**Nομοθετικώς προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές**

*Ευγενία Β. Πρεβεδούρου*

*Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ*

Ευχαριστώ θερμά τον αγαπητό συνάδελφο κ. Κυριάκο Παπανικολάου για την πρόσκληση συμμετοχής μου στη θεματική ενότητα των Ανεξάρτητων Αρχών. Από τα προγράμματα των σχετικών συνεδρίων συνάγεται ότι την επιστημονική αλλά και την πολιτική συζήτηση μονοπωλούν οι συνταγματικώς προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές και σε, μικρότερο βαθμό, η Επιτροπή Ανταγωνισμού και οι λοιπές Ρυθμιστικές Αρχές που έχουν έντονο ενωσιακό αποτύπωμα. Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης θα είναι οι λιγότερο «λαμπερές» και «ελκυστικές» ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες δεν έχουν ούτε συγκεκριμένο συνταγματικό έρεισμα ούτε –κατά κανόνα– ειδικό ενωσιακό θεμέλιο. Θα εξεταστούν ο άναρχος πολλαπλασιασμός τους και η χαοτική τους οργάνωση, χρησιμοποιώντας ως παραδείγματα τις πιο «δραστήριες» από αυτές.

**1.** Είναι σαφέστατη η τάση του νομοθέτη να συστήνει Ανεξάρτητες Αρχές σε ευαίσθητα πεδία της διοικητικής δραστηριότητας, αναθέτοντας, έτσι, τη ρύθμισή τους σε ιδιαίτερα μορφώματα, εκτός της παραδοσιακής διοικητικής ιεραρχίας. Δύο είναι οι στόχοι που επιδιώκονται με την ίδρυση αυτών των οντοτήτων: πρώτον, η αποτελεσματικότερη ρύθμιση των παραπάνω πεδίων, η ανταπόκριση στις νέες προκλήσεις και η κάλυψη των περίπλοκων σύγχρονων εξελίξεων, με την ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες από την πολιτική και από τη διοικητική ιεραρχία αρχές, οι οποίες στελεχώνονται με πρόσωπα που διαθέτουν εξειδίκευση και τεχνογνωσία στους συγκεκριμένους τομείς και, δεύτερον, η λειτουργία αντιβάρων στη διάχυτη κρίση των θεσμών και στην καχυποψία με την οποία περιβάλλεται η πολιτική εξουσία[[1]](#footnote-1). Αποτυπώνουν την ανάγκη του κράτους να απαλλαγεί από τον «κακό εαυτό του» και από την ανεπάρκεια ή αναξιοπιστία του πολιτικού συστήματος και των παραδοσιακών διοικητικών δομών. Είναι χαρακτηριστικό ότι χρονικά προηγήθηκε η σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), λαμβανομένων υπόψη, από τη μία πλευρά, της αρχικής μονοπωλιακής εικόνας και των μετασχηματισμών του τελούντος υπό κρατικό έλεγχο ραδιοτηλεοπτικού τοπίου και, από την άλλη, των σκληρών αιτιάσεων για φαύλες, ρουσφετολογικές και προεκλογικές προσλήψεις στον δημόσιο τομέα[[2]](#footnote-2), που συστηματικά διατυπώνονταν κατά του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος.

**2.** Η πρόβλεψη της σύστασης και της λειτουργίας Ανεξάρτητων Αρχών, με την παραπάνω μορφή, που υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο, θεωρείται σύμφωνη προς το Σύνταγμα. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει συνολικά το φαινόμενο των Ανεξάρτητων Αρχών και διαμορφώνει, συγχρόνως, μια κατεύθυνση στον κοινό νομοθέτη για «λελογισμένη» σύσταση νομοθετικά προσδιορισμένων Αρχών[[3]](#footnote-3). Άλλωστε, σύμφωνα με το ίδιο το άρθρο 56 παρ. 3 στοιχ. β΄ του Συντάγματος, που αφορά τα κωλύματα εκλογιμότητας, δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές *«τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές»* [[4]](#footnote-4).Περαιτέρω, δεν υπάρχει συνταγματικό κώλυμα –και μάλιστα σε μια εποχή συμβασιοποίησης της δημόσιας δράσης και εκτεταμένου outsourcing, δηλαδή συστηματικής ανάθεσης διοικητικού έργου σε ιδιώτες με διάφορες μορφές[[5]](#footnote-5)– για τη δημιουργία ανεξάρτητων οντοτήτων στο εσωτερικό είτε του Δημοσίου (ως οργάνων του) είτε της όλης Δημόσιας Διοίκησης (ως μορφωμάτων εξοπλισμένων με νομική προσωπικότητα), που διαθέτουν εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Εφόσον ο νομοθέτης διαθέτει, εντός των συνταγματικών ορίων[[6]](#footnote-6), την ευχέρεια να κρίνει ότι κάποια διοικητική λειτουργία ασκείται επωφελέστερα και αποτελεσματικότερα για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος από ΝΠΙΔ, ακόμη και ΑΕ, κατά μείζονα λόγο μπορεί να την αναθέσει σε διοικητική αρχή εκτός μεν ιεραρχίας, αλλά υποκείμενη τόσο στον κοινοβουλευτικό έλεγχο (με συνέπεια να μην παραβιάζεται η κοινοβουλευτική αρχή[[7]](#footnote-7)) όσο και στον έλεγχο του φυσικού, κατά το Σύνταγμα, δικαστή της Διοίκησης[[8]](#footnote-8). Προβλήματα δημιουργούν η συνεχής και άνευ προγράμματος ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών, η μεγάλη ανομοιογένεια του καθεστώτος τους, η, συχνά, συγκεκαλυμμένη έλλειψη ανεξαρτησίας και η σύγκρουση αρμοδιοτήτων.

**3.** **Ειδικές περιπτώσεις**

Ωστόσο, ανεξαρτήτως της συνταγματικότητάς τους, ορισμένες νομοθετικές επιλογές εκπλήσσουν. Ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) που λειτουργεί από το 2017[[9]](#footnote-9), αντικαθιστώντας τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, και έχει ως αποστολή την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, διαθέτει σημαντικές κανονιστικές αρμοδιότητες και εντοπίζει περιπτώσεις φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου και παραοικονομίας, επιβάλλοντας και τις σχετικές κυρώσεις[[10]](#footnote-10). Είναι παράδοξο ότι η ΑΑΔΕ ασκεί μία κεντρική κρατική εξουσία, την οποία, υπό κανονικές συνθήκες, δύσκολα δέχεται να μοιρασθεί και πολύ δυσκολότερα να μεταβιβάσει η κυβέρνηση[[11]](#footnote-11). Αξίζει να σημειωθεί ότι στο πεδίο της άμεσης φορολογίας τα κράτη μέλη της ΕΕ αρνούνται πεισματικά να μεταφέρουν αρμοδιότητες στην Ένωση, ενώ στη χώρα μας ρητώς διευκρινίζεται (άρθρο 5 παρ. 1 Ν. 4389/2016) ότι η ΑΑΔΕ *«δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία από τον Υπουργό Οικονομικών»*. Μάλιστα στο άρθρο 3 του νόμου τονίζεται ιδιαιτέρως ότι *«ο Πρόεδρος, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους και δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε διοικητική εποπτεία από κυβερνητικό όργανο ή άλλες διοικητικές αρχές ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό»[[12]](#footnote-12)*. Είναι μάλλον άξιο απορίας ποιοι λόγοι επιβάλλουν την επανειλημμένη αναφορά και κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της ΑΑΔΕ και των οργάνων της[[13]](#footnote-13). Η ήδη διαμορφωθείσα νομολογία και η αναμενόμενη αποτυπώνουν την ευρύτατη κανονιστική αρμοδιότητα του Προέδρου της ΑΑΔΕ[[14]](#footnote-14).

**4.** Eπιφυλάξεις φαίνεται να δημιουργεί και η αναβάθμιση της Επιθεώρησης Εργασίας σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, που συστάθηκε υπό τη μορφή αυτή το 2021[[15]](#footnote-15). Η αποκοπή της Επιθεώρησης Εργασίας από την κεντρική δομή του Υπουργείου Εργασίας, όπου λειτουργούν όλες οι αρμόδιες Υπηρεσίες για την πολιτική απασχόλησης, απειλεί να διασπάσει τον σύνδεσμο που απαιτείται για τον σχεδιασμό και την εκπλήρωση του έργου της Επιθεώρησης Εργασίας. Επιπλέον, με την αποκοπή αυτή από την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας, λόγω της διάρρηξης του δεσμού συνεχούς ενημέρωσης για όλα τα εργατικά θέματα, ενδέχεται να αποδυναμωθεί και τελικά να χαθεί η ταυτότητά της ως ελεγκτικού μηχανισμού του Υπουργείου Εργασίας, με περαιτέρω αποτέλεσμα τη δημιουργία σοβαρών δυσκολιών ανταπόκρισης στην αποστολή της. Επιβάλλεται, περαιτέρω, να τονιστεί ότι η Επιθεώρηση Εργασίας είναι ο κατ’ εξοχήν ελεγκτικός μηχανισμός του Υπουργείου Εργασίας για τον έλεγχο των όρων και των συνθηκών εργασίας για τους εργαζόμενους με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα και δεν έχει αρμοδιότητα ελέγχου των όρων παροχής εργασίας στους λοιπούς τομείς, όπως στον δημόσιο τομέα, στη ναυτική εργασία, και κατ’ουσίαν στον αγροτικό τομέα. Συνεπώς, δεν γίνεται αντιληπτός ο λόγος ίδρυσης αυτής της νέας Ανεξάρτητης Αρχής, αφού η αρμοδιότητα ελέγχων παραμένει περιορισμένη και τελικά οριοθετημένη στο ίδιο (ισχύον) πλαίσιο αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας. Πρόβλημα δημιουργεί και η διάταξη του άρθρου 103 παρ. 2 του Ν. 4808/2021, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 5053/2023, κατά την οποία, έργο της Επιθεώρησης Εργασίας είναι ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, όπως αυτές ερμηνεύονται από τις εγκυκλίους των κατά περίπτωση αρμόδιων οργάνων. Είναι προβληματική για την ανεξαρτησία μιας Ανεξάρτητης Αρχής η δέσμευσή της από το νόημα που αποδίδει η Διοίκηση στους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, δέσμευση που ισχύει για τους δημόσιους υπαλλήλους. Δημιουργείται η εντύπωση ότι η διάταξη του άρθρου 24 του Ν. 5053/2023, με αιτιολογικό την ενιαία ερμηνευτική προσέγγιση, εγκαθιδρύει στη σχέση της Επιθεώρησης Εργασίας με την κλασική διοίκηση μια μορφή *«οιονεί ήπιας εποπτείας»*[[16]](#footnote-16) του Υπουργείου. Μετά τον αρχικό ενθουσιασμό, ο νομοθέτης επιχειρεί να περιορίσει την ανεξαρτησία της Αρχής που ο ίδιος λίαν γενναιόδωρα της χορήγησε.

**5.** **Ανομοιογένεια των διατάξεων**

Ένα άλλο ζήτημα που προκαλεί προβληματισμό αφορά την ανομοιογένεια των διατάξεων που ιδρύουν τις ανεξάρτητες αρχές. Υπάρχουν αρχές των οποίων η νομοθετική ρύθμιση είναι εξαντλητική. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας[[17]](#footnote-17), η ρυθμιστική αρχή της οικονομικής δραστηριότητας στον χώρο των αερομεταφορών, της αεροναυτιλίας και των αεροδρομίων. Η ΑΠΑ έχει νομική προσωπικότητα και παρίσταται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες, απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα. Είναι επίσης ανεξάρτητη, λειτουργικά και διοικητικά, από τη διοίκηση και τις οργανικές μονάδες της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (Υ.Π.Α.)[[18]](#footnote-18). Ρυθμίζεται διεξοδικά ακόμη και η διαδρομή της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων που συντάσσει η Αρχή, ενώ η πληρότητα της σχετικής νομοθεσίας φτάνει μέχρι την ειδική πρόνοια περί μεταβίβασης αρμοδιότητας και εξουσιοδότησης υπογραφής. Την ίδια πληρότητα παρουσιάζει και το νομικό καθεστώς της Εθνικής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία ιδρύθηκε με τον [Ν. 2667/1998](https://www.nchr.gr/images/docs/Kodikopoihsi_nomou_eeda_7_2019.pdf), ως το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας κατ’ εφαρμογή των [Αρχών των Παρισίων](https://www.nchr.gr/images/docs/Arxes_ton_Parision.pdf), που υιοθέτησε η [Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ](https://www.un.org/en/ga/)[[19]](#footnote-19) και αποτελεί τον εθνικό θεσμό προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα. Με τον [Ν. 4780/2021](https://www.nchr.gr/images/nomothesia_thesmiko_plaisio/4780_2021_1.pdf) (άρθρο 10 παρ. 3), η ΕΕΔΑ απέκτησε νομική προσωπικότητα, λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Διεξοδικά ρυθμίζεται η εσωτερική λειτουργία της και η κατάσταση του προσωπικού της[[20]](#footnote-20).

**6.** Σε άλλες περιπτώσεις, όμως, οι ιδρυτικές διατάξεις είναι είτε άκρως λακωνικές είτε εξαιρετικά επιφυλακτικές. Για κάποιες Αρχές, παρά τον ρητό νομοθετικό χαρακτηρισμό τους ως ανεξάρτητων, προβλέπεται η υπαγωγή τους στην εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας των καθ’ ύλην αρμόδιων Υπουργών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συναφώς αποτελεί η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση[[21]](#footnote-21). Με τον Ν. 4653/2020[[22]](#footnote-22) , η ΑΔΙΠ μετονομάσθηκε σε Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (Εθ.Α.Α.Ε.) με διεθνή ονομασία «Hellenic Authority for Higher Education» (H.A.H.E.). H ΕΘ.Α.Α.Ε. εδρεύει στην Αθήνα, έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, ο οποίος ασκεί έλεγχο νομιμότητας[[23]](#footnote-23). Η πρόνοια αυτή, καίτοι δεν προσκρούει σε συνταγματική διάταξη, καθιστά την εν λόγω Αρχή «ψευδεπίγραφη», αφού της αφαιρεί το κύριο χαρακτηριστικό στοιχείο μιας Ανεξάρτητης Αρχής, δηλαδή την αποδέσμευση από τον ιεραρχικό έλεγχο και την εποπτεία υπέρτερης διοικητικής αρχής, εν προκειμένω του Υπουργού Παιδείας. Περαιτέρω, τα μέλη της Εθ.Α.Α.Ε. διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ενώ για τον διορισμό του Προέδρου της ζητείται η γνώμη της Επιτροπής Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής. Το ίδιο ισχύει και για την Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.)[[24]](#footnote-24). Και η αρχή αυτή εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, ο οποίος ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι οι αρμοδιότητες της υπό εξέταση αρχής είναι συμβουλευτικές, οπότε δυσχερώς κατανοείται ο «εναγκαλισμός» του Υπουργείου. Στο ίδιο πεδίο, ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων[[25]](#footnote-25), παρά τον ρητό χαρακτηρισμό του ως «ανεξάρτητης διοικητικής αρχής», εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, ΄Ερευνας και Θρησκευμάτων για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών του. Σε ένα διαφορετικό τομέα, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της και την κίνηση πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της[[26]](#footnote-26). Και η Αρχή αυτή έχει συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Καθορίζει τις προδιαγραφές εκπόνησης αναλογιστικών μελετών, οι οποίες κυρώνονται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, που εκδίδεται μετά από γνώμη της Ε.Α.Α. Προβαίνει στους τακτικούς και έκτακτους αναλογιστικούς ελέγχους των ασφαλιστικών οργανισμών νόμου και υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματα των ελέγχων αυτών στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, στον αρμόδιο για την εποπτεία του συγκεκριμένου ασφαλιστικού οργανισμού Υπουργό και στο Δ.Σ. του οικείου οργανισμού. Στο ενδιάμεσο βρίσκεται το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (Σ.Φ.Δ.)[[27]](#footnote-27), που αποτελεί ανεξάρτητη αρχή με έδρα την Αθήνα, υπάγεται στα Υπουργεία Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή και οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε από άποψη νομιμότητας, εκτός από εκείνες που αφορούν το προσωπικό του[[28]](#footnote-28).

**7.** Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα ανομοιογένειας του καθεστώτος των ανεξάρτητων αρχών θα μπορούσε να αναφερθεί ο Ν. 5043/2023[[29]](#footnote-29), καθό μέρος περιλαμβάνει τη ρύθμιση ζητημάτων για τις νομοθετικά προβλεπόμενες αρχές. Οι ρυθμίσεις αφορούν την πρόσληψη, απόσπαση και μετατάξεις του προσωπικού και, κάτι πιο ενδιαφέρον, σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής για το προσωπικό των εν λόγω Αρχών, που λόγω αρμοδιότητας, υλοποιεί συγκεκριμένους στόχους των ανωτέρω Αρχών. Ο νόμος καλύπτει τις 7 ρυθμιστικές αρχές και εφαρμόζεται αναλογικά στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Τι ισχύει, στα ρυθμιζόμενα από τον νόμο πεδία για τις λοιπές, νομοθετικώς προβλεπόμενες αρχές; Ομοίως, ο Ν. 5023/2023[[30]](#footnote-30) περιλαμβάνει στους υπόχρεους για την υποβολή Δήλωσης Προσωπικής Κατάστασης τους προέδρους και τα μέλη, όλων των ανεξάρτητων αρχών, συμπεριλαμβανομένων των ρυθμιστικών αρχών, της Επιτροπής Ανταγωνισμού και της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, τον Πρόεδρο, τα μέλη και τους υπαλλήλους της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, καθώς και όσους υπηρετούν στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως Επιθεωρητές Ελεγκτές και όσους από το προσωπικό της υπηρετούν σε οργανικές μονάδες με ελεγκτικές αρμοδιότητες. Μήπως η ειδική αναφορά συγκεκριμένων Αρχών δημιουργεί σύγχυση ως προς τη ρύθμιση των υπολοίπων;

**8.** Σοβαρές αποκλίσεις παρουσιάζουν και οι διάσπαρτες δικονομικές διατάξεις που διέπουν τον δικαστικό έλεγχο των Ανεξάρτητων Αρχών. Θέτουν σε δοκιμασία τη διάκριση μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και διαφορών ουσίας, αφού, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα σχετικά νομοθετήματα προβλέπουν προσφυγή ουσίας κατά πράξεων Αρχών, οι οποίες περιέχουν ουσιαστικές και τεχνικές κρίσεις, όπως αυτές της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και της Επιτροπής Ανταγωνισμού[[31]](#footnote-31). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αδικαιολόγητου κατακερματισμού της δικαιοδοσίας είναι η παρεμβολή της ποινικής δικαιοδοσίας του Αρείου Πάγου ως προς τα μέτρα της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες.

**9.** **Σχέση ανεξάρτητων αρχών και αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών**

Η έλλειψη προγραμματισμού και ο εμπειρισμός στη δημιουργία των Αρχών αυτών καθίσταται εμφανής στη σχέση τους με τις λεγόμενες αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανική έννοια (Εθνικό Τυπογραφείο, Γενικό Λογιστήριο, Γενικό Χημείο του κράτους). Ο νομοθέτης ίδρυε πληθώρα Ανεξάρτητων Αρχών σε ειδικότερους τομείς μετά την έναρξη ισχύος του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001, χωρίς να διακρίνει με σαφήνεια το νομικό καθεστώς τους από εκείνο των αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής συστάθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 19 του Ν. 3305/2005[[32]](#footnote-32) και μετατράπηκε σε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη απ’ ευθείας στον Υπουργό Υγείας και υποκείμενη στην εποπτεία και τον έλεγχό του, με το άρθρο 4 του Ν. 4558/2018. Η διάρθρωση της Αρχής τροποποιήθηκε περαιτέρω με τους Ν. 4737/2020, άρθρο 22 παρ. 3 και Ν. 4876/2021, άρθρο 43. Το ίδιο και η Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (άρθρο 5 του N. 2912/2001) καθώς και η Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων (άρθρο 2 του Ν. 4313/2014). Με τον Ν. 5014/2023[[33]](#footnote-33), οι δύο Επιτροπές καταργήθηκαν και συγχωνεύθηκαν και το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους μεταφέρθηκε στον Εθνικό Οργανισμό Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Μεταφορών (ΕΟΔΑΣΑΑΜ), ο οποίος αποτελεί αυτοτελή δημόσια υπηρεσία διερεύνησης ατυχημάτων και ασφάλειας μεταφορών, εποπτευόμενη από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών[[34]](#footnote-34).

**10.** Αντίθετη πορεία ακολούθησε η ΕΕΕΠ, η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, η οποία συστήθηκε αρχικά, το 2004, με τον Ν. 3229/2004[[35]](#footnote-35) ως διοικητική αρχή με την επωνυμία «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών». Το 2011, με τις διατάξεις του Ν. 4002/2011[[36]](#footnote-36), η Αρχή μετονομάστηκε σε «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.)», ενώ τον Φεβρουάριο του 2012, με τον Ν. 4038/2012[[37]](#footnote-37) (άρθρο 7 παρ. 10), μετατράπηκε και λειτουργεί, πλέον, ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, με διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία[[38]](#footnote-38) και αυτοτέλεια, στην οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του Ν. 3051/2002,[[39]](#footnote-39) με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που αναφέρονται σε αυτή, και επιπλέον έχει ίδια νομική προσωπικότητα. Μεγαλύτερο ενδιαφέρον υπό το πρίσμα αυτό έχει η εξέλιξη της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, που ιδρύθηκε το 1995 ως Επιτροπή, ανήχθη το 2005 σε ανεξάρτητη αρχή με λίγο διαφορετική επωνυμία, υποβαθμίστηκε σε Επιτροπή το 2008, για να αναχθεί εκ νέου το 2011 σε Ανεξάρτητη Αρχή, ενώ έλαβε τη σημερινή της ονομασία με τον Ν. 4557/2018[[40]](#footnote-40) (άρθρο 47). Αντίθετα, δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή η Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας, η οποία συστήθηκε ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και αποτελεί τη μετεξέλιξη και αναβάθμιση της πρώην Γενικής Διεύθυνσης Κυβερνοασφάλειας του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Ανήκει στον δημόσιο τομέα της περ. α΄ και ειδικώς στον υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης της περ. γ΄ της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 4270/2014 και στους τεχνολογικούς φορείς της παρ. B΄ του άρθρου 13Α του Ν. 4310/2014[[41]](#footnote-41). Εποπτεύεται από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και απολαμβάνει όλων των διοικητικών, οικονομικών και δικαστικών ατελειών, καθώς και των δικονομικών και ουσιαστικών προνομίων του Δημοσίου[[42]](#footnote-42).

**11. Σύγκρουση αρμοδιοτήτων**

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), που ιδρύθηκε με τον Ν. 4622/2019 (άρθρα 82 επ.) ως Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα, που δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Διαθέτει ευρύτατες ελεγκτικές αρμοδιότητες και έχει οριζόντιο χαρακτήρα. Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1, σκοπός της ΕΑΔ είναι α) η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) η πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμός και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Υποστηρίχθηκε ότι η ιδιότητα των μετακλητών υπαλλήλων δεν συμβιβάζεται με τη φύση των ανεξάρτητων αρχών, οπότε οι προβλεπόμενες από το άρθρο 96 παρ. 5 του Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος θέσεις συνεργατών (προσλαμβανόμενων με τη μορφή μετακλητών υπαλλήλων) για την υποβοήθηση του έργου του Διοικητή, του Προέδρου και του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής Αρχής προκαλούν ανησυχίες για την ανεξαρτησία της αρχής. Περαιτέρω, αν ληφθεί υπόψη η επιτυχημένη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη και της Εθνικής Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες[[43]](#footnote-43), ανακύπτει το ερώτημα μήπως προκληθεί σύγκρουση αρμοδιοτήτων από την ταυτόχρονη επέμβαση, έστω παραινετική και χωρίς άσκηση δημόσιας εξουσίας, όλων αυτών των αρχών[[44]](#footnote-44).

**Καταληκτικές σκέψεις**

**12.** Η γενναία αύξηση των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών αρχών που δεν ακολουθεί ένα συγκεκριμένο πρότυπο, ούτε στηρίζεται σε σαφή προγραμματισμό αποτυπώνει τη μείωση της αξιοπιστίας της παραδοσιακής εκτελεστικής εξουσίας και φαίνεται να συνδέεται με την εμφάνιση ηθικών σταθμίσεων ακόμη και στο οργανωτικό μέρος του Συντάγματος. Αθροιζόμενες, οι δραστηριότητες που έχουν αφαιρεθεί από την κλασική διοικητική οργάνωση και ανήκουν πλέον στις συγκεκριμένες Αρχές, συγκροτούν ένα ευρύτατο φάσμα σημαντικών δράσεων και πρωτοβουλιών, που χωρίς αυτές θα ασκούνταν από τα συνήθη όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Το κοινό τους χαρακτηριστικό είναι ότι, εφόσον οι δράσεις και οι πρωτοβουλίες αυτές περιέρχονται στην αρμοδιότητα ανεξάρτητων μορφωμάτων, τεκμαίρονται ήδη για τον λόγο αυτό πιο αξιόπιστες και πιο αποτελεσματικές. Λόγω του ανεξάρτητου χαρακτήρα τους, οι ενλόγω Αρχές θεωρούνται πιο κατάλληλες και πιο φερέγγυες από τους άμεσα εκλεγμένους ή τους διαθέτοντες τουλάχιστον έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση κυβερνητικούς φορείς να ρυθμίζουν όσες υποθέσεις τους ανατίθενται. Από την άλλη πλευρά εμπεδώνεται η εντύπωση ότι η ίδρυσή τους αποτελεί την εύκολη λύση για τα όργανα της πολιτικής εξουσίας, διότι τους επιτρέπει να απεκδύονται των ευθυνών τους, μέσω της μεταβίβασής τους στις ανεξάρτητες αρχές. Όσον αφορά τις Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς συνταγματικό ή υπερεθνικό θεμέλιο, ο κοινός νομοθέτης θα όφειλε να είναι πιο φειδωλός στην υιοθέτησή τους και να ακολουθεί ένα συγκεκριμένο πρότυπο, ώστε να μην επιλέγονται οι εύκολες και αποσπασματικές λύσεις και να μετατίθενται συνεχώς πολιτικές ευθύνες σε μη πολιτικά όργανα υπό την επίκληση της διασφάλισης μίας *«ανεξάρτητης κρίσης»*. Το κρίσιμο ζήτημα είναι λοιπόν, πρώτον, η δοσολογία και, δεύτερον, η ρευστότητα στις επιμέρους ρυθμίσεις που αντικατοπτρίζεται στην έκταση και την ένταση του δικαστικού ελέγχου και στις θέσεις της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων[[45]](#footnote-45).

**13.** Στον ειδικό νόμο για το επιτελικό κράτος (Ν. 4622/2019) οι «Ανεξάρτητες Αρχές» συγκροτούν την *«Κεντρική Δημόσια Διοίκηση»* μαζί με την Προεδρία της Δημοκρατίας, την Προεδρία της Κυβέρνησης, τα Υπουργεία με τις αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Λόγω αυτής της υπαγωγής τους οι Ανεξάρτητες Αρχές οφείλουν να λειτουργούν (άρθρο 19 παρ. 1) *«βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, όπως αυτές καθορίζονται από τη διεθνή επιστημονική ανάλυση και πρακτική, ιδίως δε τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας και επικουρικότητας και της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού»*, με τη μορφή που οι αρχές αυτές εξειδικεύονται στις παρ. 2-6 του άρθρου 19. Εδώ μπορεί να αναρωτηθεί κανείς ποιοι λόγοι δικαιολογούν την χωρίς καμία διαφοροποίηση ένταξη των Ανεξάρτητων Αρχών στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, καθώς και την υπαγωγή τους σε κανόνες όπως η λογοδοσία και η επικουρικότητα που δεν φαίνονται να ταιριάζουν στη φύση τους. Εντύπωση προκαλεί επίσης το γεγονός ότι οι απαλλαγμένες από τον επιθετικό προσδιορισμό «διοικητικές» ανεξάρτητες αρχές επανασυνδέονται με τη δημόσια διοίκηση, εντασσόμενες μάλιστα στην κεντρική μορφή της. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι σε πολλά νομοθετήματα που συστήνουν Ανεξάρτητες Αρχές, ο ίδιος ο ιδρυτικός νόμος έχει προσθέσει τον όρο «διοικητική», με κύρια παραδείγματα την ΑΑΔΕ και την Επιθεώρηση Εργασίας.

**14.** ΄Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, ο Έλληνας νομοθέτης έχει επιλέξει τον άναρχο πολλαπλασιασμό των επιμέρους Ανεξάρτητων Αρχών, που φυτρώνουν σαν τα μανιτάρια σε όλο και ειδικότερα αντικείμενα[[46]](#footnote-46). Προτείνεται η συνολική επανεξέταση της αναγκαιότητας καθεμίας από τις υφιστάμενες Αρχές και, συνακολούθως, ο καθορισμός των κριτηρίων που δικαιολογούν την ίδρυση Ανεξάρτητης Αρχής σε συγκεκριμένο πεδίο. Περαιτέρω, ενδείκνυται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ομογενοποίηση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τις Ανεξάρτητες Αρχές: δομή, αριθμός μελών, εγγυήσεις ανεξαρτησίας, εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας, μηχανισμός λήψης αποφάσεων, διαδικαστικές εγγυήσεις και δικαστικός έλεγχος. Επιπλέον, είναι αναγκαία η καθιέρωση διαδικασιών συνεργασίας των διαφόρων Ανεξάρτητων Αρχών, των οποίων οι αρμοδιότητες συχνά επικαλύπτονται (ιδίως ΕΑΔ, Συνήγορος του Πολίτη, Επιθεώρηση Εργασίας[[47]](#footnote-47)). Τέλος, αναγκαία είναι η απεξάρτηση των Ανεξάρτητων Αρχών από Υπουργούς και Υπουργεία. Η ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών ανάγεται στην αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος από πρόσωπα που διαθέτουν, αφενός, εξειδίκευση και τεχνογνωσία και, αφετέρου, εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας από την εκτελεστική εξουσία και όχι στην αναβάθμιση της εικόνας του εποπτεύοντος Υπουργού[[48]](#footnote-48).

1. Από την πλουσιότατη σχετική βιβλιογραφία, βλ., όλως ενδεικτικώς, Θ. Γαλάνης, Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Μια ανάγνωση του ενωσιακού κεκτημένου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019· Κ. Γιαννακόπουλου, Δύσκολοι καιροί για τις Ανεξάρτητες Αρχές, https://cyannakopoulos.gr/dyskoloi-kairoi-gia-tis-aneksartites-arches-17-04-2021911 – 917/2021, ΕφημΔΔ 2/2021, σ. 178· Γ. Δελλής, Ρυθμιστική αναρχία. Η χαοτική οργάνωση των ρυθμιστικών αρχών στην Ελλάδα, ΘΠΔΔ 11/2020, σ. 961· Η. Μαυρομούστακου,Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013· *Α. Μεταξάς*, Ανεξάρτητες Αρχές και Ευρωπαϊκό Δικαιοκρατικό Κεκτημένο, Εκδ. Ι. Σιδέρης, 2024· *Κ. Παναγούλιας*, Ο δικαστικός έλεγχος της δράσης των ανεξάρτητων αρχών, Εκδ. Σάκκουλα, 2023· K. Παπανικολάου, Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών, Εκδ. Σάκκουλα, 2018· Α. Πούλου, [Η νέα Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων: μια νέα πρόκληση για το κοινωνικό αγαθό του νερού;, nomarchia.gr. 25 Φεβρουαρίου 2024](https://nomarchia.gr/%ce%b7-%ce%bd%ce%ad%ce%b1-%cf%81%cf%85%ce%b8%ce%bc%ce%b9%cf%83%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ae-%ce%b1%cf%81%cf%87%ce%ae-%ce%b1%cf%80%ce%bf%ce%b2%ce%bb%ce%ae%cf%84%cf%89%ce%bd-%ce%b5%ce%bd%ce%ad%cf%81%ce%b3/)· Β. Σκουρής, Σύνταγμα και ηθική. Οι κανόνες της ηθικής στον ιδιωτικό και δημόσιο βίο, Εκδ. Σάκκουλα, 2024, σελ. 117-131· Αλκ. Ψάρρας, Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές και Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΘΠΔΔ 8-9/2020, σ. 685. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Β. Σκουρής*, Σύνταγμα και Ηθική. Οι κανόνες της ηθικής στον δημόσιο και ιδιωτικό βίο, ό.π., σ. 113. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ευ. Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Νέα Έκδοση, 2021, σελ. 581 επ. και περαιτέρω βιβλιογραφική τεκμηρίωση, σελ. 590 επ.· *ο ίδιος*, Προβλήματα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών: Μια πρόταση για τη νομοθετική εισαγωγή κανόνα κατανομής και δικονομικού μηχανισμού άρσης της σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Έτος 2022 (7), Τεύχος 1 (Ιανουάριος-Ιούνιος): Τεύχος Αφιερωμένο στην μνήμη του Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου ,σελ. 1 επ. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Βενιζέλος* Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σελ. 581. Βλ., επίσης, *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 15η έκδ., Αθήνα 2017, αρ. παρ. 292, *Αικ. Ηλιάδου*, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξαρτήτων αρχών στο νέο Σύνταγμα, στον τόμο: Δ. Τσάτσου/Ε. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001, σελ. 387-404 (398). Πρβλ. αντίθετη άποψη σε *Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη*, Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και η επιβολή προστίμου, στον τόμο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 783-795 (785). Την κατ’εξαίρεση και μόνο συνταγματικότητα της ίδρυσης ανεξάρτητων αρχών «και μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες που λόγω της φύσεως ή του χαρακτήρος διοικητικής λειτουργίας επιβάλλεται να κατοχυρωθεί η αμεροληψία της Εκτελεστικής Εξουσίας» υποστήριζε – πριν από την αναθεώρηση του 2001 – η εισήγηση του *Γ. Κουβελάκη*, στη ΣτΕ 930/1990 Ολομ., ΤοΣ 1990, σελ. 71 επ. (72). [↑](#footnote-ref-4)
5. Γίνεται λόγος και για *«διάχυτη υβριδοποίηση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού που υποβαθμίζει δραστικά και τείνει να ιδιωτικοποιήσει καθετί δημόσιο»*, η οποία *«συνδέθηκε με την επικράτηση μιας διαχειριστικής λογικής που επιδιώκει προεχόντως την οικονομική αποδοτικότητα (new public management)».* Βλ.[Nomarchia](https://nomarchia.gr/author/nomarchia/) | Φεβ 25, 2024, Editorial. [↑](#footnote-ref-5)
6. Όπως αυτά έχουν ερμηνευθεί με την κλασική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως με αυτή που διαμόρφωσε η ΣτΕ Ολ 1934/1998: κατά την έννοια των θεμελιωδών διατάξεων των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ’ ύλην κρατικές υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες. [↑](#footnote-ref-6)
7. Βλ. κριτική των ρυθμίσεων του νόμου για την ΑΑΔΕ, σε *Σ. Κουτνατζή*, Η ανεξαρτησία της φορολογικής διοίκησης: Δοκιμάζοντας τα όρια της κοινοβουλευτικής αρχής, constitutionalism.gr (2018), σ. 14 επ. Για τα προβλήματα συνταγματικότητας, υπό το πρίσμα της κοινοβουλευτικής αρχής, βλ. σ. 21 επ. [↑](#footnote-ref-7)
8. Με άλλα λόγια, αφού ο νομοθέτης μπορεί να κάνει το μείζον (δηλαδή να αποξενώνει τη δημόσια διοίκηση από αρμοδιότητες που της ανήκαν), μπορεί να κάνει το έλασσον (να αναδιαρθρώσει τη δημόσια διοίκηση, προβλέποντας την ανάθεση των αρμοδιοτήτων των παραδοσιακών μορφωμάτων της στις ανεξάρτητες αρχές). Προφανώς η σύγκριση δεν είναι ευθεία, αφού η ιδιωτικοποίηση διαφέρει από την αναδιάρθρωση της διοίκησης τόσο σε επίπεδο στόχευσης όσο και σε επίπεδο τρόπου λειτουργίας. [↑](#footnote-ref-8)
9. Άρθρο 1 του Ν. 4389/2016, Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 94. [↑](#footnote-ref-9)
10. Έγκριση διοικητικού συμβουλίου από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Σκουρής*, Σύνταγμα και Ηθική, ό.π., σ. 123. [↑](#footnote-ref-11)
12. Βλ. Απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ για τον Οργανισμό της ΑΑΔΕ, ΦΕΚ Β΄968/22-3-2017. [↑](#footnote-ref-12)
13. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 4389/2016, *«Οι αρμοδιότητες που περιέρχονται στην Αρχή ή στα όργανα αυτής, σύμφωνα με το παρόν άρθρο, καθώς και αυτές που έχουν ήδη μεταβιβασθεί στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και κείνται εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Αρχής, δεν μπορούν να αναμεταβιβασθούν στον Υπουργό Οικονομικών ή στον Aναπληρωτή Υπουργό ή στον Υφυπουργό Οικονομικών ή σε άλλα κυβερνητικά όργανα με μεταγενέστερη κανονιστική διοικητική πράξη.»* [↑](#footnote-ref-13)
14. ΣτE 164/2023: σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4389/2016, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, που συνεστήθη σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα περί αυτονομίας της φορολογικής διοικήσεως, έχει ως στόχους την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, καθώς και την αμεροληψία και την δίκαιη αντιμετώπιση των φορολογουμένων, στο πλαίσιο δε αυτό παρέχεται αρμοδιότητα στον Διοικητή της Αρχής, με τήρηση της οριζόμενης διαδικασίας, να καθορίζει συστήματα ποιοτικής και ποσοτικής αξιολογήσεως του προσωπικού των υπηρεσιών της Αρχής, στην βάση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ν. 4808/2021, Για την Προστασία της Εργασίας. Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής «Επιθεώρηση Εργασίας». Κύρωση της Σύμβασης 190 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την εξάλειψη της βίας και παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας. Κύρωση της Σύμβασης 187 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τo Πλαίσιο Προώθησης της Ασφάλειας και της Υγείας στην Εργασία. Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1158 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιουνίου 2019 για την ισορροπία μεταξύ της επαγγελματικής και της ιδιωτικής ζωής, άλλες διατάξεις του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις, ΦΕΚ Α΄ 101. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Ν. Σαββόπουλος*, Ο ν. 5053/2023 υπό την οπτική της εφαρμογής του από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές και ο ρόλος της Επιθεώρησης Εργασίας, ΕΕργΔ 7/2024, σ. 747 (755). [↑](#footnote-ref-16)
17. Άρθρο 3 του Ν. 4757/2020. Συστήνεται ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με έδρα την Αττική η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας (ΑΠΑ) και για τις διεθνείς σχέσεις «Hellenic Civil Aviation Authority», που υποστηρίζεται από το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών. [↑](#footnote-ref-17)
18. Η Α.Π.Α. υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, κατ’ ανάλογη εφαρμογή του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 3051/2002, και υποβάλλει ετησίως έκθεση πεπραγμένων σύμφωνα με την περ. γ’ της παρ. 1 του άρθρου 18 και την παρ. 2 του άρθρου 36 του παρόντος στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, ο οποίος με τη σειρά του την διαβιβάζει στον Πρόεδρο της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής. [↑](#footnote-ref-18)
19. Με την απόφασή της 48/134 «Εθνικοί Θεσμοί για την προώθηση και την προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων» (ΕΘΑΔ). [↑](#footnote-ref-19)
20. Άρθρο 10 του Ν. 4780/2021: *«2. Η ΕΕΔΑ αποτελεί τον εθνικό θεσμό για τα δικαιώματα του ανθρώπου και είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας στα ζητήματα προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου. 3. Η ΕΕΔΑ έχει νομική προσωπικότητα και απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής αυτοτέλειας»*. [↑](#footnote-ref-20)
21. Συσταθείσα με το άρθρο 10 του Ν. 3374/2005 και μετονομασθείσα με το άρθρο 64 του Ν. 4009/2011. [↑](#footnote-ref-21)
22. Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης. Ειδικοί Λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 12. [↑](#footnote-ref-22)
23. Συνιστάται Ανώτατο Συμβούλιο, ως το ανώτατο διοικητικό όργανο της Αρχής. Το Ανώτατο Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τρία μέλη, καθηγητές πρώτης βαθμίδας, εν ενεργεία ή αφυπηρετήσαντες, σε ελληνικά Α.Ε.Ι. ή καθηγητές, εν ενεργεία ή αφυπηρετήσαντες, σε ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα του εξωτερικού. Ο Πρόεδρος επιλέγεται με απόφαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, που λαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, κατόπιν πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου μετά από εισήγηση του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ο Πρόεδρος διορίζεται με διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων. [↑](#footnote-ref-23)
24. Με διεθνή ονομασία «Authority for Quality Assurance in Primary and Secondary Education» (άρθρο 1 του Ν. 4142/2013). [↑](#footnote-ref-24)
25. Άρθρο 16 του Ν. 4186/2013: Συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την επωνυμία «Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων» (Ε.Ο.Ε.) και διεθνή ονομασία «National Exams Organization». Ο Ε.Ο.Ε. εδρεύει στην Αθήνα, έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, Ερευνας και Θρησκευμάτων για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών του. Αποτελεί επιτελικό επιστημονικό φορέα αρμόδιο για ζητήματα που αφορούν τις εξετάσεις εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.. [↑](#footnote-ref-25)
26. Άρθρο 9 του Ν. 3029/2002 [↑](#footnote-ref-26)
27. # Άρθρο 31 του Ν. Ν. 3943/2011 (ΦΕΚ Α 66/31-03-2011) Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών.

    [↑](#footnote-ref-27)
28. To Σώμα Φορολογικών Διαιτητών διοικείται από τον Πρόεδρό του. Πρόεδρος διορίζεται συνταξιούχος ανώτατος δικαστικός λειτουργός του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή Πρόεδρος Φορολογικών Διαιτητών. Ο Πρόεδρος επιλέγεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με πλειοψηφία δύο τρίτων (2/3) των μελών της, διορίζεται δε με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση σε αυτούς της απόφασης της ανωτέρω Επιτροπής της Βουλής. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις, (ΦΕΚ Α΄ 91). [↑](#footnote-ref-29)
30. Υποβολή των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) και οικονομικών συμφερόντων Ρυθμίσεις για την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις, ΦΕΚ Α΄ 45. [↑](#footnote-ref-30)
31. Αναλυτικά για το θέμα *Κ. Παναγούλιας*, Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων των Ανεξάρτητων Αρχών, Σάκκουλας, 2023. Βλ. τη συλλογιστική της μειοψηφίας σε σειρά αποφάσεων του Δ΄ Τμήματος, παραπεμπτικών στην Ολομέλεια: ΣτΕ 3617, 3618, 3622, 3623/2008, 1630-1633/2009. Βλ. και άρθρο 34 του Ν. 4757/2020 για την ΑΠΑ: Αίτηση αναθεώρησης και δικαστικός έλεγχος πράξεων της ΑΠΑ. «***1.****Κατά των ατομικών εκτελεστών αποφάσεων της Α.Π.Α. χωρεί αίτηση αναθεώρησης ενώπιον του Διοικητή της Α.Π.Α. εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή την κοινοποίηση της απόφασης. Η προηγούμενη άσκηση της αίτησης αναθεώρησης έχει χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής και είναι αναγκαία προϋπόθεση για το παραδεκτό του ένδικου βοηθήματος της παρ. 2.* ***2.****Η απόφαση που εκδίδεται επί της αίτησης αναθεώρησης, η οποία ασκήθηκε κατά την παρ. 1, προσβάλλεται ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης, αν η απόφαση αφορά στη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης, την τροποποίηση ή την ανάκληση ή αναστολή πτυχίων ή αδειών ή πιστοποιητικών, και της προσφυγής σε κάθε άλλη περίπτωση. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί αίτησης ακύρωσης χωρεί έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί προσφυγής χωρεί αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εάν η απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα, αυτή προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.».* [↑](#footnote-ref-31)
32. Η ΕΑΙΥΑ *«αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με δικό της προϋπολογισμό και δική της γραμματεία και δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε διοικητικό έλεγχο. Κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη της Αρχής απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η Αρχή υπάγεται στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει έδρα την Αθήνα»*. [↑](#footnote-ref-32)
33. Θεσμικό πλαίσιο για τη διερεύνηση αεροπορικών και σιδηροδρομικών ατυχημάτων για την ασφάλεια των μεταφορών και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 14. [↑](#footnote-ref-33)
34. Άρθρο 3 παρ. 1 Ν. 5014/2024: Συστήνεται αυτοτελής δημόσια υπηρεσία διερεύνησης ατυχημάτων και ασφάλειας μεταφορών, εποπτευόμενη από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, με την επωνυμία «Εθνικός Οργανισμός Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Μεταφορών», εφεξής καλούμενος «Ε.Ο.Δ.Α.Σ.Α.Α.Μ.», ο οποίος είναι αρμόδιος για τη διερεύνηση των αεροπορικών ατυχημάτων πολιτικής αεροπορίας και των σιδηροδρομικών ατυχημάτων και την επίτευξη και διατήρηση της ασφάλειας στις μεταφορές. Ο Ε.Ο.Δ.Α.Σ.Α.Α.Μ. απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, πέραν των προβλεπομένων στις διατάξεις του παρόντος. [↑](#footnote-ref-34)
35. Εποπτεία της ιδιωτικής ασφάλισης, εποπτεία και έλεγχος τυχερών παιχνιδιών, Εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 38. [↑](#footnote-ref-35)
36. Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου - Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση - Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ΦΕΚ Α΄ 180. [↑](#footnote-ref-36)
37. Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015, ΦΕΚ Α΄ 14. [↑](#footnote-ref-37)
38. Είναι λες και οτιδήποτε έχει διοικητική/οικονομική αυτοτέλεια (κλασικός ορισμός ΝΠΔΔ δηλαδή) τείνει να μετατραπεί σε ανεξάρτητη αρχή! [↑](#footnote-ref-38)
39. Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις, ΦΕΚ Α΄ 220. [↑](#footnote-ref-39)
40. Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/EE) και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 139. [↑](#footnote-ref-40)
41. Έρευνα, Τεχνολογική Ανάπτυξη και Καινοτομία και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α΄ 258. [↑](#footnote-ref-41)
42. Η Αρχή έχει ήδη αναλάβει σημαντικά καθήκοντα στο πλαίσιο των ενωσιακών υποχρεώσεων της χώρας στον τομέα της κυβερνοασφάλειας, ενώ απέκτησε ακόμα πιο ενισχυμένο ρόλο, μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022 σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο κυβερνοασφάλειας σε ολόκληρη την Ένωση, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 910/2014 και της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972, και για την κατάργηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 (οδηγία NIS 2), με τον Ν. 5160/2024 (ΦΕΚ Α΄ 195). [↑](#footnote-ref-42)
43. Άρθρο 47 του Ν. 4557/2018, άρθρο 32 παράγραφοι 1 και 3 της Οδηγίας 2015/849. [↑](#footnote-ref-43)
44. Είναι σίγουρο ότι προκαλείται σύγκρουση αρμοδιοτήτων. Το πεδίο δράσης της αρχής αυτής δεν είναι σαφές (π.χ. υπάγονται σε αυτήν τα σωματειακά ΝΠΔΔ όπως οι Δικηγορικοί Σύλλογοι;) και, ταυτόχρονα, είναι τόσο ευρύ που, πρακτικά, είναι ανέφικτο να λειτουργήσει στα σοβαρά. Πρόκειται για μία «υπερ-αρχή» που συγκεντρώνει κάθε είδους αρμοδιότητες, αν όχι υπερ-αρμοδιότητες: Χαρακτηριστικά, η έρευνά της καταλήγει σε υποχρέωσηάσκησης πειθαρχικής δίωξης. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Σκουρής,* Σύνταγμα και Ηθική, ό.π., σ. 127-131. [↑](#footnote-ref-45)
46. Έτσι *Δελλής,* Ρυθμιστική αναρχία. Η χαοτική οργάνωση των ρυθμιστικών αρχών στην Ελλάδα, ό.π., σ. 969, για τις ρυθμιστικές αρχές, παρατήρηση που μπορεί να γενικευθεί. [↑](#footnote-ref-46)
47. Σημειώνεται ότι δεν μπορεί να «υποβαθμιστεί» μία συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή χάριν μιας άλλης. [↑](#footnote-ref-47)
48. Εύστοχη παρατήρηση του *Δελλή*, Ρυθμιστική αναρχία. Η χαοτική οργάνωση των ρυθμιστικών αρχών στην Ελλάδα, ό.π., σ. 969, που διατυπώθηκε μεν επ’ ευκαιρία των ρυθμιστικών αρχών, θα μπορούσε, όμως, κάλλιστα να ισχύσει και σε «ανεξάρτητες» αρχές που εποπτεύονται από τον Υπουργό Παιδείας, όπως η ΕΘ.Α.Α.Ε., η οποία πρόκειται να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία των ΝΠΠΕ κατά τον Ν. 5094/2024, Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α΄ 39. Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, που ασκεί έλεγχο νομιμότητας. [↑](#footnote-ref-48)