία αυτή του ΔΕΕ είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα και για την ελληνική πραγματικότητα για δύο λόγους.

## (i) Αφενός στην Ελλάδα των Μνημονίων αποτελεί ένα διαρκές ζητούμενο ο εξορθολογισμός των δαπανών και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση στο δημόσιο τομέα, αφού και στην Ελλάδα παρατηρήθηκε η επέκταση δημοσιονομικών μέτρων και στις ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ της Χώρας (πχ. πληρωμή μισθών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής / ΕΑΠ, βλ. το άρθρο 2 §1 του Ν 3845/2010[[16]](#footnote-16)). Επίσης, θεσμοθετήθηκε η υπογραφή Μνημονίων Συνεργασίας μεταξύ των ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ και του Υπουργείου Οικονομικών για την ομαλή εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού τους και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση[[17]](#footnote-17).

## (ii) Αφετέρου διότι θεσπίζει κανόνες σχετικούς με την κατά το δίκαιο της ΕΕ εξουσία των ΕΡΑ να θεσπίζουν κανόνες σχετικούς με το ύψος των εισπραττόμενων διοικητικών τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα. Τέλος, στην απόφαση ISTAT, το ΔΕΕ ακολούθησε τον Γενικό Εισαγγελέα και παραπέμποντας στις προτάσεις του, έκρινε ότι «δεδομένων των θεμελιωδώς διαφορετικών καθηκόντων τους, δεν ευσταθεί η θέση της Αρχής [της ΙSTAT] ότι η οδηγία-πλαίσιο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν για τις ΕΡΑ καθεστώς ανεξαρτησίας όμοιο με αυτό που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης για τις κεντρικές τράπεζες.» [σκ. 43] .

## Εν συνόψει, η επιταγή του ενωσιακού νομοθέτη για τη διασφάλιση επαρκών ανθρώπινων και οικονομικών πόρων καταδεικνύει χαρακτηριστικά ότι κατ’αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η οργανωτική ανεξαρτησία της ΑΔΑ/ΕΡΑ όσο και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της.

## ***Γ. Δημοσιονομική/Οικονομική αυτοτέλεια***

## Οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου προβλέπουν την οργανωτική ανεξαρτησία και ως ένα βαθμό την δημοσιονομική ή και την πλήρη οικονομική αυτοτέλεια των αρχών αυτών.

## (α) Ειδικότερα, ο ΓΚΠΔ προβλέπει ότι κάθε εθνική εποπτική αρχή πρέπει να διαθέτει: (α) οικονομικούς πόρους προς άσκηση των αρμοδιοτήτων της και (β) δικό της προϋπολογισμό, εντασσόμενο στον Κρατικό. Λ.χ., κατά την αιτιολογική σκέψη 120 του ΓΚΠΔ: «Σε κάθε εποπτική αρχή θα πρέπει να παρέχονται οι οικονομικοί και ανθρώπινοι πόροι, οι εγκαταστάσεις και οι υποδομές τα οποία είναι αναγκαία για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων της, περιλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με την αμοιβαία συνδρομή και τη συνεργασία με άλλες εποπτικές αρχές σε ολόκληρη την Ένωση. Κάθε εποπτική αρχή θα πρέπει να διαθέτει χωριστό, δημόσιο ετήσιο προϋπολογισμό, ο οποίος μπορεί να αποτελεί τμήμα τού συνολικού κρατικού ή εθνικού προϋπολογισμού.» Περαιτέρω, στο άρθρο 52, §6 του ΓΚΠΔ, ορίζεται ότι: «Κάθε κράτος μέλος διασφαλίζει ότι κάθε εποπτική αρχή υπόκειται σε οικονομικό έλεγχο ο οποίος δεν επηρεάζει την ανεξαρτησία της και διαθέτει χωριστούς, δημόσιους ετήσιους προϋπολογισμούς, οι οποίοι μπορούν να αποτελούν τμήμα του συνολικού κρατικού ή εθνικού προϋπολογισμού.».

## Στην προπαρατεθείσα απόφαση της 9.3.2012, υπόθεση C-614/10, *Επιτροπή κατά Αυστρίας*, το ΔΕΕ στην περίπτωση της Αυστριακής Αρχής για την προστασία δεδομένων (DSK) έκρινε ότι δεν είναι απαραίτητο ο προϋπολογισμός της να περιλαμβάνεται σε ιδιαίτερη γραμμή του προϋπολογισμού, δηλαδή να είναι αυτοτελής και ανεξάρτητος και όχι ενταγμένος στον προϋπολογισμό ενός Υπουργείου. Επομένως τα κράτη-μέλη θα μπορούσαν να προβλέπουν ότι η Ελεγκτική Αρχή εξαρτάται όσον αφορά τον προϋπολογισμό της από συγκεκριμένο Υπουργείο.

(β) Οι κατά το δίκαιο της ΕΕ συνιστώμενες ΕΡΑ απολαμβάνουν πλήρους οικονομικής αυτοτέλειας, που συχνά φθάνει στην οικονομική αυτονομία, διότι δεν εξαρτώνται από το κράτος, αποδίδουν δε στον Κρατικό προϋπολογισμό το μεγαλύτερο μέρος του σχηματιζόμενου ετήσιου αποθεματικού τους[[18]](#footnote-18). Η πρόβλεψη δε στον ιδρυτικό τους νόμο ότι ο έλεγχος των οικονομικών στοιχείων και των ετήσιων λογαριασμών και οικονομικών τους καταστάσεων γίνεται από ορκωτούς λογιστές αποτελεί στοιχείο που ασφαλώς τονίζει την οργανωτική τους ανεξαρτησία[[19]](#footnote-19).

## Λ.χ. η οδηγία 2019/944 προβλέπει (άρθρο 57§5) χαρακτηριστικά: «5. Για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ιδίως ότι: […]· β) η ρυθμιστική αρχή διαθέτει όλους τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που χρειάζεται για να εκτελεί τα καθήκοντα και να ασκεί τις εξουσίες της κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό· γ) η ρυθμιστική αρχή διαθέτει χωριστές ετήσιες πιστώσεις του προϋπολογισμού με αυτονομία κατά την εκτέλεση του διατεθέντος προϋπολογισμού· […]».

## Χαρακτηριστική είναι και η προαναφερθείσα απόφαση ΔΕΕ της 13.6.2018, υπόθεση C-530/16, *Επιτροπή, κατά Πολωνίας*. Το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η Πολωνία, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την οργανωτική ανεξαρτησία και την ανεξαρτησία λήψης αποφάσεων του φορέα διερεύνησης έναντι της σιδηροδρομικής επιχείρησης και του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής που ελέγχονται από τον Υπουργό Μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 21§ της οδηγίας 2004/49/ΕΚ για την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων[[20]](#footnote-20).

## **6. Συμπεράσματα**

## Το ενωσιακό δίκαιο απαιτεί να διασφαλίζεται με τρόπο σαφή κατά τον τρόπο που εκάστοτε ορίζει : (i) η θεσμική και η οργανωτική Ανεξαρτησία των ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ των οποίων τη δημιουργία επιτάσσει αφενός, και (ii) η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, αφετέρου.

## Από τη μελέτη του δικαίου της ΕΕ που δημιουργεί ΑΔΑ ή/και Ρυθμιστικές Αρχές και τις σχετικές αποφάσεις του ΔΕΕ συνάγεται: (i) Η σταδιακή δημιουργία ενός διοικητικού δικαίου των ΑΔΑ, με κανόνες που διαμορφώνει με αφορμή τις υποθέσεις που άγονται ενώπιόν του (ii) η ανάγκη διασφάλισης της ανεξαρτησίας τους, προσωπικής και λειτουργικής, και, (iii) η ανάδειξη των ΑΔΑ σε θεσμικές γέφυρες μεταξύ εθνικών αρχών και των αρχών της ΕΕ, στο μέτρο που προβλέπει συντονιστικούς φορείς σε επίπεδο ΕΕ, όπως o Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες [ΒΕREC].

## Σήμερα, ο Έλληνας νομοθέτης διασφαλίζει επαρκώς την ανεξαρτησία των ΑΔΑ/ΕΡΑ και των μελών τους και η διασφάλιση αυτή δεν καθιστά αναγκαία τη εισαγωγή διάταξης στο Σύνταγμα περί αναγνωρίσεως και άλλων ΑΔΑ/ΕΡΑ, ήτοι αρχών ρυθμιστικών τομέων της αγοράς. Όμως, παραμένει ανοιχτό το ζήτημα της επάρκειας των πόρων, χρηματοδοτικών και ανθρώπινων, ιδίως προσέλκυσης νέων εμπειρογνωμόνων αλλά με υψηλές αποδοχές στις ενλόγω ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ προς αποτελεσματική άσκηση των ανατιθέμενων σε αυτές καθηκόντων.

## Συνεπώς, η κατοχύρωσή τους με επέκταση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 101Α Συντ. και σε αυτές δεν θα διασφαλίσει καλύτερα την ανεξαρτησία τους από ότι το πράττει σήμερα το δίκαιο της ΕΕ, δεδομένης και της μεγάλης διαφοροποίησης του καθεστώτος αυτών κατά το ενωσιακό δίκαιο.

## Εν πάση δε περιπτώσει, η ανεξαρτησία είναι εν πολλοίς και κατάσταση που συνδέεται αφενός (i) με τα οριζόμενα πρόσωπα και τον τρόπο που αντιλαμβάνονται τον ρόλο τους ως μέλη ΑΑ/ΑΔΑ/ΕΡΑ και αφετέρου (ii) κατά πόσον η Πολιτεία επιθυμεί να δρουν από κάθε πλευρά ανεξάρτητα ως πρόσωπα και ως θεσμοί.

## Τέλος, απομένει να δούμε κατά πόσον οι υφιστάμενες εθνικές ΑΔΑ, συσταθείσες κατ’επιταγή του ευρωπαίου νομοθέτη, θα οδηγήσουν στη δημιουργία περισσότερων ευρωπαϊκών ΑΔΑ, όπως στην περίπτωση του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) και πώς θα διαρθρωθούν οι σχέσεις των εθνικών με τις ευρωπαϊκές ΑΔΑ/ΕΡΑ.

## Ευχαριστώ για την προσοχή σας

1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών*,* ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σελ. 1–22 . [↑](#footnote-ref-1)
2. Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1725 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2018, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 και της απόφασης αριθ. 1247/2002/ΕΚ, ΕΕ L 295 της 21.11.2018, σελ. 39–98. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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,EE L 119, 4.5.2016, σελ. 1–88. [↑](#footnote-ref-3)
4. Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, ΕΕ L 321 της 17.12.2018, σελ. 36–214. [↑](#footnote-ref-4)
5. ECLI:EU:C:2018:430. Βλ. V. Michel, Valérie, Indépendance de l'organisme d'enquête, Europe 2018, Août-Septembre Comm. nº 8-9, σελ. 34-35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Η ισχύς της οδηγίας 95/46/ΕΚ έληξε στις 24 Μαΐου 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. ECLI:EU:C:2016:780. Βλ. V. Bruck, Alors qu'une fusion d'autorités de régulation nationales n'est en principe pas contraire au droit de l'Union, le congédiement de membres du collège dirigeant l'autorité fusionnée viole le droit de l'Union, à moins que des règles de congédiement soient préalablement établies afin de protéger l'indépendance et l'impartialité des autorités de régulation, Europe 2016 Décembre Comm. nº 12, σελ.33-34. [↑](#footnote-ref-7)
8. ΕΕ L 158 της 14.6.2019, σελ. 125–199. [↑](#footnote-ref-8)
9. ΕΕ L 315 της 14.11.2012, σελ. 1–56. [↑](#footnote-ref-9)
10. Οδηγία 2009/72/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενεργείας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ, ΕΕ L 211 της 14.8.2009, σελ. 55–93. [↑](#footnote-ref-10)
11. Συλλογή 2010, σ.I-1885, ECLI:EU:C:2010:125. Βλ. ενδεικτικά και το σχόλιο του Ε.-Μ. Frenzel, "Völlige Unabhängigkeit" im demokratischen Rechtsstaat - Der EuGH und die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation, Die öffentliche Verwaltung 2010 nº 22, σελ.925-931. [↑](#footnote-ref-11)
12. ECLI:EU:C:2012:631. Βλ., ενδεικτικά, και τα σχόλια των V. Kondylis, Vers la construction d'un droit euorpéen des autorités administratives indépendantes, Revue des affaires européennes 2012, σελ.829-838 και M. Szydło, Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria, Common Market Law Review 2013, σελ.1809-1826. [↑](#footnote-ref-12)
13. ECLI:EU:C:2014:237*. Βλ. και το σχόλιο του* V. Kondylis, Le chemin vers la construction d’un droit européen des autorités administratives indépendantes entre les Symblégades des particularites nationales et de la application du droit de l’Union CJUE, gde ch., 8 avril 2014, Commission / Hongrie, aff. C-288/12, Revue des affaires européennes 2014, σελ. 411-421. [↑](#footnote-ref-13)
14. Βλ. ΣτΕ Γ΄ Τμ. 7μ. 1494/2021 και πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 911, 913, 915/2021, καθώς και τις προπαρατεθείσες αποφάσεις του ΔΕΕ της 9.3.2010, C - 518/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 25, καθώς και 16.10.2012, C - 614/10, Επιτροπή κατά Αυστρίας σκέψεις 41-43. [↑](#footnote-ref-14)
15. ECLI:EU:C:2016:608. Βλ. και 1. F. Gazin, Principe d'indépendance de l'autorité de régulation, Europe 2016 Octobre Comm. nº 10, σελ. 35-36. [↑](#footnote-ref-15)
16. Με τον ν.3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α΄, Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο] κυρώθηκε το 1ο Μνημόνιο (αποτελούμενο από δύο από τα τρία επιμέρους Μνημόνια). [↑](#footnote-ref-16)
17. Βλ. ΥΑ 2/2179/ΔΠΓΚ/2018, ΦΕΚ Β΄/23/2018, Στοχοθεσία Πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμού Παρακολούθηση εκτέλεσης. [↑](#footnote-ref-17)
18. Πρβλ., ενδεικτικά, το άρθρο 75 §6 του Ν 4070/2012 (για την ΕΕΤΤ), το άρθρο 38 §6 του Ν 4001/2011 (για τη Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (Ρ.Α.Α.Ε.Υ.) και το άρθρο 17 §5 του Ν 3959/2011 για την Επ.Αντ. [↑](#footnote-ref-18)
19. Βλ., ενδεικτικά, το άρθρο 75 §9 του Ν 4070/2012 και το άρθρο 38 §8 του Ν 4001/2011. [↑](#footnote-ref-19)
20. Πρβλ. και την απόφαση ΔΕΕ της 28ης Μαΐου 2020, υπόθεση C-33/19, *Επιτροπή κατά Βουλγαρίας* [ECLI:EU:C:2020:405] που αφορά επίσης την καταδίκη της Βουλγαρίας λόγω παράλειψης λήψεως των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της οργανωτικής ανεξαρτησίας του φορέα διερεύνησης και της επάρκειας πόρων προς άσκηση του έργου του. [↑](#footnote-ref-20)