

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Συγκριτική μελέτη της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών στο  
Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ο.Δ. της Γερμανίας, την Ιταλία  
και την Ελλάδα**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Αναπτυξιακών & Περιφερειακών Πολιτικών**

**Επιβλέπων:**

**Δρ. Δίελλας Γεώργιος**

**Σπουδαστής:**

**Παπανικολάου Κωνσταντίνος**

**ΑΘΗΝΑ - 2020**

**Συγκριτική μελέτη της λειτουργίας των Ανεξάρτητων  
Αρχών στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ο.Δ.  
της Γερμανίας, την Ιταλία και την Ελλάδα**

## **Περίληψη**

Οι Ανεξάρτητες Αρχές (εφεξής ΑΑ) αποτελούν τη σημαντικότερη θεσμική καινοτομία των τελευταίων δεκαετιών. Διοικητικό μόρφωμα προερχόμενο από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, θα ανθίσει στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών εθνικών διοικήσεων, αρχής γενομένης χρονικά τη δεκαετία του '70. Άρρηκτα συνδεδεμένες με την ευρύτερη πολιτική και διοικητική μεταρρύθμιση που οδήγησε στην επικράτηση του ρυθμιστικού κράτους, οι ΑΑ θα αναδειχθούν ως αντικειμενικά ορθό θεσμικό εργαλείο κρατικής παρέμβασης σε ορισμένους τομείς πολιτικής. Η παρούσα εργασία επιδιώκει αφενός να σκιαγραφήσει το κοινό ιστορικό και διοικητικό έδαφος, το οποίο ενίσχυσε την ανάπτυξη των ΑΑ σε πέντε ευρωπαϊκές χώρες, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ελλάδα, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Αφετέρου παρουσιάζει τον ειδικό τρόπο κατά τον οποίο έγιναν αντιληπτές και παγιώθηκαν στην κάθε εθνική διοίκηση, καθώς και στην ανάδειξη των μεταξύ τους διαφορών και ιδιαιτεροτήτων. Με τον τρόπο αυτό φιλοδοξεί να συνεισφέρει στην αποσαφήνιση των αιτιών που οδήγησαν στην ίδρυση και την επιτυχία των ΑΑ, μέσω της ανάδειξης της ιστορικής διάστασης της εξέλιξής τους. Αποσκοπεί επίσης στη βελτίωση της κατανόησης του υπό εξέταση φαινομένου, μέσω της ποσοτικής και ποιοτικής διεύρυνσης του πλαισίου συγκριτικής ανάλυσής του, το οποίο συνήθως εξαντλείται στην αντιπαραβολή του εθνικού μας υποδείγματος με το αντίστοιχο γαλλικό.

Λέξεις-Κλειδιά: Ανεξάρτητες Αρχές, Ρυθμιστικό Κράτος, Γαλλία, Ιταλία, Ελλάδα, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο

## **Abstract**

The Independent Authorities (hereinafter IAs) consist the most important institutional innovation in recent decades. Administrative bodies originating in the United States of America, they will flourish within the framework of European national administrations, starting in the 1970s. Inextricably linked to the broader political and administrative reform that led to the predominance of the regulatory state, the IAs will emerge as the objectively sound institutional tool for state intervention in certain policy areas. This paper seeks, on the one hand, to outline the common historical and administrative terrain, which has supported the development of IAs in five European countries, France, Italy, Greece, Germany and the United Kingdom. On the other hand, it presents the specific way in which they have been perceived and consolidated in each national administration. In this way it aims to contribute to the clarification of the causes that led to the

establishment and success of the IAs, by highlighting the historical dimension of their development. It also aims to improve our understanding of the phenomenon under consideration, by quantitatively and qualitatively broadening its comparative analysis framework, which is usually limited to comparing our national model with that of France.

Keywords: Independents Authorities, Regulatory State, France, Italy, Greece, Germany, United Kingdom

## Πίνακας Περιεχομένων

---

Εισαγωγή	8
----------	---

### Κεφάλαιο I

#### Τα θεσμικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών

A.1. Γενικοί Προβληματισμοί	10
<b>A.2. Η Αρχετυπική Ανεξάρτητη Αρχή</b>	11
<i>A.2.α. Κρατικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες</i>	11
<i>A.2.β. Ανεξάρτητο</i>	12
<i>A.2.β.α Προσωπική ανεξαρτησία</i>	12
<i>A.2.β.β. Λειτουργική ανεξαρτησία</i>	14
<i>A.2.γ. Εντασσόμενο στον ευρύτερο χώρο της εκτελεστικής λειτουργίας</i>	14
A.3. Λοιπά-επικουρικά χαρακτηριστικά	16
<i>A.3.α. Μη διακριτή νομική οντότητα</i>	16
<i>A.3.β. Κοινοβουλευτικά ελεγχόμενη;</i>	16
<i>A.3.γ. Δεσπόζουσα σε ορισμένα πεδία άσκησης πολιτικής</i>	17
A.4 Η Κατάταξη των Ανεξάρτητων Αρχών	18

### Κεφάλαιο II

#### Η Γενεαλογία των Ανεξάρτητων Αρχών

<b>B.1. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής</b>	20
<b>B.2. Λοιποί θεσμικοί προπάτορες</b>	22

### Κεφάλαιο III.

#### Το Ιστορικό Πλαίσιο και οι Αιτίες Άνθισης του Φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών

<b>Γ.1. Η Παρακμή του Κράτους Πρόνοιας</b>	24
<b>Γ.2. Η Ανάδειξη του Ρυθμιστικού Κράτους</b>	25
<b>Γ.3. Το Ρυθμιστικό Κράτος και οι Ανεξάρτητες Αρχές.</b>	26

<i>Γ.3.α Έμφαση στη ρυθμιστική λειτουργία και αύξηση της ισχύος του ιδιωτικού έναντι του δημοσίου τομέα.</i>	27
<i>Γ.3.β. Η ευρωπαϊκή εκδοχή της απορρύθμισης</i>	28
<i>Γ.3.γ. Η κοινωνική ρύθμιση</i>	29
<b>Γ.4. Θεσμικός Ισομορφισμός</b>	31
<b>Γ.5 Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Ανεξάρτητες Αρχές</b>	32
<b>Γ.6 Η Ειδική Αξία της Δομής των Ανεξάρτητων Αρχών</b>	34

## **Κεφάλαιο IV**

### **Η Εθνική Εκδίπλωση των Ανεξάρτητων Αρχών**

<b>Δ.1. Γαλλία</b>	36
<i>Δ.1.α. Θεσμικά Χαρακτηριστικά</i>	36
<i>Δ.1.β. Ιστορική Εξέλιξη.</i>	39
<b>Δ.2. Ιταλία</b>	41
<i>Δ.2.α. Θεσμικά Χαρακτηριστικά</i>	42
<i>Δ.2.β. Ιστορική Εξέλιξη</i>	43
<b>Δ.3. Ελλάδα</b>	45
<i>Δ.3.α Θεσμικά Χαρακτηριστικά</i>	45
<i>Δ.3.β. Ιστορική Εξέλιξη</i>	47
<b>Δ.4.Γερμανία</b>	49
<i>Δ.4.α Ανεξάρτητες Ανώτατες και Ανώτερες Ομοσπονδιακές Αρχές</i>	49
<i>Δ.4.β. De Iure και de Facto Ανεξαρτησία</i>	51
<b>Δ.5. Ηνωμένο Βασίλειο</b>	52
<b>Δ.5.α Quasi-Government</b>	53
<b>Δ.5.β. Ο Θρίαμβος του Ρυθμιστικού Κράτους</b>	54
<b>Συμπερασματικές Παρατηρήσεις</b>	57
<b>Βιβλιογραφία-Πηγές</b>	59
<b>Παράρτημα</b>	66

Ε.Σ.Δ.Δ.Α., Παπανικολάου Κωνσταντίνος © 2020

**ΔΗΛΩΣΗ**

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ'οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 19/9/2020

Υπογραφή

Παπανικολάου Κωνσταντίνος

## Εισαγωγή

---

Ο ακριβής προσδιορισμός των θεσμικών χαρακτηριστικών των Ανεξάρτητων Αρχών (εφεξής ΑΑ), καθώς και του τρόπου με τον οποίο μία κατηγορία (ημι)ανεξάρτητων οργανισμών διοικητικού χαρακτήρα εντάσσεται στη συνταγματική τάξη των αντιπροσωπευτικών φιλελεύθερων δημοκρατιών, σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση. Ως εκ τούτου, ο μελετητής του φαινομένου θα έρθει αντιμέτωπος με την εξαιρετικά πλούσια σχετική διαλεκτική που αναπτύχθηκε μεταξύ του εθνικού νομοθέτη, της θεωρίας και της νομολογίας, στις χώρες όπου έχουν εισαχθεί οι ΑΑ. Παρόμοιες δυσκολίες παρουσιάζει η συγκριτική προσέγγιση του φαινομένου μεταξύ χωρών με διακριτή διοικητική παράδοση και διαφορετικές κρατούσες απόψεις.

Δυνάμει των ανωτέρω, το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας αποσκοπούν κυρίως στην ανάδειξη των κοινών στοιχείων των οργανισμών που θεωρούνται ή παρουσιάζουν χαρακτηριστικά ΑΑ, στη Γαλλία, την Ιταλία, την Ελλάδα, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο επιδιώκεται η -στο μέτρο του εφικτού- αποσαφήνιση της νομικής υπόστασης και των θεσμικών χαρακτηριστικών των ΑΑ, μέσω της σκιαγράφησης μίας ιδεοτυπικής ΑΑ, όπως τυποποιείται από τον συνδυασμό των επιμέρους κρατουσών αντιλήψεων. Ιδιαίτερη προσοχή έχει αποδοθεί στα σημεία όπου ο προσδιορισμός ενός ελάχιστου «κοινού παρονομαστή» μεταξύ των υπό εξέταση χωρών δεν είναι εφικτός, οπότε τα εκάστοτε ιδιάζοντα χαρακτηριστικά τυγχάνουν ξεχωριστής παράθεσης.

Ωστόσο, η πραγμάτευση του φαινομένου των ΑΑ αποκλειστικά και μόνο ως προς τη θεσμική και του διάσταση, περιορίζει ουσιαστικά τη δυνατότητα συνολικότερης και συγκριτικής ανάλυσής του, ενώ -κατ' ανάγκην- επικεντρώνεται υπέρ του δέοντος στη σχέση των ΑΑ με τις «κλασσικές» διοικητικές υπηρεσίες. Ως εκ τούτου, θεωρούμε ότι η πλήρης προσέγγιση της φύσης των ΑΑ απαιτεί την προσέγγιση και την ένταξή τους στο ιστορικό και πολιτικό περιβάλλον εντός του οποίου γεννώνται, αναπτύσσονται και εξελίσσονται. Για τους λόγους αυτούς, το δεύτερο κεφάλαιο εξερευνά τη γένεση και την «προϊστορία» των ΑΑ, η οποία εντοπίζεται κυρίως στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, αρχής γενομένης κατά τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Περαιτέρω, στο τρίτο κεφάλαιο θα παρουσιάσουμε συνολικά τη διαδικασία μετάβασης, από το καθεστώς του



κράτους πρόνοιας στην κυριαρχία της διάδοξης πολιτικοδιοικητικής μορφής του ρυθμιστικού κράτους, στο πλαίσιο της οποίας οι ΑΑ αποτελούν τη σημαντικότερη και πιο χαρακτηριστική θεσμική καινοτομία. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στον τρόπο κατά τον οποίο ο ρυθμιστικός χαρακτήρας της κρατικής παρέμβασης, καθώς και ευρύτεροι πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες μετουσιώθηκαν σε αιτίες ίδρυσης ΑΑ.

Η παράθεση του ειδικού ή διακριτού τρόπου κατά τον οποίον τα διάφορα κοινά χαρακτηριστικά των ΑΑ ενυλώθηκαν και εξελίχθηκαν στο πλαίσιο του κάθε εθνικού υποδείγματος, λαμβάνει χώρα στο τέταρτο κεφάλαιο της εργασίας. Τέλος, εν είδει -σύντομου- επιλόγου διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις σχετικά με το κριτήριο της επιτυχίας, την έννοια της ανεξαρτησίας, καθώς και το μέλλον των ΑΑ.

Θεωρούμε ότι η ελαφρώς «παρακινδυνευμένη» μεθοδολογική επιλογή της συνεξέτασης του γερμανικού και του βρετανικού υποδείγματος -όπου οι ΑΑ δεν τυποποιούνται νομοθετικά ως διακριτή θεσμική κατηγορία και οι ανάλογοι οργανισμοί κατηγοριοποιούνται κατά σαφώς διαφορετικό τρόπο- δικαιολογείται και υποστηρίζεται, όχι μόνο από το πλήθος των κοινών ουσιαστικών χαρακτηριστικών που εμφανίζουν, αλλά και εξ' αιτίας της εμβάθυνσης και του πλήθους των συμπερασμάτων που μπορούν να εξαχθούν από τη συγκριτική τους προσέγγιση.

## Κεφάλαιο Πρώτο

### Τα θεσμικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών

---

#### A.1.Γενικοί Προβληματισμοί

Τα διοικητικά μορφώματα που κατηγοριοποιούμε υπό τον γενικό όρο «Ανεξάρτητες Αρχές» χαρακτηρίζονται από εντονότατη πολυμορφία, η οποία εκτείνεται από τα θεσμικά χαρακτηριστικά τους και τον σκοπό τον οποίο εξυπηρετούν έως τον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτά από την εκάστοτε εθνική θεωρία και νομολογία (Μαυρομούστακου, 2012, Γεωργαντάς, 2004, Κουλούρης, 1993). Όπως θα δούμε αναλυτικά στη συνέχεια, το γεγονός αυτό εν πολλοίς καθορίζεται από το ότι η εισαγωγή και η εγκαθίδρυσή τους ως πραγματικών θεσμικών στοιχείων μίας έννομης τάξης συνήθως προηγείται της προσπάθειας σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων τους αλλά και ένταξής τους στο κλασικό σχήμα διάκρισης των κρατικών εξουσιών. Σύμφωνα με μία χαρακτηριστική διατύπωση «οι ΑΑ συγκροτήθηκαν στη βάση ενός προνομίου ανεξαρτησίας χωρίς να αντιστοιχούν σε μία κατηγορία προσδιορισμένη από τον νομοθέτη και να υπακούουν σε ένα προαποφασισμένο θεσμικό πλαίσιο» (Μαυρομούστακου, 2012).

Δεδομένων των ανωτέρω, και επιχειρώντας να οριοθετήσουμε το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, οφείλουμε εκ προοιμίου να διευκρινίσουμε ορισμένα επίδικα σημεία. Κυριότερο όλων είναι το γεγονός ότι δεν είναι αυτονόητη η ενιαία νομοθετική τυποποίησή των ΑΑ, ως διακριτής κατηγορίας διοικητικών οργανισμών, σύμφωνα με έναν γενικά αποδεκτό σχετικό όρο. Παρά το γεγονός ότι κατ' αρχήν στη Γαλλία και συνακόλουθα στην Ιταλία και την Ελλάδα κατά κύριο λόγο χαρακτηρίζονται νομοθετικά ως Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές (Τζώνος, 2010), το ίδιο δεν ισχύει στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας. Όπως θα δούμε, στο μεν ΗΒ, οι υπηρεσίες οι οποίες εμφανίζουν χαρακτηριστικά ΑΑ διασπείρονται εντός του ακαθόριστου πεδίου της βρετανικής «quasi-government», ενώ στη Γερμανία πρέπει να αναζητηθούν μεταξύ των λεγόμενων Ανώτατων και Ανώτερων

Ομοσπονδιακών Αρχών<sup>1</sup>. Περαιτέρω, σημειώνεται ότι στην Ιταλία και την Ελλάδα<sup>2</sup>, δεν υφίσταται κάποιο είδος επίσημου καταλόγου όπου κατηγοριοποιούνται οι ενεργές ΑΑ. Ιδιαίτερης σημασίας είναι επίσης το γεγονός ότι οι ΑΑ μπορούν να διακριθούν αφενός ανάμεσα σε αυτές που συγκεντρώνουν είτε το σύνολο είτε την ευρεία πλειοψηφία των αρχετυπικών χαρακτηριστικών μίας ΑΑ, όπως προσδιορίζονται στην εκάστοτε έννομη τάξη, και αφετέρου σε αυτές που διαθέτουν ορισμένα μόνο από αυτά. Ως εκ τούτου η έννοια των ΑΑ είναι ιδιαίτερος επιδεκτική τόσο σε ευρεία όσο και σε στενή ερμηνεία.

## A.2.Η Αρχετυπική Ανεξάρτητη Αρχή

Στη συνέχεια θα αναπτύξουμε τα συστατικά χαρακτηριστικά τα οποία εάν συντρέχουν ταυτοχρόνως συγκροτούν την «ιδεοτυπική» ή «αρχετυπική» ΑΑ, η οποία αδρομερώς γίνεται αντιληπτή ως ανεξάρτητο κρατικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, το οποίο εντάσσεται στον ευρύτερο χώρο της εκτελεστικής λειτουργίας. Διευκρινίζουμε ότι ως πρότυπο αντιλαμβανόμαστε κατ' αρχήν και κατ' ανάγκη το γαλλικό υπόδειγμα, χωρίς ωστόσο να υποπίπτουμε στο μεθοδολογικό σφάλμα, του να θεωρήσουμε ως εξαίρεση χαρακτηριστικά άλλων εθνικών διοικήσεων τα οποία διαφοροποιούνται εν γένει σε σχέση με αυτό. Παράλληλα θα συμπεριληφθούν όλες οι σημαντικές «μειοψηφούσες» καταστάσεις ή απόψεις στα σημεία όπου αυτές υφίστανται.

### A.2.α. Κρατικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Rapport Publique, 2001, στο Τζώνος, 2001) ως Αρχή ορίζεται «ένας οργανισμός ο οποίος δεν μπορεί να περιορισθεί στην άσκηση ρόλου αμιγώς συμβουλευτικού». Ως εκ τούτου οι ΑΑ αποτελούν κρατικά όργανα με αρμοδιότητα ασκήσεως δημόσιας εξουσίας αποφασιστικής κατ' αρχήν φύσεως (Τζώνος, 2010), διαθέτουν επομένως εξουσία έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων<sup>3</sup>. Οι αρμοδιότητές τους είναι κατ' αρχήν ευρύτατες, καθώς -ενδεικτικά- μπορεί να εμφανίζουν κανονιστικό, κυρωτικό, αδειοδοτικό,

---

<sup>1</sup> Βλ. παρακ. σελ.53 και 49 αντίστοιχα.

<sup>2</sup> Ενδεικτικό είναι ότι ακόμα και στη μοναδική περίπτωση της Γαλλίας όπου ο σχετικός κατάλογος έχει περιβληθεί τη μορφή τυπικού νόμου (2017-55), το περιεχόμενό του αντιτίθεται σημαντικά σε αυτό προγενέστερων αντίστοιχων κειμένων. Σχετικά βλ. παρακ. σελ.40-41.

<sup>3</sup> Όπως προκύπτει από τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρ.95 παρ.1 και 100 παρ.1Σ με το άρθρ.45 παρ.1 ΠΔ18/1989 (Τζώνος, 2010).

ελεγκτικό ή διαιτητικό χαρακτήρα, άπτονται δηλαδή και των τριών οριοθετημένων κρατικών λειτουργιών. Ιδιάζον και ειδοποιό στοιχείο των ΑΑ, από το οποίο πηγάζει σε μεγάλο βαθμό η συζήτηση περί της συμβατότητάς τους με τη συνταγματική τάξη των υπό εξέταση χωρών, είναι το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις η αυτή Αρχή ασκεί σωρευτικά τις ανωτέρω αρμοδιότητες (Γεωργαντάς, 2004)<sup>4</sup>.

Ωστόσο, σημειώνεται ότι εν όψει του γεγονότος ότι κατά τα λοιπά εμβληματικές ΑΑ, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη στη χώρα μας, δεν διαθέτουν αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων, η θεωρία έχει επεξεργαστεί μία διασταλτική ή «ουσιαστική» ερμηνεία της έννοιας της αποφασιστικής αρμοδιότητας, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η ευρύτερη άσκηση επιρροής στα δημόσια πράγματα (Τζώνος, 2010).

Εν προκειμένω αξίζει να σημειωθεί και η ιδιόμορφη περίπτωση του γερμανικού Ομοσπονδιακού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Bundesrechnungshof), Ανώτατης Ομοσπονδιακής Αρχής με πεδίο αρμοδιοτήτων παρόμοιο με αυτό του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο απεντάσσεται από τη δικαστική εξουσία και καθίσταται τυπολογικά πλησιέστερο προς τις ΑΑ, ακριβώς εξαιτίας του γεγονότος ότι οι πράξεις που εκδίδει στερούνται εκτελεστότητας<sup>5</sup>.

#### A.2.β. Ανεξάρτητο

Το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό αποτελεί τον πυρήνα της ιδιαιτερότητας των ΑΑ. Η προσωπική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν τα μέλη τους σε συνδυασμό με τη λειτουργική που διαθέτουν συνολικά ως θεσμοί έχει κατ' επανάληψιν συγκριθεί με αυτήν που απολαμβάνουν οι δικαστές (Κουλούρης, 1993), χωρίς ωστόσο να εντοπίζεται απόλυτη ταύτιση των δύο καθεστώτων (Τζώνος, 2010).

##### A.2.β.α. Προσωπική Ανεξαρτησία

Η προσωπική ανεξαρτησία των μελών των ΑΑ συνίσταται στην σωρευτική παρουσία μίας σειράς γνωρισμάτων μέσω των οποίων επιδιώκεται η διασφάλιση της άσκησης των καθηκόντων τους κατά τρόπο ανεξάρτητο από την εκάστοτε εκτελεστική ή υπό την ευρύτερη έννοια, πολιτική εξουσία. Ειδικότερα προβλέπεται: Α) Η θέσπιση συγκεκριμένης μακροχρόνιας θητείας, συνήθως από 4 έως 7 έτη, κατά τη διάρκεια της οποίας μπορούν να αντικατασταθούν μόνο για πολύ σοβαρό

---

<sup>4</sup> Βλ. παρακ. σελ.14-16.

<sup>5</sup> Ειδικότερα για το Bundesrechnungshof βλ. παρακ. σελ.22 και 50.

λόγο που προβλέπεται ρητά στον οικείο νόμο που διέπει τη λειτουργία της. Β) Ύπαρξη ασυμβίβαστων ιδιοτήτων ή έργων, όπως η κατοχή αιρετού αξιώματος. Γ) Σε αρκετές περιπτώσεις θεσμοθετείται νομική απαίτηση επιλογής των μελών μεταξύ ατόμων με «αδιαμφισβήτητες» σχετικές ικανότητες, τα λεγόμενα στην Ελλάδα άτομα «εγνωσμένου κύρους» ή αντίστοιχα οι Βρετανοί «great and good». Δ) Σύμφωνα με το γαλλικό ΣτΕ (Rapport Publique 2001, στο Μαυρομούστακου, 2012) η συγκρότησή τους ως συλλογικών και όχι μονοπρόσωπων οργάνων, αποτελεί σημαντικό κριτήριο προσωπικής ανεξαρτησίας. Παρουσιάζονται ωστόσο εξαιρέσεις από τον συγκεκριμένο κανόνα, με προφανέστερη τη μονοπρόσωπη φύση των καταγόμενων από τον σουηδικής προέλευσης «Ombudsman» ΑΑ, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη ή -στη Γαλλία- ο λεγόμενος «Défenseur des Droits».

Πέραν των ανωτέρω προφανές είναι ότι η ουσιαστική προσωπική ανεξαρτησία των μελών των ΑΑ συναρτάται με τον τρόπο διορισμού τους, σημείο το οποίο έχει αναδειχθεί ιδιαίτερος στη γαλλική θεωρία και θεσμική πρακτική (Μαυρομούστακου, 2012). Το συγκεκριμένο σημείο ωστόσο παρουσιάζεται αρκετά «σκοτεινό», δεδομένων των εξής: Πρώτον, στην πραγματικότητα ο απλός διορισμός των μελών από τον εκάστοτε υπεύθυνο Υπουργό είναι ιδιαίτερος συνηθισμένο φαινόμενο, στο δε ΗΒ αποτελεί σαφώς τον κανόνα Δεύτερον οι εγγυήσεις απόλυτης αμεροληψίας και ανεξαρτησίας που τα συνοδεύουν και ο εν γένει αντιπλειοψηφικός<sup>6</sup> χαρακτήρας των Αρχών δεν διασφαλίζονται μέσω της εξάρτησης του διορισμού τους από την απλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ως εκ τούτου έχουν αναζητηθεί διάφορες και αρκετά διαφορετικές διαδικασίες ανάδειξης, συνήθως αρκετά προσαρμοσμένες στη θεσμική πραγματικότητα της εκάστοτε εθνικής διοίκησης. Στο σημείο αυτό θα αναφέρουμε απλώς την ελληνική πρωτοτυπία της ανάθεσης της σχετικής αρμοδιότητας στη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής<sup>7</sup>, καθώς και τη γαλλική λύση που έγκειται στη διασπορά της εξουσίας υποδείξεως στους επικεφαλής των τριών θεσμικών εξουσιών του κράτους, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό και τους Προέδρους των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων (Κουλούρης, 1993).

---

<sup>6</sup> Για την ενδιαφέρουσα συζήτηση περί της πολιτικής διάστασης του «αντιπλειοψηφικού» χαρακτήρα των ΑΑ βλ. παρακ. σελ.31.

<sup>7</sup> Σύμφωνα με το άρθρ.101Α παρ.2Σ και το άρθρ.14 του Κανονισμού της Βουλής.

## Α.2.β.β. Λειτουργική Ανεξαρτησία

Ο πυρήνας της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ΑΑ έγκειται στο ότι «δεν υπόκεινται σε εποπτεία ή έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές<sup>8</sup>», στην έλλειψη δηλαδή ιεραρχικού ελέγχου και στην ουσιαστική ανεξαρτησία έναντι της διοικητικής εξουσίας (Τζώνος, 2010). Το χαρακτηριστικό αυτό συνδυάζεται με το ότι η εκάστοτε κυβέρνηση στερείται ρητά της εξουσίας να απευθύνει στις ΑΑ υπηρεσιακή εντολή. Περαιτέρω δε, συνεπάγεται το γεγονός ότι οι αποφάσεις των Αρχών ελέγχονται κατ' αρχήν αποκλειστικά από τα Δικαστήρια (Κουλούρης, 1993).

Η λειτουργική ανεξαρτησία των ΑΑ συμπληρώνεται από τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια βάσει των οποίων διαθέτουν αφ' ενός εξουσία πρόσληψης και υπηρεσιακού ελέγχου επί του προσωπικού τους, αφ' ετέρου δικαιούνται χρηματοδότηση από ίδιους πόρους μη εξαρτώμενους από την ένταξή τους στον κρατικό προϋπολογισμό. Σημειώνεται ότι στην πράξη σε πολλές περιπτώσεις τα σημεία αυτά παραμένουν ανεφάρμοστα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στη Γερμανία η αυστηρή εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων (Grundgesetz-Βασικός Νόμος) και η ακριβολογική επιμονή στους κανόνες δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων έχει οδηγήσει στον περιορισμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ΑΑ, οι οποίες κατά κανόνα θεωρούνται υφιστάμενες του εκάστοτε Υπουργού, ο οποίος μάλιστα δύναται να τους απευθύνει οδηγίες όποτε αυτό κρίνεται σκόπιμο (van Aaken, 2004). Ωστόσο, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια<sup>9</sup>, η χαμηλή de iure υποσκελίζεται από την υψηλή de facto ανεξαρτησία την οποίαν απολαμβάνουν οι γερμανικές ΑΑ (Guardianchich and Guidi, 2015).

### 3.Εντασσόμενα στον ευρύτερο χώρο της εκτελεστικής λειτουργίας

Το σημείο αυτό διαφέρει από τα προηγούμενα ως προς το ότι αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο της θεωρίας και της νομολογίας. Ως εκ τούτου επί του πρακτέου δεν επιδρά στον πυρήνα της λειτουργίας των ΑΑ, καθορίζει ωστόσο την οριοθέτηση, την αποσαφήνιση και τη συγκεκριμενοποίηση των θεσμικών δυνατοτήτων τους. Παρά το γεγονός ότι στις υπό εξέταση χώρες υπό την επίδραση της «γαλλικής θεώρησης» (Κουλούρης, 1993) έχει κυριαρχήσει η

---

<sup>8</sup> Άρθρο 2, παρ.1 Ν.3051/2002.

<sup>9</sup> Βλ. παρακ. σελ.51.

αντιμετώπιση των ΑΑ ως οργάνων εντασσόμενων στην εκτελεστική εξουσία, ξεχωριστής παράθεσης χρήζει η άποψη που μάλλον υπερίσχυσε στις Ηνωμένες Πολιτείες και αντιλαμβάνεται τις ΑΑ ως ξεχωριστή, «τέταρτη εξουσία». Εν συνεχεία θα παρουσιάσουμε με ιδιαίτερη συντομία τον σχετικό θεωρητικό προβληματισμό.

Όπως είδαμε, τόσο η συνύπαρξη αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά θεωρούνται αντικείμενο περισσότερων κρατικών λειτουργιών στην αυτή ΑΑ, όσο και το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης που προκύπτει από τον τρόπο διορισμού των μελών τους, έχουν εγείρει σοβαρές συζητήσεις σχετικά με τη συμβατότητά τους με τις συνταγματικές επιταγές των χωρών όπου αυτές ιδρύονται. Μάλιστα, η παγίωση της παρουσίας τους ως «πλάσμα δικαίου» στο πλαίσιο των εκάστοτε εθνικών διοικήσεων φαίνεται να είναι περισσότερο αποτέλεσμα της εμπειρικά επιβεβαιωμένης πρακτικής αξίας τους, παρά του ότι ελλείπει η συλλογιστική βάση της οποίας μπορούν να θεωρηθούν αντισυνταγματικές (Γεωργαντάς, 2003).

Η συλλογιστική που αναπτύχθηκε από τον Γάλλο νομοθέτη από κοινού με τη γαλλική θεωρία και νομολογία και οδήγησε στην τεκμηρίωση της ένταξης των ΑΑ στον ευρύτερο χώρο της εκτελεστικής λειτουργίας, επιλύοντας το ζήτημα της συνταγματικής τους νομιμοποίησης, κατ' αρχήν βασίστηκε στην επιτρεπτικότητα που επιδεικνύει η γαλλική συνταγματική τάξη στη διευρυμένη διασταύρωση των λειτουργιών στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ίδιου οργάνου. Το γεγονός αυτό συνδυάστηκε με την κυριαρχία της άποψης ότι οι κρατικές εξουσίες είναι υποχρεωτικά και μόνο οι κλασσικές τρεις -δηλαδή η εκτελεστική, η νομοθετική και η δικαστική- και ότι οι ΑΑ οφείλουν να εντάσσονται σε κάποια από αυτές (Κουλούρης, 1993). Περαιτέρω κατέστη νομολογιακά σαφές ότι οι ΑΑ υπάγονται στους κανονισμούς που εφαρμόζονται σε όλες τις διοικητικές αρχές (Τζώνος, 2010), μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει η δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης εναντίον των αποφάσεών τους ενώπιον του ΣτΕ, ενώ παράλληλα οριοθετήθηκαν σαφώς οι κυρωτικές και κανονιστικές τους αρμοδιότητες. Αποτέλεσμα των ανωτέρω ήταν η εισαγωγή και επικράτηση του όρου *Autorité Administrative Indépendante* ή *Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή*.

Από την άλλη πλευρά, η μάλλον πλειοψηφούσα τάση της αμερικανικής θεωρίας, αντιμετωπίζοντας με μεγαλύτερη αυστηρότητα την αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Κουλούρης, 1993), κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ΑΑ συγκροτούν ξεχωριστή Τέταρτη εξουσία. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, ο «κρατικός μικρόκοσμος» που συνιστά η κάθε ΑΑ

διακρίνεται κυρίως οργανικά παρά λειτουργικά από τις τρεις «κλασσικές» εξουσίες (Κουλούρης, 1993). Διευκρινίζεται ότι η αντίθεση μεταξύ αμερικανικής και «ηπειρωτικής» θεωρίας δεν διαφοροποιεί αποφασιστικά το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των ΑΑ των αντίστοιχων έννομων τάξεων.

### Α.3.Λοιπά-επικουρικά χαρακτηριστικά

Τα κάτωθι χαρακτηριστικά είτε συναντώνται στην πλατιά πλειοψηφία των ΑΑ είτε έχουν απασχολήσει εκτενώς τη θεωρία και τη νομολογία, χωρίς ωστόσο να αποτελούν υποχρεωτικά τμήμα της «ταυτότητάς» τους υπό την στενή έννοια.

#### 1. Μη διακριτή νομική οντότητα

Κατά γενικό κανόνα, απόρροια της διοικητικής φύσης των ΑΑ είναι το γεγονός ότι στερούνται ξεχωριστής νομικής προσωπικότητας, εντασσόμενες στο Νομικό Πρόσωπο του Κράτους. Ως εκ τούτου, η συναφής προς τις πράξεις τους αστική ευθύνη βαρύνει την πολιτεία (Τζώνος, 2010).

Σημειώνεται ότι υφίστανται σημαντικές εξαιρέσεις σε σχέση με τον ανωτέρω κανόνα. Ειδικότερα στη Γαλλία οι 8 από τις 25 επισήμως αναγνωρισμένες<sup>10</sup> ΑΑ διαθέτουν νομική προσωπικότητα και για τον λόγο αυτό τυποποιούνται ξεχωριστά ως «Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές». Άλλες ενδεικτικές εξαιρέσεις είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού στη χώρα μας και η γερμανική Bundesnetzagentur, υπεύθυνη για τη ρύθμιση της αγοράς ενέργειας. Περαιτέρω διευκρινίζουμε ότι ο κανόνας αυτός δεν ισχύει στην περίπτωση του ΗΒ, όπου τόσο τα λεγόμενα non ministerial departments όσο και τα non departmental public bodies, διαθέτουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα<sup>11</sup>.

#### 2. Κοινοβουλευτικά ελεγχόμενη;

Η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ΑΑ συμπεριλαμβάνεται εδώ εξ' αιτίας του ότι αναδεικνύεται ως κοινός τόπος της θεσμικής πρακτικής στις υπό εξέταση χώρες. Ωστόσο εξίσου κοινός τόπος στη θεωρία είναι από την αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητάς του, μέχρι το κατά πόσον η ελεγκτική διαδικασία που εν προκειμένω εφαρμόζεται συνιστά εν γένει

---

<sup>10</sup> Βλ. παραπ. σημ. 2.

<sup>11</sup> Βλ. παρακ. σελ.53.



κοινοβουλευτικό έλεγχο ή μία «ημι-αντισυνταγματική» ιδιάζουσα διαδικασία, η οποία επί της ουσίας απλώς διευκολύνει την ανεξέλεγκτη δράση των ΑΑ (Χρυσανθάκης, 2002 στο Γεωργαντάς 2003).

Ο σχετικός προβληματισμός εδράζεται κυρίως στο γεγονός ότι, σε αντίθεση με τον κλασικό κοινοβουλευτικό έλεγχο<sup>12</sup>, ο οποίος επισύρει διαβαθμιζόμενες συνέπειες (Τζώνος, 2010) για τον ελεγχόμενο που εκτείνονται ως την αποπομπή του (όπως συμβαίνει στην περίπτωση της απόσυρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής από την Κυβέρνηση ή κάποιο μέλος της), ο ασκούμενος επί των ΑΑ έλεγχος δεν συνδυάζεται με τη δυνατότητα επιβολής κάποιας κύρωσης. Στη συνηθέστερη μορφή του, συνίσταται στην υποχρέωση περιοδικής κατάθεσης έκθεσης πεπραγμένων η οποία συζητάται στο κοινοβούλιο, καθώς και στη δυνατότητα κλήσης σε ακρόαση των Προέδρων ή των μελών των ΑΑ εφ' όσον αυτό κρίνεται σκόπιμο. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις ΗΠΑ, στις οποίες δεν υφίσταται η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκεί το Κογκρέσο επί των ΑΑ είναι σχεδόν ταυτόσημο<sup>13</sup>. Περαιτέρω, αμφισβητείται το κατά πόσον θεωρείται συνταγματικά ανεκτός ο άμεσος κοινοβουλευτικός έλεγχος διοικητικής υπηρεσίας ή το κατά πόσον αυτός μπορεί να ασκηθεί διά του εκάστοτε οικείου υπουργού εφ' όσον επί της ουσίας δεν προΐσταται επί αυτής (Τζώνος, 2010).

### 3. Δεσπόζουσα σε ορισμένα πεδία άσκησης πολιτικής.

Στις υπό εξέταση χώρες, οι ΑΑ δεσπόζουν σχεδόν απόλυτα σε ορισμένους κρατικά ρυθμιζόμενους τομείς της οικονομίας, όπως η αγορά ενέργειας, οι τηλεπικοινωνίες, οι χρηματαγορές και ο εταιρικός ανταγωνισμός (Gilardi, 2005), ενώ έχουν εντονότατη παρουσία σε αρκετούς ακόμα. Το γεγονός αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως κομβικό στοιχείο όχι τόσο της νομικής, όσο της ιστορικής φύσης των ΑΑ. Ειδικότερα -και όπως θα δούμε στη συνέχεια- η άνθιση των ΑΑ, συνδυάζεται άρρηκτα με τον επαναπροσδιορισμό του τρόπου παρέμβασης του κράτους στο πεδίο της οικονομίας, μέσω της πρόταξης του ρυθμιστικού του ρόλου, για την άσκηση του οποίου οι ΑΑ αναδείχθηκαν ως αναγκαίο και βέλτιστο θεσμικό εργαλείο.

---

<sup>12</sup> Βλ. σχετικά το Τρίτο Μέρος του Κανονισμού της Βουλής. Ειδικότερα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ΑΑ, προβλέπεται στο άρθρ.138Α.

<sup>13</sup> Δηλαδή κατατίθενται εκθέσεις πεπραγμένων και διενεργούνται ακροάσεις ενώπιον αρμόδιων επιτροπών.

#### A.4.Η Κατάταξη των Ανεξάρτητων Αρχών

Η προεκτεθείσα σώρευση πολύμορφων αρμοδιοτήτων ως αντικειμένου της αυτής ΑΑ, αλλά και το ενίοτε ακαθόριστο εύρος των δυνατοτήτων παρέμβασης και του σκοπού που επιτελούν, καθιστούν ιδιαιτέρως δυσχερή – έως και ανέφικτη - την απόπειρα αυστηρής ή «αντικειμενικής» κατάταξής τους. Ωστόσο, όπως θα δούμε, στη θεωρία έχουν αναδειχθεί ορισμένα κύρια κριτήρια βάσει των οποίων επιχειρείται μία «σηματική» κατάταξη των ΑΑ, η οποία κυρίως αποσκοπεί στη διευκόλυνση της μελέτης του φαινομένου. Εκτός αυτού, κατά περίπτωση αναδεικνύονται σε ορισμένες χώρες κριτήρια προσαρμοσμένα στην εκάστοτε ειδική θεσμική πραγματικότητα.

Σχεδόν καθολικής αποδοχής και χρήσης στην οικεία βιβλιογραφία παρουσιάζεται η διάκριση των ΑΑ σε δύο μεγάλες κατηγορίες βάσει του αντικειμένου της λειτουργίας τους ή της αποστολής τους, ο διαχωρισμός τους δηλαδή σε αυτές που ασκούν ρυθμιστικό έργο στο πεδίο της οικονομίας και σε αυτές που είναι επιφορτισμένες με την προστασία ατομικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων (Μαυρομούστακου, 2012, Τζώνος, 2010, Γεωργαντάς, 2004, Thatcher, 2002). Όπως θα δούμε και στη συνέχεια, παρά το γεγονός ότι και οι δύο κατηγορίες αποτελούν καινοτομίες της διοίκησης των ΗΠΑ, υποστηρίζεται ότι η πρώτη είναι το σήμα κατατεθέν των αγγλοσαξονικών χωρών ενώ η δεύτερη σημείωσε μεγαλύτερη άνθιση στο πλαίσιο των διοικήσεων της ηπειρωτικής Ευρώπης. Σύμφωνα με τον Γεωργαντά (2004) «σε σύγκριση με άλλες χώρες, χαρακτηριστικά με τη Γαλλία, το αμερικανικό μοντέλο παρουσιάζει μία ανισομέρεια υπό την έννοια ότι το στοιχείο της οικονομικής ρύθμισης φαίνεται να επικρατεί». Επαναλαμβάνουμε ωστόσο ότι τα αναλυτικά όρια της συγκεκριμένης γενίκευσης πρέπει να αντιμετωπίζονται με μεγάλη προσοχή, τόσο επειδή σε πολλές περιπτώσεις τα δικαιώματα προστατεύονται ταυτόχρονα με την εμπράγματη μέσω της αγοράς έκφρασή τους, όσο και επειδή η υπερίσχυση των δικαιωματικών έναντι των ρυθμιστικών Αρχών στο «ηπειρωτικό» μοντέλο είναι κάθε άλλο παρά αυταπόδεικτη.

Μία δεύτερη -και πιο περιπτώσιολογική- τυπολογία λαμβάνει ως κριτήριο τη φύση των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε κάθε Αρχή. Δεδομένης της προεκτεθείσας πολυμέρειάς τους, ο βαθμός της λεπτομέρειας που χρησιμοποιείται κατά την διάκρισή τους μπορεί να ποικίλει αρκετά. Μία ενδεικτική κατηγοριοποίησή τους συμπεριλαμβάνει αρμοδιότητες ερευνητικές, γνωμοδοτικές, οιονεί δικαστικές, κανονιστικές, έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων ή άσκησης ευρύτερης πολιτικής επιρροής.

Παρά το γεγονός ότι είναι πιο προσαρμοσμένη στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, άξια αναφοράς θεωρούμε και την τετραμερή κατάταξη των ΑΑ όπως γίνεται από τον Βενιζέλο (2002). Ειδικότερα οι ΑΑ διακρίνονται σε αυτές που: Α) προστατεύουν συνταγματικά δικαιώματα (όπως η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων), Β) ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση (όπως το ΣτΠ και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού), Γ) εποπτεύουν τη λειτουργία της αγοράς (όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων) και Δ) συνδυάζουν τα χαρακτηριστικά των προηγούμενων τριών, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Τέλος και ως υπόδειγμα ειδικής κατάταξης που εδράζεται σε ιδιαιτερότητες κάποιας ορισμένης εθνικής διοίκησης, αναφέρουμε την αποκλειστικά νοηματοδοτούμενη στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης διάκριση των ΑΑ ανάμεσα στις συνταγματικά κατοχυρωμένες και στις απλώς νομοθετικά προβλεπόμενες.

## Κεφάλαιο Δεύτερο

### Η Γενεαλογία των Ανεξάρτητων Αρχών

---

Η συστηματική και μαζική είσοδος των ΑΑ στην ευρωπαϊκή θεσμική πραγματικότητα τοποθετείται κυρίως στη δεκαετία του '70, όταν δύο χώρες με διακριτή διοικητική παράδοση -η Γαλλία και το ΗΒ- τις προτάσσουν ως θεσμική απάντηση στις πολιτικοοικονομικές εξελίξεις της συγκεκριμένης ιστορικής περιόδου. Στο κεφάλαιο αυτό θα ανιχνεύσουμε την καταγωγή και τη εξέλιξη των υπό εξέταση διοικητικών μορφωμάτων μέχρι την προαναφερθείσα περίοδο. Μέσω της αναδόμησης της γενεαλογίας των ΑΑ, ο πυρήνας της οποίας εντοπίζεται σαφώς -αλλά όχι αποκλειστικά- στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, αποσκοπούμε στην πληρέστερη κατανόηση των αιτίων ανάδειξης, του πολιτικού και θεσμικού τους χαρακτήρα, καθώς και των μακροχρόνιων επιδράσεων που μπορεί να επιφέρουν.

#### B.1.Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

Η ιλιγγιώδης ανάπτυξη των Ηνωμένων Πολιτειών τα χρόνια μετά τον εμφύλιο πόλεμο (1861-1865) αποτελεί το πιο καθαρό υπόδειγμα αυτού που ο Werner Sombart (1913) θα ονομάσει «αναδιαμόρφωση του πρώιμου καπιταλιστικού πνεύματος σε ώριμο καπιταλιστικό πνεύμα». «Ατμομηχανή» της διαδικασίας αυτής υπήρξε η «επανάσταση» στον τομέα των μεταφορών, η οποία προκλήθηκε από τη ραγδαία επέκταση των σιδηροδρόμων. Τα 35.000 μίλια σιδηροδρομικής γραμμής που λειτουργούσαν το 1865 υπερέβαιναν τα 125.000 το 1885 (Friedman and Friedman, 1980).

Φυσικά μία τέτοιου είδους αναπτυξιακή «έφοδος», συνδυασμένη με την παράδοση ελεύθερου ανταγωνισμού -άρα κατ' αρχήν απουσία κρατικής ρύθμισης- των ΗΠΑ οδήγησε στην ανάδυση μίας σειράς σοβαρών δομικών προβλημάτων. Ειδικότερα, ο άγριος ανταγωνισμός μεταξύ των δραστηριοποιούμενων στον κλάδο εταιρειών επέφερε διαρκείς διακυμάνσεις στις τιμές των εισιτηρίων, επομένως και στην κερδοφορία τους, ενώ παράλληλα σημειώνεται έκρηξη διάφορων αθέμιτων πρακτικών, όπως η υπέρογκη τιμολόγηση των εισιτηρίων σε διαδρομές όπου κάποια εταιρεία διέθετε μονοπώλιο. Παράλληλα οι πολύ κακές συνθήκες εργασίας και η άγρια

εκμετάλλευση των εργατών οδηγούν σε μεγάλες απεργιακές κινητοποιήσεις και βίαιες συγκρούσεις.

Οι ευρύτερες παθογένειες της περιγραφόμενης κατάστασης οδηγούν σε πολιτικό αλλά και νομολογιακό<sup>14</sup> επίπεδο στην καλλιέργεια κλίματος φιλικού προς τον κρατικό παρεμβατισμό (Dempsey, 2012). Πρακτικό αποτέλεσμα της συγκεκριμένης συνθήκης είναι η ίδρυση το 1887, της Επιτροπής Διαπολιτειακού Εμπορίου, στην οποία δύο χρόνια αργότερα το Κογκρέσο στο οποίο πλειοψηφούν οι δημοκρατικοί θα απονείμει καθεστώς αυτοτέλειας, έναντι του τότε ρεπουμπλικανού Προέδρου (Τζόνος, 2010), καθιστώντας την έτσι πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή. Η Interstate Commerce Commission (ICC) «οπλίστηκε» με όλες τις αρμοδιότητες που θα της επέτρεπαν να επιβάλλει ένα πλαίσιο κοινών ρυθμίσεων στην αγορά των σιδηροδρόμων και οι οποίες αφορούσαν το σύνολο των λειτουργιών της. Μάλιστα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Dempsey (2012), «η ίδρυση της ICC σηματοδοτεί τη γένεση της οικονομικής ρύθμισης στις ΗΠΑ».

Η επιτυχία που θα σημειώσει η ICC κατά την επιτέλεση των καθηκόντων της (Dempsey, 2012) θα οδηγήσει στην ίδρυση μίας σειράς νέων ΑΑ<sup>15</sup>, οι οποίες μάλιστα πολλαπλασιάζονται ως τμήμα του φιλικού προς τον οικονομικό παρεμβατισμό New Deal, που έπεται της μεγάλης κρίσης του 1929.

Το δεύτερο μεγάλο «κύμα» ίδρυσης ΑΑ στις ΗΠΑ, εντοπίζεται στα μέσα της δεκαετίας του 1960 και εντάσσεται στο πλαίσιο της λεγόμενης «Great Society», ενός μεταρρυθμιστικού πλαισίου που προώθησε ο Πρόεδρος Λύντον Τζόνσον, το οποίο μέσω μίας σειράς προγραμμάτων στόχευε στην εξάλειψη κοινωνικών προβλημάτων, όπως η φτώχεια ή τα εργατικά ατυχήματα, και στον δραστικό περιορισμό των κοινωνικών διακρίσεων και ανισοτήτων (Reifman, 2014). Οι ΑΑ που ιδρύονται την περίοδο αυτή έχουν κοινωνικό-δικαιωματικό αντικείμενο, ενώ μεταξύ τους ξεχωρίζουν οι Equal Employment Opportunity Commission (1964), Occupational Safety and Health Review Commission (1970) και Consumer Product Safety Commission (1970).

---

<sup>14</sup> Munn v. Illinois (1876).

<sup>15</sup> Αξίζει να σημειωθούν οι Federal Trade Commission (1915), Securities and Exchanges Commission (1934), Federal Communications Commission (1934), National Labor Relations Board (1935), Federal Power Commission (1935), Federal Maritime Commission (1936) και Civil Aeronautics Board (1938).

Η περίοδος της «δόξας» των αμερικανικών ΑΑ ωστόσο λήγει την περίοδο διακυβέρνησης του Ρόναλντ Ρίγκαν (1981-1989), την ίδια περίοδο δηλαδή που ξεκινά η επέκτασή τους σε όλον τον υπόλοιπο κόσμο. Η επικράτηση της θεωρίας και πρακτικής της «απορρύθμισης» η οποία επωαζόταν το προηγούμενο διάστημα, θα στοχοποιήσει την οικονομική ρύθμιση, επομένως και τις ΑΑ ως υπεύθυνη για τις κακές οικονομικές επιδόσεις τις δεκαετίας του '70 και θα οδηγήσει σε μία σταδιακή αλλά αδιάκοπη έως σήμερα<sup>16</sup> διαδικασία περιστολής της ανεξαρτησίας των ΑΑ, η οποία μάλιστα τυγχάνει διακομματικής συναίνεσης (Dudley, 2019).

Η μάλλον εκτενής παρέκβαση με αντικείμενο την αμερικανική εμπειρία αιτιολογείται καθώς αποτελεί ως φαινόμενο προδρομικό αλλά και μακροχρόνιο, εξαιρετική πηγή συγκρίσεων με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή εκδίπλωση και εξέλιξη των ΑΑ. Στο σημείο αυτό θα διατυπώσουμε μόνο τα κάτωθι συμπεράσματα: Α) Την δεκαετία του '70 οι ΑΑ μετρούν ήδη 80 χρόνια ζωής κατά τα οποία έχει αποδειχθεί η δυναμική θεσμική τους επιτυχία. Β) Ο ρόλος τους ως ρυθμιστών δεν αφορά μόνο την αποτροπή μονοπωλιακών καταστάσεων αλλά και τον περιορισμό των ευρύτερων παρεπόμενων του ελεύθερου ανταγωνισμού. Σημειώνεται ότι το γεγονός αυτό συσκοτίζεται στην ευρωπαϊκή εμπειρία όπου αναδεικνύονται κυρίως ως επιτηρητές της «απελευθέρωσης» των κρατικών μονοπωλίων. Γ) Οι ευρωπαϊκές «δικαιωματικές» ΑΑ είναι άμεσοι απόγονοι των αντίστοιχων αμερικανικών.

## B.2. Λοιποί θεσμικοί προπάτορες.

Θεσμικά μορφώματα τα οποία προσιδιάζουν στις ΑΑ και προϋπάρχουν της εμπνευσμένης από το αμερικανικό υπόδειγμα συστηματικής επέκτασής τους, μπορούν να εντοπιστούν διάσπαρτα σε διάφορες ευρωπαϊκές διοικήσεις. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στη Γερμανία ήδη από το 1948, βάσει του άρθρου 114 του Συντάγματος (βασικού Νόμου) και έχοντας χαρακτήρα ανώτατης ομοσπονδιακής Αρχής υφίσταται το προαναφερθέν Bundesrechnungshof, ελεγκτικό πλην όμως συμβουλευτικό όργανο με υψηλές εγγυήσεις de iure ανεξαρτησίας (van Aaken, 2004). Στο Ηνωμένο Βασίλειο η σφαίρα της «quasi-government», -ενός πεδίου αρμοδιοτήτων δηλαδή

---

<sup>16</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το 2017 ο Πρόεδρος Τραμπ εξέδωσε το εκτελεστικό διάταγμα 13,711 με το οποίο οι Ρυθμιστικές Αρχές υποχρεούνται να αποσύρουν δύο ρυθμιστικούς κανόνες για κάθε έναν καινούριο που επιβάλλουν (Dudley, 2019).

«ημιδημόσιου» χαρακτήρα- μαζί με τις ημιανεξάρτητες Αρχές που είχαν επιφορτιστεί με την άσκησή τους, ανάγεται στον 17<sup>ο</sup> και 18<sup>ο</sup> αιώνα (Greve et al., 1999).

Ειδικής αναφοράς χρήζει ο σουηδικός προέλευσης θεσμός του Ombudsman<sup>17</sup>. Όργανο μονοπρόσωπο, επιφορτισμένο με τη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων, από το οποίο στη χώρα μας έλκει την καταγωγή του ο Συνήγορος του Πολίτη, ξεχωρίζει εξ' αιτίας του ότι είναι το μοναδικό υπόδειγμα το οποίο τυγχάνει συστηματικής υιοθέτησης από αλλοδαπές διοικήσεις αρκετά χρόνια πριν από τη δεκαετία του '70<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Όπου ιδρύεται το 1776 και κατοχυρώνεται συνταγματικά το 1809.

<sup>18</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο θεσμός του κοινοβουλευτικού Ombudsman («Eduskunnan Oikeusasiamies») εισάγεται στη Φινλανδία το 1919.

## Κεφάλαιο Τρίτο

### Το Ιστορικό Πλαίσιο και οι Αιτίες Άνθισης του Φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών

---

Η δημιουργία του κατάλληλου κοινωνικοοικονομικού και πολιτικού πλαισίου για την συστηματική επέκταση των ΑΑ στη δυτική Ευρώπη πρέπει να αναζητηθεί στο διάστημα ανάμεσα στις δεκαετίες του '70 και του '90. Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε να αποσαφηνίσουμε τους κύριους παράγοντες που με διάφορες παραλλαγές συνιστούν κοινό τόπο στις υπό εξέταση χώρες και οι οποίοι μέσω κάποιας κυρίαρχης πολιτικής βούλησης μετουσιώνονται σε αιτίες ίδρυσης ΑΑ. Ακολουθώντας τη συγκεκριμένη συλλογιστική θα πραγματευθούμε τις αιτίες αυτές ταυτόχρονα με την παράθεση των ιστορικών συνθηκών εντός των οποίων σχηματοποιούνται. Περαιτέρω, ειδική αναφορά θα γίνει στα θεσμικά χαρακτηριστικά και τον τρόπο συγκρότησης των ΑΑ ως αιτίας ανάδειξης συγκριτικού πλεονεκτήματος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σε σχέση με την κλασσική διοικητική υπηρεσία.

#### Γ.1.Η Παρακμή του κράτους πρόνοιας

Την επαύριο του Β' Παγκοσμίου Πολέμου η δυτική Ευρώπη έρχεται αντιμέτωπη με δύο μεγάλες προκλήσεις: Αφενός μεν την ανοικοδόμηση των κατθραμμένων εθνικών οικονομιών, αφετέρου δε τη δημιουργία κοινωνικής συναίνεσης και αποδοχής των φιλελεύθερων καθεστώτων εν όψει της πλατιάς στήριξης του απολάμβαναν τα κομμουνιστικά κόμματα. Η επίτευξη των στόχων αυτών θα διευθυνθεί από μία συγκεκριμένη μορφή κρατικής οργάνωσης, γνωστή ως κράτος πρόνοιας. Αντλώντας σημαντικά στοιχεία από την οικονομική θεωρία του Τζων Μάναρντ Κένυς, κύρια χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης μορφής είναι η προτεραιοποίηση της αναδιανεμητικής λειτουργίας αλλά και η άσκηση ενεργού μακροοικονομικής πολιτικής από το κράτος (Majone et al., 1996). Οι στρατηγικοί τομείς της οικονομίας βρίσκονται υπό άμεσο κρατικό έλεγχο, απηχώντας και επεκτείνοντας την προϋπάρχουσα ευρωπαϊκή παράδοση, η οποία σε σχέση με τις ΗΠΑ επεδείκνυε μεγαλύτερη «κλίση» προς την κεντρική διαχείριση, καθώς και μεγαλύτερη δυσπιστία απέναντι στην ικανότητα της αγοράς να αυτορρυθμιστεί (Majone et al., 1996). Υπό το συγκεκριμένο μοντέλο εκδιπλώθηκε την περίοδο 1950-1970 η λεγόμενη χρυσή εποχή του καπιταλισμού, ένα διάστημα όπου η σταθερή οικονομική ανάπτυξη συνδυάστηκε με



την άρτια προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων αλλά και με τη δημιουργία σημαντικής πολιτικής συναίνεσης (Βαρουφάκης, 2012).

Ωστόσο, από τη δεκαετία του '70 μία σειρά παραγόντων με προεξάρχουσα την αδυναμία των κεϋνσιανών οικονομικών εργαλείων να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της πετρελαϊκής κρίσης του 1973 (Majone et al, 1996), οδήγησε στη σταδιακή παρακμή του κράτους πρόνοιας, συμπαρασύροντας φυσικά τα προαναφερθέντα ειδοποιά θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του.

Η εξαιρετικά ενδιαφέρουσα συζήτηση περί των αιτίων της εξέλιξης αυτής φυσικά εκφεύγει του υπό εξέταση αντικειμένου. Θα περιοριστούμε ωστόσο να σημειώσουμε την περιορισμένη ή έστω σχετική αξία της «πολυδιαφημισμένης» ανικανότητας της κλασσικής διοικητικής γραφειοκρατίας να ανταπεξέλθει στα καθήκοντά της<sup>19</sup>. Από την κομβικής σημασίας αναζήτηση ενός νέου μοντέλου κερδοφορίας του κεφαλαίου, μέχρι τα κινήματα πολιτικής σύγκρουσης και πολιτιστικής αμφισβήτησης που ακολούθησαν τον γαλλικό Μάη του '68, η προϋπάρχουσα θεσμική δομή αντιμετώπισε πολύπλευρες και ενίοτε αντικρουόμενες πιέσεις από τις οποίες δεν κατάφερε να βγει αλώβητη.

## Γ.2.Η ανάδειξη του ρυθμιστικού κράτους

Η δημοσίευση του κομβικής σημασίας άρθρου του Giandomenico Majone (1994) «Η ανάδειξη του ρυθμιστικού κράτους στην Ευρώπη» παγίωσε τον όρο που χρησιμοποιείται για να περιγραφεί ο «διάδοχος» του κράτους πρόνοιας (Lodge, 2008). Ως εκ τούτου η πλειοψηφία της θεωρίας κατά την απόπειρα προσδιορισμού των ειδοποιών χαρακτηριστικών του ρυθμιστικού κράτους ακολουθεί σε γενικές γραμμές τις σχετικές θέσεις του Majone (1994, 1996).

Στον οικονομικό τομέα -σύμφωνα με την ανωτέρω ανάλυση- το ρυθμιστικό κράτος σηματοδοτεί την επαναξιολόγηση των προτεραιοτήτων του δημοσίου τομέα και την αναδιάταξη της βαρύτητας που αποδίδεται στις επιμέρους οικονομικές του λειτουργίες. Το κράτος πρόνοιας προτεραιοποιούσε την αναδιανεμητική και την σταθεροποιητική λειτουργία μέσω της μεταφοράς εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές ομάδες και της διασφάλισης ενός minimum ποσοστού ανάπτυξης, πλήρους απασχόλησης και σταθερότητας των τιμών μέσω κεντρικής

---

<sup>19</sup> Βλ. παρακ. σελ.34.

διεύθυνσης στρατηγικών τομέων της οικονομίας. Αντιθέτως, το ρυθμιστικό κράτος επικεντρώνεται στην αντίστοιχη-ρυθμιστική λειτουργία η οποία συνίσταται στην υποστήριξη της ελεύθερης αγοράς μέσω της ίδρυσης μηχανισμών αποτροπής καταστάσεων που την οδηγούν σε αποτυχία ή -αλλιώς- σε ελαττωματική κατανομή των πόρων. Σημειώνεται ότι η χαρακτηριστικότερη από τις καταστάσεις αυτές είναι η απόκτηση μονοπωλιακής δύναμης.

Η προεκτεθείσα επαναξιολόγηση συνδυάζεται απόλυτα και συνοδεύει την σταδιακή ιδιωτικοποίηση των προϋφισταμένων κρατικών μονοπωλίων, καθώς και τη φιλελευθεροποίηση και αύξουσα διεθνοποίηση του παγκόσμιου εμπορίου (Gilardi, 2005).

Σύμφωνα με την ανάλυση του Levi-Faur (2014), σε θεσμικό αλλά και κοινωνικοπολιτικό επίπεδο το ρυθμιστικό κράτος θα σηματοδοτήσει τις εξής κύριες αλλαγές: Πρώτον, τον επαναπροσδιορισμό του κοινωνικού ρόλου του κράτους, το οποίο βασίζεται πλέον στην παραγωγή ρυθμιστικών κανόνων έναντι της προηγούμενης επικέντρωσης στη διαχείριση των δημοσίων δαπανών. Δεύτερον, τη μεταβολή του τρόπου που διαρθρώνονται οι σχέσεις μεταξύ «ρυθμιστών» και «ρυθμιζομένων», μεταξύ της διοίκησης δηλαδή ή της εκτελεστικής εξουσίας και των διοικούμενων ιδιωτικών οργανισμών. Η βασική αλλαγή που διαπιστώνεται εδώ είναι η αντικατάσταση των άτυπων ή αδιαφανών σχέσεων με μία τάση αύξησης του φορμαλισμού και της πυκνότητας του κανονιστικού πλαισίου. Τρίτον, σύμφωνα με τους ανωτέρω συγγραφείς αναδιατάσσεται η ισορροπία μεταξύ των ίδιων των διοικητικών υπηρεσιών. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται ο ρόλος των ΑΑ ως της μεγάλης καινοτομίας που αποτέλεσε το θεσμικό «σήμα κατατεθέν» του ρυθμιστικού κράτους και οι οποίες ενισχύθηκαν από όλες τις απόψεις παράλληλα με την αντίστοιχη μείωση της ισχύος των κλασικών διοικητικών υπηρεσιών.

### Γ.3. Το ρυθμιστικό κράτος και οι Ανεξάρτητες Αρχές

Το γεγονός ότι το χαρακτηριστικότερο στοιχείο του θεσμικού «προφίλ» του ρυθμιστικού κράτους είναι η ανάθεση διοικητικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητα ή ημιανεξάρτητα διοικητικά όργανα τυγχάνει σχεδόν καθολικής αποδοχής στη βιβλιογραφία (Levi-Faur et al., 2014, Gilardi, 2005, Majone et al., 1996). Στη συνέχεια θα εκθέσουμε τους τρόπους κατά τους οποίους τα ανωτέρω εκτεθέντα ειδοποιά στοιχεία του ρυθμιστικού κράτους εξυπηρετούνται από την ίδρυση και τον τρόπο λειτουργίας των ΑΑ.

### Γ.3.α.Έμφαση στη ρυθμιστική λειτουργία και αύξηση της ισχύος του ιδιωτικού έναντι του δημοσίου τομέα.

Η διοικητική μορφή του κράτους πρόνοιας παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά, τα οποία προσιδιάζουν στην αντίστοιχη μορφή κρατικής παρέμβασης και ελέγχου και τα οποία θεωρείται ότι παρεμποδίζουν και στρεβλώνουν την προτεραιοποίηση της ρυθμιστικής λειτουργίας και την αναβάθμιση του διαχειριστικού ρόλου του ιδιωτικού κεφαλαίου. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του κράτους πρόνοιας οι υπηρεσίες που διαχειρίζονται ή ρυθμίζουν τα κρατικά μονοπώλια υπάγονται και εξαρτώνται άμεσα από την εκτελεστική εξουσία κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να «συγχέονται οι ρόλοι του ρυθμιστή και του μάνατζερ παράλληλα με την σαφή υποταγή του πρώτου στον δεύτερο» (Majone et al., 1996). Η διοικητική αυτή δομή θεωρείται ότι συνεπιφέρει αφ' ενός τη δυνατότητα των κρατικών υπηρεσιών να συνδιαλέγονται από θέση ισχύος λόγω της άμεσης κατάχρησης της πολιτικής δύναμης της εκάστοτε κυβέρνησης (Gehring, 2004), αφετέρου καθιστά το πλαίσιο των κανόνων που διέπουν μία αγορά πολύ πιο «έκθετο» σε αλλαγές εξαρτώμενες από τις μεταβολές του πολιτικού τοπίου. Μάλιστα -σε πλαίσιο κράτους πρόνοιας- εκτός από τη δυνατότητα της πολιτικής εξουσίας να διαχειρίζεται κατά βούληση τις αντίστοιχες υπηρεσίες, στη βιβλιογραφία σημειώνεται και η αυξημένη δυνατότητα των εργατικών συνδικάτων να επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Majone et al., 1996).

Από την άλλη πλευρά η θέσπιση ΑΑ διασφαλίζει τόσο τον αποτελεσματικό διοικητικό διαχωρισμό του ρυθμιστή από τον μάνατζερ, όσο και την ύπαρξη περισσότερης ισοτιμίας στην μεταξύ τους σχέση. Περαιτέρω, εγκαθιδρύει έναν συνομιλητή έναντι των ιδιωτικών εταιρειών ο οποίος δεν δεσμεύεται από κάποια λαϊκή εντολή και ο οποίος δεν διαθέτει κάποια υπερέχουσα θέση ισχύος (Gehring, 2004). Ως εκ τούτου διασφαλίζεται αφενός η αναβάθμιση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα ως συνομιλητή, αφετέρου η μεγαλύτερη «αποστείρωση» και σταθερότητα του εκάστοτε θεσμικού πλαισίου, στοιχείο που επηρεάζει θετικά τη διενέργεια μακροπρόθεσμων ιδιωτικών επενδύσεων. Η θέσπιση ΑΑ θεωρείται εγγύηση της λεγόμενης «αξιόπιστης δέσμευσης» (credible commitment), (Gilardi, 2005, Thatcher, 2002), του γεγονότος δηλαδή ότι μία κυβέρνηση είναι αποφασισμένη να δημιουργήσει τις θεσμικές συνθήκες που προσιδιάζουν στη διαδικασία αντικατάστασης των κρατικών μονοπωλίων από την -περισσότερο ή λιγότερο- ανταγωνιστική αγορά.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η πρακτική της ρύθμισης τομέων της αγοράς από ΑΑ μπορεί να έχει ως παρεπόμενο την εμφάνιση του φαινομένου της «ρυθμιστικής σύλληψης» (regulatory capture), το οποίο έχει απασχολήσει εκτενώς τη σχετική βιβλιογραφία ως προς την έκταση και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του (Dempsey, 2012). Σύμφωνα με έναν ορισμό η «συλληφθείσα» Αρχή «ενεργεί προστατευτικά έναντι παράνομων, ανήθικων, αντιδεοντολογικών ή στρεφόμενων εναντίον του δημοσίου συμφέροντος πρακτικών, τις οποίες όφειλε να επιβλέπει και να ρυθμίζει» (McMahon, 2002). Παρά το γεγονός ότι ο «ρυθμιζόμενος» ή ελεγχόμενος φορέας δεν αποκλείεται να είναι δημόσια υπηρεσία, σε γενικές γραμμές θεωρείται ότι αφορά οργανωμένα ιδιωτικά συμφέροντα, τα οποία αντικαθιστούν την πρωτοκαθεδρία την οποία απολάμβαναν πολιτικοί, γραφειοκράτες και εργατικά συνδικάτα στο περιβάλλον του κράτους πρόνοιας (Majone et al., 1996). Το φαινόμενο αυτό αποτελεί σημαντική ένδειξη υπέρ της συνολικής ενίσχυσης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα στο θεσμικό πλαίσιο του ρυθμιστικού κράτους.

### Γ.3.β Η ευρωπαϊκή εκδοχή της απορρύθμισης.

Η έννοια της απορρύθμισης προβλήθηκε και κυριάρχησε ως κατάλληλη λύση για την αντιμετώπιση της οικονομικής δυσπραγίας της δεκαετίας του '70 τόσο στις ΗΠΑ όσο και στις χώρες της δυτικής Ευρώπης. Σύμφωνα με τη σχετική αφήγηση στην αμερικανική εκδοχή της, η επιστροφή στο «αόρατο χέρι» της αγοράς θα επέλυε τα δεινά που προκαλούσε το «νεκρό χέρι» της ρύθμισης (Dempsey, 2012), ή -αντιστοίχως για τα ευρωπαϊκά δεδομένα- του ευρύτερου κρατικού παρεμβατισμού. Ωστόσο ο τρόπος πραγματοποίησης των σχετικών διαδικασιών και οι ουσιαστικές τους συνέπειες ήταν κάθε άλλο παρά αυτονόητες.

Στις ΗΠΑ, όπου όπως δείξαμε, ο ελεύθερος ανταγωνισμός ανέκαθεν απολάμβανε πλατύτερης πολιτικής στήριξης και διέθετε σημαντικό ιστορικό βάθος, η κρατική παρέμβαση στην οικονομία ποτέ δεν έφτασε στο επίπεδο του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας, ακόμα και κατά την περίοδο εφαρμογής της Great Society<sup>20</sup> (Majone et al., 1996). Αντιθέτως η θεσμική κατασκευή που διαμορφώθηκε στην μετά το New Deal εποχή, παρουσίαζε αρκετά κοινά στοιχεία με το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό κράτος, όπως παρουσιάστηκαν σε αυτό το κεφάλαιο. Αντιστοίχως η απορρύθμιση της αμερικανικής οικονομίας τη δεκαετία του '80 είχε χαρακτηριστικά πλησιέστερα -οπωσδήποτε όμως όχι και ταυτόσημα- προς την «καθαρή» ή στενή έννοια του όρου,

---

<sup>20</sup> Βλ παραπ. σελ.21.

επικεντρωνόταν δηλαδή στον περιορισμό της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους αυτής καθεαυτήν (Dempsey, 2012). Όπως είδαμε, η συγκεκριμένη μετάβαση οδήγησε στην σταδιακή ελάττωση τόσο του όγκου των κανονιστικών ρυθμίσεων όσο και του βαθμού ανεξαρτησίας των ΑΑ.

Από αυτήν την άποψη, η δυτική Ευρώπη παρουσιάζει δύο κύριες διαφορές. Αφενός η διαδικασία απορρύθμισης δεν εφαρμόζεται επί ενός ρυθμιστικού πλαισίου, αλλά επί ενός καθεστώτος έντονης παρουσίας στρατηγικών κρατικών μονοπωλίων. Αφ' ετέρου, τόσο το υπόβαθρο όσο και η πιο περιορισμένη πολιτική αποδοχή της διαδικασίας απορρύθμισης, θα την απομακρύνουν από την εφαρμογή της υπό την καθαρή έννοια. Ως εκ τούτου σύμφωνα με τη διατύπωση του Majone (1996: «[...] στην πράξη ποτέ δεν παρατηρήθηκε η επιστροφή σε ένα καθεστώς *laissez-faire*, το οποίο ποτέ δεν υπήρξε στην Ευρώπη, αλλά ένας συνδυασμός απορρύθμισης και επαναρύθμισης (*re-regulation*)». Το κέντρο βάρους τοποθετείται δηλαδή στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της ευελιξίας και της οικονομικότητας της κρατικής δομής χωρίς ουσιαστική παραίτηση από την ρυθμιστική του λειτουργία (Dempsey, 2012).

Φυσικά η θεσμική κατασκευή που θα επωμιστεί την εφαρμογή αυτής της απορρυθμιστικής-επαναρρυθμιστικής διαδικασίας στις χώρες της δυτικής Ευρώπης είναι οι ΑΑ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι υπό την συγκεκριμένη οπτική οι ΑΑ μπορούν να γίνουν αντιληπτές ως θεματοφύλακες του δημόσιου χαρακτήρα τομέων οι οποίοι κατά τα άλλα έρχονται πλησιέστερα στη σφαίρα της ευρύτερης ανοιχτής αγοράς (Καμτσιδου, 2002).

### Γ.3.γ. Η κοινωνική ρύθμιση

Η εγκαθίδρυση της μορφής του ρυθμιστικού κράτους επέφερε σημαντικές διαφοροποιήσεις όχι μόνο στην οικονομική του λειτουργία, αλλά και στον τρόπο που γινόταν αντιληπτός ο ευρύτερος κοινωνικός ρόλος του. Το γεγονός αυτό δηλώνεται emphaticά από την κυριάρχηση του -μάλλον ανοίκειου για τον Έλληνα αναγνώστη- όρου «κοινωνική ρύθμιση», ο οποίος περιγράφει την επιβολή κανόνων που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον χωρίς να συμπεριλαμβάνουν ρύθμιση του ανταγωνισμού (Thatcher, 2002)<sup>21</sup>, σαφώς ετεροκαθοριζόμενος

---

<sup>21</sup> Χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις δεν έχουν οικονομικές συνέπειες (Thatcher, 2002).

σε σχέση με την έννοια της οικονομικής ρύθμισης<sup>22</sup>. Εν προκειμένω θα παρουσιάσουμε τον ρόλο που η συγκεκριμένη λειτουργία αναθέτει στις ΑΑ.

Σύμφωνα με την κρατούσα προσέγγιση στο πλαίσιο του κράτους πρόνοιας η άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με την επιδίωξη στόχων κοινωνικής πολιτικής και δικαιοσύνης. Ως εκ τούτου η αναδιανομή του εισοδήματος και η επιδίωξη πλήρους απασχόλησης ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με τη κρατική διασφάλιση της πρόσβασης σε «προϊόντα αξίας» (merit goods) όπως η στέγαση, η εκπαίδευση και η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (Majone et al., 1996). Ωστόσο η κρίση του κράτους πρόνοιας και η συνακόλουθη αναμόρφωση της οικονομικής του λειτουργίας αναπόφευκτα συμπαρασύρει και τη συγκεκριμένη προσπάθεια. Εφεξής το κράτος επικεντρώνεται στην ελεγκτική του λειτουργία μέσω της οποίας ρυθμίζει την παροχή των δημόσιων αγαθών, θεσμοθετεί πρότυπα και επιβλέπει την εφαρμογή των κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικά αντικείμενα της κοινωνικής ρύθμισης είναι η περιβαλλοντική και καταναλωτική προστασία, η ασφάλεια στους χώρους εργασίας, καθώς και η ισότητα των φύλων και των φυλών (Thatcher, 2002).

Η συγκεκριμένη μετάβαση πρέπει να γίνει αντιληπτή σε συνδυασμό με την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των οικονομικών σχέσεων και τη ριζική αναμόρφωση της κοινωνικοπολιτικής βάσης, η οποία οδηγεί στην ανάδυση νέων τομέων πολιτικής κατά τη δεκαετία του '70 όπως η προστασία του περιβάλλοντος και των καταναλωτών. Έτσι, όπως έδειξαν ο Levi-Faur (2014), ο περιορισμός της έκτασης της κρατικής παρέμβασης σε ορισμένα πεδία συνδυάστηκε με την επέκταση και την «αποικιοποίηση» από τον κρατικό έλεγχο πληθώρας αυτορρυθμιζόμενων μέχρι τότε κοινωνικών τομέων.

Στη δυτική Ευρώπη η εξάπλωση των ΑΑ με αντικείμενο την κοινωνική ρύθμιση προηγείται της αντίστοιχης των ρυθμιστικών του ανταγωνισμού, καθώς ανάγεται στη δεκαετία του '70<sup>23</sup>. Το γεγονός αυτό οπωσδήποτε οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μίμηση των αντίστοιχων αμερικανικών προτύπων της δεκαετίας του '60, στα οποία είχε ανατεθεί η διαχείριση των

---

<sup>22</sup> Σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό οι ΑΑ οι οποίες έχουν ρόλο «κοινωνικού ρυθμιστή» προσεγγίζουν αρκετά -χωρίς να ταυτίζονται- τις Αρχές με αντικείμενο την προστασία κοινωνικών ή ατομικών δικαιωμάτων βλ. παραπ. σελ.18.

<sup>23</sup> Ενώ οι ρυθμιστικές του ανταγωνισμού εξαπλώνονται συστηματικά αρχής γενομένης της δεκαετίας του '80.

προαναφερθέντων νεοπαγών πεδίων πολιτικής (Majone et al., 1996), σε συνδυασμό με τις αυξημένες επιχειρησιακές ικανότητες που συνεπάγονται τα υψηλά προσόντα των στελεχών των ΑΑ. Περαιτέρω, ιδιαίτερος κρίσιμο στοιχείο που καθιστά τις ΑΑ κατάλληλους «κοινωνικούς ρυθμιστές» είναι οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας με τις οποίες περιβάλλονται. Οι εγγυήσεις αυτές αποκτούν ιδιαίτερη αξία κατά τη διασφάλιση δικαιωμάτων και την παροχή αγαθών που θεωρείται ότι πρέπει να μένουν ανεπηρέαστα από τις πολιτικές διαμάχες και την εξυπηρέτηση επιμέρους συμφερόντων.

Η ανωτέρω διαπίστωση μας οδηγεί σε μία ιδιαίτερη και ιδιαιτέρως πολιτική διάσταση του ρόλου των ΑΑ, η οποία συσχετίζεται με το πρόβλημα της απονομιμοποίησης των αντιπροσωπευτικών θεσμών (Βενιζέλος, 2003) στις χώρες της δυτικής Ευρώπης, ως αποτέλεσμα των ευρύτερων δυνάμεων και διαδικασιών που προκάλεσαν τη σταδιακή πτώση του κράτους πρόνοιας. Ειδικότερα, τα «πληγωμένα» πολιτικά συστήματα βασίστηκαν σε μεγάλο βαθμό στη δικαιωματιστική πολιτική και στην ανάπτυξη θεσμών αντιπλειοψηφικού χαρακτήρα στηριγμένων στην «αντικειμενική αριστεία», στην προσπάθειά τους να αποκαταστήσουν την ταύτιση της «πολιτικής με την εφαρμοσμένη ηθική» (Geuss, 2013). Εν προκειμένω, οι ΑΑ λειτουργούν και προβάλλονται ως θεσμικό εργαλείο υπέρβασης των πολιτικών ανταγωνισμών και ως εκφραστής του κοινωνικού συμφέροντος στην αντικειμενική και ενιαία μορφή του.

#### Γ.4. Θεσμικός ισομορφισμός

Στο προηγούμενο κεφάλαιο παρουσιάστηκαν τις κοινές πολιτικοοικονομικές και θεσμικές συνθήκες που συνέτειναν στην εξάπλωση των ΑΑ στη δυτική Ευρώπη. Ωστόσο εάν γίνει δεκτή η αντιντετερμινιστική θέση ότι δύο ανεξάρτητες εθνικές διοικήσεις δεν είναι απαραίτητο να αντιδράσουν με τον ίδιο τρόπο όταν έρχονται αντιμέτωπες με τις ίδιες προκλήσεις, θα πρέπει να στραφούμε στη σημασία του παράγοντα του θεσμικού ισομορφισμού ή -πιο απλά- μίμησης, προκειμένου να ερμηνεύσουμε τη μαζικότητα του υπό εξέταση φαινομένου. Σημειώνεται ότι ο ισομορφισμός μπορεί να εκδηλώνεται τόσο μεταξύ κρατών όσο και μεταξύ πεδίων πολιτικής στο πλαίσιο της ίδιας έννομης τάξης (Gilardi, 2005).

Ειδικότερα όσον αφορά το διακρατικό επίπεδο, η πρώτη φάση μεταφύτευσης των ΑΑ εντοπίζεται κατά τη μεταφορά τους από την αμερικανική στη γαλλική και τη βρετανική διοίκηση, τη δεκαετία του '70 όσον αφορά τις κοινωνικές-δικαιωματικές και τη δεκαετία του '80 όσον

αφορά αυτές της οικονομικής ρύθμισης. Η δεύτερη φάση αφορά τη διάχυσή τους σε όλες τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές διοικήσεις, κατά γενικό κανόνα αρχής γενομένης τη δεκαετία του '90. Όπως θα δούμε, για τις χώρες των οποίων οι διοικήσεις εντάσσονται στην ηπειρωτική παράδοση, όπως η Ιταλία και η Ελλάδα, ιδιαίτερος βαρύνουσα υπήρξε η εξάπλωση και η επιτυχία που σημείωσαν οι ΑΑ στο πλαίσιο της γαλλικής έννομης τάξης (Μαυρομούστακου, 2012).

Η εξάπλωση των θεσμικών καινοτομιών μέσω της μίμησης έχει πολυαιτιακό χαρακτήρα και μπορεί να προκύπτει ως αποτέλεσμα της συνεργασίας ή του ανταγωνισμού μεταξύ δύο χωρών, της μίμησης για συμβολικούς λόγους ή του ότι ο νέος θεσμός έχει ήδη θεωρηθεί ο κατάλληλος τρόπος αντιμετώπισης ενός ορισμένου προβλήματος (Gilardi, 2005). Ειδικότερα όσον αφορά τις ΑΑ, αξίζει να σημειώσουμε ότι η επιτυχής δοκιμή τους στο πλαίσιο της γαλλικής και της βρετανικής διοίκησης ως κομβικού θεσμικού στοιχείου του σταδιακά διαμορφούμενου ρυθμιστικού κράτους, τις κατέστησε απαραίτητο στοιχείο των σχετικών μεταρρυθμίσεων που λάμβαναν χώρα στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη. Οι ΑΑ δηλαδή ανήλθαν στο σημείο να θεωρηθούν ο αντικειμενικά ορθός τρόπος θεσμικής επίβλεψης ορισμένων τομέων πολιτικής (Jordana, Levi-Faur and Fernandez Marin, 2009), ενώ παράλληλα, η ίδρυση κάποιας ΑΑ προσέδιδε κύρος και «αίσθηση επιτυχίας» στο εκάστοτε μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα το οποίο συνόδευε.

Στις υπό εξέταση χώρες ένας ειδικός παράγοντας έδωσε ιδιαίτερη ώθηση στην έκταση του θεσμικού ισομορφισμού. Ο παράγοντας αυτός δεν είναι άλλος από το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

### Γ.5.Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Ανεξάρτητες Αρχές

Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διάχυση των ΑΑ στις υπό εξέταση χώρες είναι τόσο ακούσια όσο και εκούσια. Η εκούσια διάσταση προκύπτει από το ρόλο της ως ενορχηστρωτή της ευρύτερης διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, επομένως και της οικονομικής και πολιτικοδιοικητική προσέγγισης των ευρωπαϊκών χωρών, που δρα ως επιταχυντής του προαναφερθέντος θεσμικού ισομορφισμού μεταξύ των ευρωπαϊκών διοικήσεων. Η εκούσια διάσταση -την οποία θα αναπτύξουμε στη συνέχεια- προκύπτει από την ενεργό επιδίωξη των



πολιτικών της στόχων μέσω των εργαλείων παρέμβασης που διαθέτει, τα οποία με τη σειρά τους συναρτώνται με τη δομή της αυτή καθεαυτή.

Η σχέση της ΕΕ με τις συνθήκες που προσιδιάζουν στο ρυθμιστικό κράτος, οπότε και με το θεσμικό περιβάλλον όπου -όπως είδαμε- ανθούν οι ΑΑ, παρουσιάζει διττό χαρακτήρα: Αφενός η επίτευξή τους αποτελεί σαφή πολιτικό στόχο της Ένωσης και σημαντικό στήριγμα της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς. Αφετέρου, η ίδια η ΕΕ λειτουργεί κατά τρόπο που παρουσιάζει αναλογίες με ένα ρυθμιστικό κράτος αυτό καθεαυτό (Majone et al., 1996). Αντικειμενικοί περιορισμοί που προκύπτουν από την *sui generis* θέση της σε σχέση με τις εθνικές διοικήσεις, όπως ο περιορισμένος προϋπολογισμός αλλά και η γενικότερη απουσία ενός διοικητικού μηχανισμού ομοσπονδιακού χαρακτήρα, οδηγούν την Ένωση να βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην έκδοση ρυθμιστικών κανόνων τους οποίους στη συνέχεια υποχρεούνται να εφαρμόσουν τα κράτη-μέλη. Ως εκ τούτου η ίδια η φύση της ΕΕ τη στρέφει προς την προώθηση ενός είδους επιτελικής και συντονιστικής κρατικής παρέμβασης η οποία -όπως είδαμε- συναρτάται με τον πολλαπλασιασμό του αριθμού και των αρμοδιοτήτων των ΑΑ. Σημειώνεται ότι το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, με τη μορφή κανονισμών και -κυρίως- οδηγιών, αποτελεί βασικό εργαλείο προώθησης της φιλελευθεροποίησης των εθνικών οικονομιών και της συνακόλουθης επιβολής ενός λειτουργικού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου.

Η ίδρυση ΑΑ δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο άμεσης επιταγής του ενωσιακού δικαίου, καθώς οι εκάστοτε κανόνες θεσμικής συμμόρφωσης επιτρέπουν κάποια ευελιξία στα κράτη-μέλη (Τζώνος, 2010). Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, η ανάγκη θεσμοθέτησης ή διασφάλισης της ανεξαρτησίας κάποιας ΑΑ, απορρέει εμμέσως πλην σαφώς από το περιεχόμενο των ενωσιακών ρυθμίσεων (Gilardi, 2005). Για το μέγιστο όριο της αμεσότητας των συγκεκριμένων παρεμβάσεων, ενδεικτική είναι η περίπτωση της οδηγίας 97/51, η οποία στοχεύει στην «προσαρμογή σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον στον τομέα των τηλεπικοινωνιών», μέσω της τροποποίησης των προϋπαρχουσών ρυθμίσεων. Η οδηγία επιτάσσει τη «διασφάλιση του δομικού διαχωρισμού της ρυθμιστικής λειτουργίας από δραστηριότητες που σχετίζονται με την άσκηση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων» στην περίπτωση κρατών-μελών που «εξακολουθούν να διατηρούν σημαντικά ποσοστά ιδιοκτησίας ή ελέγχου των οργανισμών που παρέχουν δίκτυα και υπηρεσίες στον τομέα των τηλεπικοινωνιών». Ως εκ τούτου οι «εθνικές ρυθμιστικές Αρχές οφείλουν να είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες [...] (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οδηγία 97/51)».

Η σχετικά σύντομη αναφορά που έγινε στον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ επηρεάζει την εξάπλωση των ΑΑ στις υπό εξέταση χώρες δεν πρέπει να οδηγήσει σε παρανοήσεις σχετικά με το εύρος της σημασίας της. Στο βαθμό που -όπως παρατηρεί ο Majone (1996)- οι εθνικοί ρυθμιστικοί κανόνες έχουν σε σημαντικό βαθμό ενωσιακή προέλευση, τότε η ΕΕ λαμβάνει θέση μεταξύ των κύριων αιτίων που οδήγησαν στην ακμή του φαινομένου των ΑΑ.

#### Γ.6. Η Ειδική Αξία της Δομής των Ανεξάρτητων Αρχών

Η αρκετά συνηθισμένη παρουσίαση των ΑΑ ως από μηχανής Θεού που διασώζει την κοινωνία από την ανικανότητα των δημόσιων υπηρεσιών, μπορεί να δημιουργήσει στον καλόπιστο αναγνώστη την υποψία ότι οι ΑΑ αποτελούν κάποιο είδος μυστηριώδους ιδιωτικού οργανισμού. Εξ' άλλου, όπως αποδεικνύεται από την υπερεκατονταετή αμερικανική εμπειρία, ο παράγοντας της ανεξαρτησίας των ΑΑ μπορεί να αντιμετωπιστεί ως εμπόδιο και αίτιο δυσλειτουργιών σε περίπτωση μεταβολής των αντικειμενικών συνθηκών ή των πολιτικών διαθέσεων. Ωστόσο, θεωρούμε ότι ορισμένα θεσμικά χαρακτηριστικά και ο τρόπος στελέχωσης των ΑΑ υποβοηθούν από μόνα τους -ως κάποιο βαθμό- την άρτια εξυπηρέτηση του εκάστοτε ρόλου που τους ανατίθεται. Στη συνέχεια θα προσπαθήσουμε να διακρίνουμε τα σημαντικότερα εξ' αυτών.

Το κύριο αντικειμενικό πλεονέκτημα το οποίο παρουσιάζουν οι ΑΑ σε σχέση με την κλασσική διοικητική υπηρεσία είναι το γεγονός ότι η στελέχωσή τους με μέλη και προσωπικό υψηλών τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, σε συνδυασμό με τον εφοδιασμό τους με αρμοδιότητες ασυνήθιστα μεγάλου εύρους, τους επιτρέπει να εξελίσσονται σε «επίλεκτες ολιγομελείς ομάδες κρούσης στο εσωτερικό του κράτους» (Γεωργαντάς, 2004). Το στοιχείο αυτό υποβοηθάται από την πιθανή ύπαρξη σημαντικού βαθμού de facto ανεξαρτησίας, γεγονός που επιτρέπει στην εκάστοτε ΑΑ να σχεδιάζει και να εκπονεί ένα πλάνο διαχείρισης προσαρμοσμένο στις δυνατότητες και στις επιδιώξεις της.

Το δεύτερο -και τελευταίο- σημείο που αξίζει να αναδειχθεί είναι ότι σε πολλές ευρωπαϊκές διοικήσεις οι ΑΑ αποτελούν θεσμό σχετικά νέο, με περιορισμένο παρελθόν και ιστορία. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι έχουν εξοπλιστεί και εμφανίζουν τα αντίθετα χαρακτηριστικά από αυτά για τα οποία κατηγορείται το «κλασσικό δημόσιο», κατά την τρέχουσα ή την άμεσα παρελθούσα περίοδο. Ενδεικτικά, θα αναφέρουμε τον χαρακτηριστικό παράγοντα

της προώθησης της διαφάνειας των διοικητικών διαδικασιών. Θεσμοθετούμενες στο πλαίσιο πολιτικοδιοικητικών συστημάτων αντιμέτωπων με σοβαρές κατηγορίες για αδιαφάνεια και διαφθορά, οι ΑΑ αφενός υποχρεούνται σε τακτική δημοσίευση εκθέσεων πεπραγμένων, αφετέρου συνεισφέρουν στην πύκνωση του ρυθμιστικού-ελεγκτικού πλαισίου στον εκάστοτε τομέα της αρμοδιότητάς τους.

## Κεφάλαιο Τέταρτο

### Η Εθνική Εκδίπλωση των Ανεξάρτητων Αρχών

---

Στα προηγούμενα κεφάλαια παρουσιάσαμε τόσο τις ΑΑ ως θεσμικό υπόδειγμα, όσο και το σύνολο των πολιτικοοικονομικών παραγόντων και συνθηκών, που μοιράζονται οι υπό εξέταση χώρες και το οποίο συγκροτεί το έδαφος επί του οποίου μπορούν να ανθίσουν. Στη συνέχεια, θα εξεταστεί ο ειδικός τρόπος κατά τον οποίον τα προαναφερθέντα θεσμικά και ιστορικά χαρακτηριστικά εκδιπλώθηκαν στο πλαίσιο του κάθε εθνικού υποδείγματος. Σε αντίθεση με τα παραπάνω, το κέντρο βάρους θα μετατεθεί στην ανάδειξη των πιθανών διαφορών και των σημείων διάκρισης μεταξύ των εξεταζόμενων εθνικών διοικήσεων.

#### Δ.1. Γαλλία

Σε καμία άλλη χώρα το φαινόμενο των ΑΑ δεν περιβάλλεται με τόσο μεγάλη σαφήνεια, όσο στην Γαλλία. Η ευρύτερη διοικητική ιστορία της χώρας, η σχετική αντιμετώπιση του νομοθέτη, καθώς και το έργο της νομολογίας και της θεωρίας οδήγησαν στη δημιουργία του κλασσικού προτύπου, βάσει του οποίου οι ΑΑ γίνονται αντιληπτές στις χώρες της ηπειρωτικής διοικητικής παράδοσης. Σημειώνεται ότι το ηπειρωτικό-ναπολεόντειο διοικητικό υπόδειγμα χαρακτηρίζεται τόσο από αυστηρή διάκριση των ορίων μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα όσο και από την έμφαση που αποδίδει στην κλασσική βεμπεριανή εκδοχή της διοικητικής ιεραρχίας. Αποτελεί επομένως περιβάλλον κατ' αρχήν κλειστό έναντι των ΑΑ, το οποίο απαιτείται να προσαρμοστεί αναλόγως ώστε να γίνουν δεκτές στους κόλπους του.

##### Δ.1.α. Θεσμικά Χαρακτηριστικά

Σύμφωνα με μία χαρακτηριστική διατύπωση, όσον αφορά τις ΑΑ «ο Γάλλος νομοθέτης εμφανίζεται ιδιαίτερα τολμηρός και πρωτοποριακός στους χαρακτηρισμούς του, με αποτέλεσμα να προηγείται της νομικής θεωρίας στην πρωτοβουλία νεωτεριστικών και ρηξικέλευθων θεωρήσεων» (Κουλούρης, 1993). Το επίκεντρο μάλιστα της συνεισφοράς του έγκειται στο

γεγονός ότι είναι υπεύθυνος για την εισαγωγή του όρου «Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή», ο οποίος πρωτοεμφανίζεται τον Νοέμβριο του 1977 σε τροπολογία της νομοθετικής επιτροπής της Γερουσίας, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου για την ίδρυση μίας από τις πρώτες γαλλικές ΑΑ, της Εθνικής Επιτροπής Πληροφορικής και Ελευθεριών (Τζώνος, 2010). Η συνακόλουθη επιμονή στη χρήση του, στους νόμους με τους οποίους ιδρύθηκαν οι κυριότερες ΑΑ<sup>24</sup>, υποβοήθησε ουκ ολίγον στην τελική παγίωση και επικράτησή του. Διευκρινίζουμε ότι η ιδιαίτερη αξία της εισαγωγής ενιαίου χαρακτηρισμού των ΑΑ δεν έγκειται τόσο στο ότι καθόρισε καταλυτικά τη νομική φύση τους (Κουλούρης, 1993), για τον προσδιορισμό της οποίας ιδιαιτέρως κρίσιμη υπήρξε η σχετική συνεισφορά της νομολογίας. Επηρέασε ωστόσο αποφασιστικά τη δημιουργία της θέσης ότι οι ΑΑ -παρά την πολυμορφία τους και τον ad hoc χαρακτήρα της ίδρυσής τους- αποτελούν και πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο θεσμικό φαινόμενο. Για να γίνει αντιληπτή η σημασία του συγκεκριμένου γεγονότος σημειώνεται ότι στις ΗΠΑ, όπου ποτέ δεν εμφανίστηκε κάποιος αντίστοιχος ενιαίος χαρακτηρισμός, η πρώτη ανάλυση των ΑΑ ως ενιαίου φαινομένου εκδόθηκε το 1938<sup>25</sup>, πενήντα χρόνια μετά την ίδρυση της ICC.

Περαιτέρω, ο προσδιορισμός της θέσης των ΑΑ στη γαλλική έννομη τάξη, οφείλεται κυρίως στην νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου (Conseil Constitutionnel- εφεξής ΣΣ) και του Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d' Etat). Συγκεκριμένα, το ΣΣ διαδραμάτισε κομβικό ρόλο στον ειδικότερο προσδιορισμό του χαρακτήρα και στην οριοθέτηση της κανονιστικής και της κυρωτικής αρμοδιότητας των ΑΑ. Με σειρά αποφάσεών του<sup>26</sup>, θεώρησε αποδεκτή την αναγνώριση με νόμο κανονιστικής αρμοδιότητας σε ΑΑ (Κουλούρης, 1993), υπό την προϋπόθεση ότι θα αφορά μέτρα «περιορισμένης εμβέλειας και λόγω πεδίου εφαρμογής και λόγω περιεχομένου». Περαιτέρω, αναγνώρισε στον νομοθέτη τη δυνατότητα να αναθέτει στις ΑΑ εξουσία επιβολής κυρώσεων, για την οποία έκρινε ότι δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, υπό τον όρο ότι η σχετική αρμοδιότητα είναι αυστηρά οριοθετημένη και αναγκαία για την εκπλήρωση της αποστολής της εκάστοτε ΑΑ. Το ΣτΕ από την άλλη, κατέστησε σαφή την υπαγωγή των ΑΑ στο εφαρμοστέο για τις διοικητικές αρχές δίκαιο, επομένως και στη

---

<sup>24</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε τους νόμους 78-17, 84-937, 86-1067 και 91-646 (Κουλούρης, 1993)

<sup>25</sup> Cushman R: «The constitutional status of the independent regulatory commission», *Cornwell Law Quarterly*, 1938.

<sup>26</sup> Αποφάσεις υπ' αριθ. 84-181, 84-173, 89-260, 86-224, 88-248, 86-217 (Κουλούρης, 1993).

διαδικασία ακυρωτικού ελέγχου (Τζώνος, 2010). Όπως είδαμε<sup>27</sup>, ο συνδυασμός των ανωτέρω αποφάσεων με ορισμένα πάγια χαρακτηριστικά του γαλλικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος και θέσεων της θεωρίας, οδήγησε στην βέβαιη επικράτηση της θέσης περί ένταξης των ΑΑ στην ευρύτερη σφαίρα της εκτελεστικής λειτουργίας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Demarigny (1996), ότι το ΣΣ ευνόησε και έμμεσα την ανάπτυξη των ΑΑ στη Γαλλία, μέσω του τρόπου που αυτό το ίδιο είχε αναβαθμίσει τον ρόλο και τις αρμοδιότητές του. Ιδρυθέν το 1958 ως όργανο του οποίου η κύρια αρμοδιότητα ήταν ο έλεγχος της τυπικής συνταγματικότητας των νόμων, εξελίχθηκε σε πραγματικό συνταγματικό δικαστήριο επεκτείνοντας και ουσιαστικοποιώντας τον ασκούμενο έλεγχο μέσω ιδίων πρωτοβουλιών, κυρίως νομιμοποιούμενων από τα πολύ υψηλά τυπικά προσόντα των μελών του. Η ενίσχυση του ρόλου του ΣΣ έναντι της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, αποτέλεσε -σύμφωνα με τον Demarigny- σημαντικό θεσμικό προηγούμενο και πηγή έμπνευσης κατά την ανάπτυξη των ΑΑ στη γαλλική έννομη τάξη.

Ως προς τα κύρια στοιχεία του νομικού καθεστώτος των γαλλικών ΑΑ αξίζει να σημειωθεί ότι ιδρύονται -στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων- με τυπικό νόμο. Κατά κανόνα δεν διαθέτουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα, ενώ στις αντίθετες περιπτώσεις κατηγοριοποιούνται ως Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές (Autorités Publiques Indépendantes). Με ελάχιστες εξαιρέσεις<sup>28</sup> είναι πολυπρόσωπες, με σύνθεση που ποικίλλει από 3 έως 21 μέλη. Όπως προαναφέρθηκε, η εξουσία διορισμού των μελών των ΑΑ μοιράζεται μεταξύ των επικεφαλής των τριών εξουσιών, ενώ τα μέλη επιλέγονται είτε ελεύθερα από το διορίζον όργανο είτε ex officio είτε κατόπιν πρότασης από άλλο κρατικό όργανο. Συνήθως η βραχυχρόνια θητεία διάρκειας τριών έως πέντε ετών είναι και ανανεώσιμη, ενώ το ίδιο δεν ισχύει για περιπτώσεις θητείας ίσης ή μεγαλύτερης της εξαετίας (Μαυρομούστακου, 2012). Περαιτέρω, αναφέρουμε ότι η μόνη ΑΑ που αναφέρεται στο Σύνταγμα, μετά την αναθεώρηση του 2008<sup>29</sup>, είναι ο Συνήγορος των Δικαιωμάτων (Défenseur

---

<sup>27</sup> Βλ. παραπ. σελ.15.

<sup>28</sup> Ο Συνήγορος των Δικαιωμάτων, ο Διαμεσολαβητής του Κινηματογράφου και ο Συνήγορος του Παιδιού είναι μονοπρόσωπα όργανα.

<sup>29</sup> Άρθ. 71-1: «Ο Συνήγορος των δικαιωμάτων επαγρυπνά για το σεβασμό των δικαιωμάτων και των ελευθεριών από την Κρατική Διοίκηση, τις τοπικές διοικήσεις, τα δημόσια ιδρύματα, όπως και από κάθε οργανισμό επιφορτισμένο με αποστολή χαρακτήρα δημόσιας υπηρεσίας ή με αρμοδιότητες που ο νόμος έχει εκχωρήσει».

des Droits), στον οποίον υπήχθησαν τέσσερις προϋπάρχουσες ελεγκτικές της διοίκησης ΑΑ, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας (Mediateur de la République). Ιδιάζον χαρακτηριστικό το οποίο συναντάται κυρίως σε ρυθμιστικές της οικονομίας ΑΑ είναι η παρουσία ενός Επιτρόπου της Κυβερνήσεως, με αρμοδιότητες που κυμαίνονται από την παράσταση στις συνεδριάσεις της εκάστοτε ΑΑ χωρίς δικαίωμα ψήφου, έως την εξουσία αναπομπής αποφάσεων (Τζώνος, 2010).

Προτού παρουσιάσουμε την ιστορική εξέλιξη των γαλλικών ΑΑ, αξίζει να αναφέρουμε ότι η πολιτική και συνταγματική παράδοση της χώρας διακρίνεται από τη «στάση διαρκούς θεωρητικής ανησυχίας απέναντι στο ενδεχόμενο καταστρατήγησης των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων» (Γεωργαντάς, 2004). Το στοιχείο αυτό συνεισέφερε ώστε οι ΑΑ με αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων, να αποκτήσουν στο πλαίσιο της γαλλικής διοίκησης ρόλο πιο διευρυμένο, σε σχέση με αυτόν που διαδραμάτισαν στις ΗΠΑ από όπου -κατά τα λοιπά- αντλείται το υπόδειγμά τους.

#### Δ.1.β. Η Ιστορική Εξέλιξη

Η παράδοση διευρυμένου κρατικού παρεμβατισμού στη γαλλική οικονομία, δημιουργείται ήδη κατά τον 17<sup>ο</sup> αιώνα και την εποχή του Λουδοβίκου του 14<sup>ου</sup>. Κατά την μεταπολεμική περίοδο αντίστοιχα, και υπό την πολιτική ηγεμονία του στρατηγού Ντε Γκωλ, υπερασπιστή του ισχυρού ρόλου του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία, αναπτύσσεται η γαλλική εκδοχή του κράτους πρόνοιας. Η κατ' αρχήν επιτυχία του μοντέλου αυτού αποδίδεται από τον όρο «les trente glorieuses» (τα ένδοξα τριάντα), με τον οποίον έχει περιγραφεί (Fourastié, 1979) το διάστημα 1945-1975.

Η εισαγωγή στοιχείων που προσιδιάζουν στο ρυθμιστικό κράτος ξεκινά στη Γαλλία ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '70 (Majone et al., 1996), σχετικά νωρίς δηλαδή εν συγκρίσει με άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Παρά τη σύντομη προσπάθεια αντιστροφής αυτής της τάσης, στην οποία προέβη ο Πρόεδρος Μιτεράν το διάστημα 1981-82, η ρυθμιστική προσέγγιση επικρατεί ξεκάθαρα της απερχόμενης παρεμβατικής-κορπορατιστικής δομής της οικονομίας, κατά τη δεκαετία του '80. Η συγκεκριμένη μετάβαση υπήρξε ωστόσο αρκετά σταδιακή, ενώ η γαλλική εκδοχή της απορρύθμισης πρέπει να γίνεται αντιληπτή κυρίως ως αναδιάταξη του τρόπου και του θεσμικού πλαισίου άσκησης των κρατικών αρμοδιοτήτων, παρά ως αποχώρηση του κράτους από διάφορους

τομείς πολιτικής (Majone et al.,1996). Ως αποτέλεσμα της ανωτέρω διαδικασίας το γαλλικό μοντέλο οικονομικής ρύθμισης παρουσιάζει ιδιαίτερος ιδιάζοντα χαρακτήρα, καθώς συνδυάζει αμιγώς φιλελεύθερα στοιχεία με τη διατήρηση της ισχυρής θέσης του κράτους στον συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας (Guardianchich and Guidi, 2015).

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '60 έχουν ήδη συσταθεί τέσσερις οργανισμοί με χαρακτηριστικά ΑΑ<sup>30</sup>, ενώ το 1973 προστίθενται δύο ακόμα, η Εθνική Επιτροπή Χωροταξικής Διευθέτησης Εμπορικών Δραστηριοτήτων και ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας. Ωστόσο, η μαζική και συστηματική είσοδος των ΑΑ στη γαλλική διοίκηση εντοπίζεται κατά τη διετία 1977-1978 οπότε και ιδρύονται η Επιτροπή Φορολογικών Παραβάσεων, η Επιτροπή Σφυγμομετρήσεων, το Κεντρικό Γραφείο Ασφαλιστικών Τιμολογήσεων, η Εθνική Επιτροπή Πληροφορικής και Ελευθεριών και η Επιτροπή Πρόσβασης στα Διοικητικά Έγγραφα. Τις επόμενες δύο δεκαετίες εξακολουθεί με σταθερούς ρυθμούς ο πολλαπλασιασμός των ΑΑ, ο οποίος μάλιστα επιταχύνεται περαιτέρω το διάστημα 2000-2010. Το 2005 συντάσσεται, ως γραπτή απάντηση σε σχετική ερώτηση που διατυπώθηκε κατά τη διάρκεια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, επίσημος κατάλογος στον οποίον κατονομάζονται 37 ΑΑ. Έτσι, το 2010 οι ΑΑ συγκροτούν ένα σύνολο περίπου 40 οργανισμών, δραστηριοποιούμενων σε πλήθος ανομοιογενών τομέων πολιτικής.

Ωστόσο, ο -κάπως άμετρος- πολλαπλασιασμός των ΑΑ, συνεπέφερε τη μεγάλη αύξηση του απασχολούμενου προσωπικού και των σχετικών οικονομικών απαιτήσεων. Περαιτέρω, προκάλεσε την επιδείνωση της ήδη υπαρκτής δυσκολίας στον μεταξύ τους συντονισμό και αύξησε τις αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων τους. Ως εκ τούτου, κυριαρχεί πολιτικά η διάθεση σταδιακού περιορισμού του αριθμού των ΑΑ και η ανάγκη αυστηρότερης οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων τους. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, ιδιαίτερος χαρακτηριστική είναι η

---

<sup>30</sup> Πρόκειται για τη Διαρκή Επιτροπή Αρμόδια για Εισοδήματα από Αγροτικές Εκμεταλλεύσεις (1941), την Επιτροπή Ίσης Εκπροσώπησης Εκδόσεων και Ειδησεογραφικών Πρακτορείων (1945), το Ανώτατο Συμβούλιο του Ειδησεογραφικού Πρακτορείου France-Press (1957), και την Επιτροπή Χρηματιστηριακών Συναλλαγών (1967).



προαναφερθείσα συγχώνευση τεσσάρων ελεγκτικών της διοίκησης ΑΑ, υπό την ενιαία διεύθυνση του Συνηγόρου των Δικαιωμάτων<sup>31</sup>.

Τον Ιανουάριο του 2017<sup>32</sup>, ο Γάλλος νομοθέτης πρωτοτύπησε εκ νέου, καθώς προέβη στη σύνταξη νέου επίσημου καταλόγου των ΑΑ, ο οποίος επικυρώθηκε ως περιεχόμενο τυπικού νόμου. Περιλαμβάνονται 25 ΑΑ, οι οποίες διακρίνονται σε 17 ΑΔΑ και 8 Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές. Περαιτέρω, αναφέρονται 13 Αρχές, οι οποίες ωστόσο δεν εντάσσονται στον οικείο κατάλογο διότι θεωρείται ότι δεν διαθέτουν το σύνολο των απαιτούμενων χαρακτηριστικών<sup>33</sup>.

Όπως είδαμε, η παγίωση και η επιτυχία που σημείωσαν οι ΑΑ στο πλαίσιο της γαλλικής διοίκησης υπήρξε εξαιρετικής σημασίας για την επέκτασή τους στις υπόλοιπες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης. Μεταξύ αυτών ξεχωρίζει η περίπτωση της Ιταλίας, την οποία πρόκειται να εξετάσουμε στη συνέχεια.

## Δ.2. Ιταλία

Η εξέταση του ρόλου και της ιστορίας των ΑΑ στο πλαίσιο της ιταλικής διοίκησης, αποκαλύπτει μία μεγάλη ευρωπαϊκή χώρα, στην οποία η μετάβαση στο θεσμικό περιβάλλον του ρυθμιστικού κράτους έγινε αργά και «απρόθυμα», κυρίως ως αποτέλεσμα εξωγενών πιέσεων αλλά και εντονότατων ενδογενών προβλημάτων, που το ιταλικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα αντιμετώπιζε κατά τη δεκαετία του '90. Όπως θα δούμε, στη συγκεκριμένη περίπτωση οι ΑΑ εξυπηρετούν ιδιαίτερα την πολιτική βούληση υπερσκέλισης της προϋπάρχουσας γραφειοκρατικής δομής.

---

<sup>31</sup> Οι συγχωνευθείσες Αρχές ήταν ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας, ο Συνήγορος των Παιδιών, η Ανώτατη Αρχή Αγώνα κατά των Διακρίσεων και υπέρ της Ισότητας και η Εθνική Επιτροπή Δεοντολογίας της Ασφάλειας.

<sup>32</sup> Με τον νόμο 2017-55, ο οποίος εν συνεχεία τροποποιήθηκε με το άρθ.39 του διατάγματος 2019-1015.

<sup>33</sup> Αρκετές από αυτές, όπως ο Μεσολαβητής Κινηματογράφου συμπεριλαμβάνονται στον προαναφερθέντα κατάλογο του 2005.

## Δ.2.α. Θεσμικά Χαρακτηριστικά

Η συζήτηση περί της συμβατότητας των ΑΑ με την ιταλική συνταγματική τάξη περιστρέφεται γύρω από τους γενικούς προβληματισμούς που έχουμε εκθέσει σε προηγούμενα κεφάλαια. Η γαλλική επίδραση, ο ευρύτερος λειτουργικός χαρακτήρας αλλά και η νομοθετική χρήση του όρου *Autorità Amministrative Indipendenti* (Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές), οδήγησαν σε σημαντικό βαθμό στη σχετική επικράτηση της άποψης περί ένταξης των ΑΑ στην ευρύτερη σφαίρα της εκτελεστικής λειτουργίας (Bombardelli, 2013). Αξίζει ωστόσο να αναφερθεί, ότι στην Ιταλία μία υπολογίσιμη μειοψηφία υποστηρίζει τη θέση ότι οι ΑΑ πρέπει να γίνονται αντιληπτές ως *gens tertium*, ως διακριτό δηλαδή θεσμικό γένος ή «είδος», το οποίο αποτελεί υβρίδιο διοικητικού και δικαστικού οργανισμού (Bombardelli, 2013). Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της συνταγματικής τάξης με θετική επίδραση στην ενσωμάτωση των ΑΑ είναι η πρόβλεψη της αρχής της αμεροληψίας κατά τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών στο α.97Σ<sup>34</sup>. Περαιτέρω, σημειώνεται ότι οι μόνες ρητές αναφορές στις ΑΑ ως ενιαίο σύνολο περιέχονται σε δύο τυπικούς νόμους. Ειδικότερα, ο νόμος 59/1997, αποκλείει την ανάθεση σε αυτές ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες έχουν ήδη ανατεθεί σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ο νόμος 205/2000 θεσπίζει ταχύτερη διαδικασία δικαστικής προστασίας για μέτρα που έχουν ληφθεί από τις Αρχές.

Τα στοιχεία του νομικού καθεστώτος των ΑΑ προσιδιάζουν αρκετά στα αντίστοιχα γαλλικά. Η νομική προσωπικότητα απουσιάζει<sup>35</sup>, ο αριθμός των μελών κυμαίνεται ανάμεσα στα 3 και τα 7 άτομα<sup>36</sup>, η διάρκεια της θητείας κινείται ανάμεσα στα 4 και τα 7 έτη, ενώ το δικαίωμα ανανέωσης υφίσταται μόνο στις περιπτώσεις τετραετούς ή πενταετούς θητείας. Η εξουσία διορισμού των μελών διαμοιράζεται σε πληθώρα οργάνων ή συνδυασμών αυτών. Παρά το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις η επιλογή γίνεται άμεσα από τα στελέχη της κυβέρνησης<sup>37</sup>,

---

<sup>34</sup> «Οι δημόσιες υπηρεσίες οργανώνονται σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου, ώστε να διασφαλίζεται η αποδοτικότητα και η αμεροληψία της διοίκησης». Αντιπαραθετικά, στο ά.20 του γαλλικού Συντάγματος αναφέρεται ότι οι δημόσιες υπηρεσίες «βρίσκονται στη διάθεση» της κυβέρνησης.

<sup>35</sup> Εξάιρεση αποτελεί η Εθνική Επιτροπή Εταιρειών και Χρηματιστηρίου και το Ινστιτούτο Εποπτείας Ασφαλίσεων.

<sup>36</sup> Μοναδική μονοπρόσωπη Αρχή είναι η Εγγυητική Αρχή για την Παιδική Ηλικία και την Εφηβεία.

<sup>37</sup> Μεταξύ των 19, αναφερόμενων σε έναν ανεπίσημο κατάλογο, ΑΑ, σε πέντε περιπτώσεις η επιλογή γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ σε δύο περιπτώσεις από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό.

συμπεριλαμβάνονται και πιο σύνθετες διαδικασίες -μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει η ταυτόχρονη επιλογή από τον πρόεδρο της βουλής και της γερουσίας- ενώ τα μέλη του Εγγυητή για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων εκλέγονται άμεσα από το κοινοβούλιο. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα ο διορισμός γίνεται από τον απερχόμενο πρόεδρο της Αρχής, κατόπιν έγκρισης του Υπουργικού Συμβουλίου.

Ως προς την ιταλική δημόσια διοίκηση εν γένει, αξίζει να αναφερθεί ότι από κοινού με την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία, θεωρείται ότι σχηματίζει μία διακριτή υποκατηγορία εντός των χωρών της ναπολεόντειας παράδοσης, η οποία έχει ονομαστεί «νοτιοευρωπαϊκό» διοικητικό μοντέλο (Galanti, 2011). Η κρατούσα θεωρία, αντιλαμβανόμενη τη συγκεκριμένη ομάδα αντιπαραθετικά με τις βορειοευρωπαϊκές διοικήσεις, της αποδίδει μία σειρά κοινών αρνητικών χαρακτηριστικών, τα οποία αποτελούν και τα ειδοποιά της στοιχεία. Μεταξύ αυτών ξεχωρίζει ο υπερβολικός νομικισμός, ο διάχυτος πελατειασμός και πολιτικοποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας, η αναποτελεσματική κατανομή του προσωπικού, καθώς και η έλλειψη κάποιας υπαλληλικής ελίτ (Galanti, 2011).

#### Δ.2.β. Η Ιστορική Εξέλιξη

Όπως αναφέραμε, η μετάβαση στο πολιτικοδιοικητικό πλαίσιο του ρυθμιστικού κράτους, στην Ιταλία συνάντησε σημαντικές και πολύπλευρες αντιστάσεις. Κατά δεκαετία του '70, περίοδο ραγδαίας οικονομικής ανάπτυξης, κοινωνικής εξέλιξης αλλά και εντονότατων ταξικών και πολιτικών συγκρούσεων με επίκεντρο το κίνημα της «εργατικής αυτονομίας», το κράτος πρόνοιας όχι μόνο δεν υποχώρησε, αλλά επεκτάθηκε περαιτέρω (Mattarella, 2016). Η ιδιαίτερη ικανότητα που επέδειξε και -εξακολουθεί έως σήμερα να επιδεικνύει- η ιταλική πολιτικοδιοικητική κατασκευή, στην αναπαραγωγή του εαυτού της (Galanti, 2011), ανέβαλε τη διαδικασία «εκσυγχρονισμού» της διοίκησης μέχρι τη δεκαετία του '90. Εκτός από την επίταση των ευρωπαϊκών και διεθνών πιέσεων για τη δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου πιο φιλικού στην αύξουσα διεθνοποίηση και φιλελευθεροποίηση της παγκόσμιας οικονομίας, κομβικό ρόλο στη συγκεκριμένη μεταβολή διαδραμάτισε η αποκάλυψη του τεραστίων διαστάσεων σκανδάλου διαφθοράς, το οποίο έμεινε γνωστό ως «Tangentopoli» και το οποίο γονάτισε το πολιτικό σύστημα, καθώς οδήγησε στη διάλυση -και επανασύσταση υπό διαφορετικούς όρους- όλων των παραδοσιακών κομμάτων εξουσίας.

Η εισαγωγή των ΑΑ στην Ιταλία αποτέλεσε ουσιώδες στοιχείο της περιόδου εντατικών μεταρρυθμίσεων, που αποσκοπούσαν στην αναδιάρθρωση και την αποκαθetoποίηση του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, από την οποία διήλθε η χώρα κατά το διάστημα 1990-2001 (Mattarella, 2016). Ειδικότερα, το 1990 ιδρύεται η Αρχή Ανταγωνισμού και Αγοράς και η Επιτροπή Διασφάλισης της Εφαρμογής του Νόμου για τις Απεργίες σε Θεμελιώδεις Δημόσιες Υπηρεσίες. Από το 1993 έως το 1995, ιδρύονται πέντε νέες ΑΑ εκ των οποίων ενδεικτικά αναφέρουμε την Εποπτική Επιτροπή Συνταξιοδοτικών Ταμείων και την Εποπτική Αρχή Δημοσίων Έργων<sup>38</sup>. Σε ορισμένες περιπτώσεις μεσολαβεί σημαντικό διάστημα ανάμεσα στην ίδρυση και στην έναρξη της λειτουργίας των Αρχών. Επί παραδείγματι, η ιδρυθείσα το 1994 Εποπτική Αρχή Δημοσίων Έργων ξεκίνησε να λειτουργεί το 1999. Η σποραδική ίδρυση ΑΑ συνεχίζεται και κατά τη διάρκεια των δύο επόμενων δεκαετιών. Μεταξύ των πιο πρόσφατων ΑΑ, ενδεικτικά αναφέρουμε την Εγγυητική Αρχή για την Παιδική και Εφηβική Ηλικία, που ιδρύεται το 2011. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο παράγοντας της επίδρασης της ΕΕ και της συμμόρφωσης με τις θεσμικοπολιτικές επιταγές του παράγωγου δικαίου καθίσταται ιδιαίτερος εμφανής ως αιτία ίδρυσης των ιταλικών ΑΑ που ρυθμίζουν οικονομικούς τομείς που διήλθαν από διαδικασία σταδιακής αποκρατικοποίησης<sup>39</sup>.

Κατά την τελευταία πενταετία διακόπτεται η ίδρυση νέων Αρχών, ενώ το κέντρο βάρους μετατοπίζεται στη βελτίωση της λειτουργίας, στον ακριβέστερο προσδιορισμό του αντικειμένου και στον εκσυγχρονισμό των ήδη υπάρχουσών. Χαρακτηριστική περί αυτού είναι η συγχώνευση δύο ελεγκτικών ΑΑ το 2014<sup>40</sup>, με αποτέλεσμα τη δημιουργία της Εθνικής Αρχής κατά της Διαφθοράς. Το 2020 σύμφωνα με έναν ανεπίσημο κατάλογο<sup>41</sup>, η ιταλική διοίκηση συμπεριλαμβάνει συνολικά 18 οργανισμούς που μπορούν να χαρακτηριστούν ΑΑ.

---

<sup>38</sup> Οι υπόλοιπες τρεις είναι η Αρχή Διασφάλισης των Επικοινωνιών, η Αρχή Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου και η Εθνική Υπηρεσία Διαπραγματευτικής Εκπροσώπησης της Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>39</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η Ρυθμιστική Αρχή Ενεργειακών Δικτύων και Περιβάλλοντος.

<sup>40</sup> Η μία εξ' αυτών μάλιστα ήταν η προαναφερθείσα Εποπτική Αρχή Δημοσίων Έργων, ενώ η άλλη η Ανεξάρτητη Επιτροπή Αξιολόγησης, Διαφάνειας και Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>41</sup> Διαθέσιμος στην ιστοσελίδα: <https://www.openpolis.it/parole/quante-sono-le-autorita-amministrative-indipendenti/>.

Αφού εξοικειωθήκαμε με τη γαλλική νομική θεωρία και την ιταλική διοικητική πραγματικότητα, θα περάσουμε στην εξέταση μίας χώρας στην οποία η πρώτη κυριαρχεί, ενώ μοιράζεται πολλά κοινά με τη δεύτερη. Η χώρα αυτή δεν είναι άλλη από την Ελλάδα.

### Δ.3. Ελλάδα

Παρά το γεγονός ότι ο παράγοντας της μίμησης διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο κατά την εισαγωγή τους στην ελληνική διοίκηση, η μελέτη των «ημεδαπών» ΑΑ παρουσιάζει ενδιαφέρον μεγαλύτερο του αναμενόμενου. Τούτο δε, οφείλεται αφενός στις πρωτότυπες πρωτοβουλίες του Έλληνα νομοθέτη, αφετέρου στην μεγάλη διάσταση που απέκτησε το φαινόμενο και η οποία συνδυάζεται με την -ασυνήθιστη σε άλλες χώρες- αύξηση του ρυθμού ίδρυσης ΑΑ κατά την τελευταία δεκαετία.

#### Δ.3.α. Θεσμικά Χαρακτηριστικά

Η Ελλάδα διακρίνεται σαφώς σε σχέση με τις υπόλοιπες υπό εξέταση χώρες, από την άποψη ότι το ζήτημα της συμβατότητας των ΑΑ με τη συνταγματική τάξη επιλύθηκε αποφασιστικά από τον ίδιο τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, εγκρίθηκε το -νέο- α.101ΑΣ, σύμφωνα με το οποίο οι ΑΑ συγκροτούν διακριτή και συνταγματικά προβλεπόμενη θεσμική μορφή. Παράλληλα τυποποιούνται και ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά τους, όπως η «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία» των μελών, τα οποία πρέπει να έχουν τα «ανάλογα προσόντα» και τα οποία επιλέγονται «με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής». Η συγκεκριμένη ρύθμιση συνδυάστηκε με την μάλλον μοναδική περιβολή της ίδρυσης και λειτουργίας πέντε ΑΑ με τον τύπο της συνταγματικής εγγύησης και επιταγής<sup>42</sup>. Η ένταξη των ΑΑ στην ευρύτερη σφαίρα της εκτελεστικής λειτουργίας δεν αναφέρεται ευθέως στο Σύνταγμα, όπου δεν χρησιμοποιείται ρητά ο όρος Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Ωστόσο, μπορεί να συναχθεί άμεσα δεδομένης της ένταξης του α.101Α στο κεφάλαιο που αφορά την οργάνωση της διοίκησης, αλλά και της σχετικής τοποθέτησης του εισηγητή της πλειοψηφίας, ο οποίος ανέφερε ότι από τη σχετική διατύπωση

---

<sup>42</sup> Ειδικότερα πρόκειται για τον Συνήγορο του Πολίτη στο άρθ.103 παρ.9, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης στο άρθ.15 παρ.2, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού στο άρθ.103 παρ.7, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στο άρθ.9Α και την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών στο άρθ.19 παρ.2Σ. Εξ' αυτών, ονομαστικά αναφέρονται μόνο οι δύο πρώτες.

«αφαιρέθηκε το διοικητικές για να τονιστεί ο ανεξάρτητος χαρακτήρας τους, δεν παύουν όμως να είναι διοικητικές αρχές» (Πρακτικά της Επιτροπής, στο Τζώνος, 2010) . Σε κάθε περίπτωση, η συνταγματική κατοχύρωση και η παγίωση της νομοθετικής χρήσης του όρου Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, κατέστησαν «άνευ αξιολογής πρακτικής σημασίας» τις αναζητήσεις για την κατάταξη των ΑΑ (Μαυρομούστακου, 2012), με αποτέλεσμα η σχετική διερώτηση να μη λάβει ποτέ ιδιαίτερη διάσταση τόσο στη θεωρία όσο και στην νομολογία (Τζώνος, 2010). Έναν χρόνο αργότερα, η συνταγματική ρύθμιση συγκεκριμενοποιήθηκε και εξειδικεύτηκε μέσω της ψήφισης του εκτελεστικού Ν.3051/2002<sup>43</sup>.

Τα στοιχεία του νομικού καθεστώτος των ΑΑ είναι σχεδόν ταυτόσημα με αυτά των αντίστοιχων γαλλικών και ιταλικών<sup>44</sup>. Σημαντική εξαίρεση συνιστά η προαναφερθείσα πρόβλεψη ανάδειξης των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΑ από τη διάσκεψη των προέδρων της βουλής (Μαυρομούστακου, 2012. Σύμφωνα με την αρχική ρύθμιση, για την επιλογή έπρεπε κατ' αρχήν να επιδιώκεται ομοφωνία, εάν δε αυτή αποδεικνυόταν ανέφικτη, απαιτείτο αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της διάσκεψης. Η συγκεκριμένη διαδικασία κατ' αρχήν έτυχε (όχι απόλυτης) αποδοχής, δεδομένης της έμφασης που απέδιδε στη διακομματική συναίνεση. Ωστόσο, και επειδή επί του πρακτέου σε αρκετές περιπτώσεις η επιδίωξη της απαιτούμενης συναίνεσης οδήγησε σε σοβαρές καθυστερήσεις στη στελέχωση των Αρχών και σε έντονες πολιτικές διαφωνίες, η επίδικη διαδικασία τροποποιήθηκε κατόπιν της πρόσφατης συνταγματικής αναθεώρησης του 2019. Εφεξής «η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών» (της διάσκεψης) ενώ η θητεία των μελών των ΑΑ θα παρατείνεται χωρίς χρονικούς περιορισμούς «έως το διορισμό νέων μελών».

Σχετικά με την επιλογή και τις συνέπειες της περιβολής πέντε ΑΑ με το μανδύα της συνταγματικής κατοχύρωσης, αξίζει να αναδειχθούν δύο σημεία. Το πρώτο είναι ότι συμπεριελήφθησαν αποκλειστικά ΑΑ, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την προστασία

---

<sup>43</sup> Όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 61 του Ν. 4055/2012 και με το άρθρο 85 του Ν. 4139/2013.

<sup>44</sup> Μονοπρόσωπο όργανο είναι μόνο ο Συνήγορος του Πολίτη. Εκτός από την προαναφερθείσα Επιτροπή Ανταγωνισμού, νομική προσωπικότητα διαθέτουν η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων.

δικαιωμάτων και τον έλεγχο της διοίκησης<sup>45</sup>, ενώ ταυτόχρονα αποκλείστηκαν από τη συγκεκριμένη «διάκριση» Αρχές ρυθμιστικές της οικονομίας. Η πρόταξη του δικαιωματικού χαρακτήρα των ΑΑ, καθιστά προφανή τη χρήση τους ως θεσμικής καινοτομίας υψούμενης υπεράνω των πολιτικών ανταγωνισμών και ως εκφραστών του «αντικειμενικού» κοινωνικού συμφέροντος, στο πλαίσιο της προσπάθειας επανανομιμοποίησης του πολιτικοδιοικητικού συστήματος<sup>46</sup>. Το δεύτερο σημείο προκύπτει από το ότι οι διατάξεις του α.101Α και του Ν.3051/2002, σπανίως εφαρμόστηκαν σε ΑΑ πέραν των συνταγματικά κατοχυρωμένων<sup>47</sup>, τα μέλη των οποίων συνηθέστατα διορίζονται από το υπουργικό συμβούλιο ή από τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει επί της ουσίας στην ταυτόχρονη ύπαρξη δύο τυποποιημένων επιπέδων και εννοιών της ανεξαρτησίας των ΑΑ στην ελληνική έννομη τάξη.

### Δ.3.β. Ιστορική Εξέλιξη

Το συνηθισμένο μοτίβο της συστηματικής ίδρυσης ΑΑ κατά την περίοδο όπου μία χώρα διαρρηγνύει τη σχέση της με το κράτος πρόνοιας και κινείται προς το πλαίσιο του ρυθμιστικού κράτους, επαληθεύεται και στο ελληνικό υπόδειγμα, εντοπίζεται δε χρονικά, στη δεκαετία του '90.

Ειδικότερα, η εξέλιξη των ελληνικών ΑΑ μπορεί να χωριστεί σε τρία στάδια: Το πρώτο τοποθετείται στο διάστημα 1989-2001, από την ίδρυση δηλαδή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έως τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως περίοδος θεμελίωσης της συγκεκριμένης θεσμικής καινοτομίας στην ελληνική διοίκηση. Εδώ εντοπίζεται η ίδρυση τεσσάρων από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΑ<sup>48</sup>, καθώς και ορισμένων από τις μεγαλύτερες στον τομέα της οικονομικής ρύθμισης, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας<sup>49</sup>. Η δεύτερη που αποτελεί

---

<sup>45</sup> Εν προκειμένω, το ΕΣΡ συνιστά μερική εξαίρεση, καθώς διαθέτει συμπληρωματικά εξουσία ρύθμισης της αγοράς, εντασσόμενο στην κατηγορία των «μεικτών» ΑΑ. (βλ. παραπ. την κατηγοριοποίηση των ΑΑ σύμφωνα με το Βενιζέλο, σελ.18).

<sup>46</sup> βλ. παραπ. σελ.31.

<sup>47</sup> Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών της οποίας τα μέλη επιλέγονται από τη διάσκεψη των προέδρων της βουλής, αποτελεί εξαίρεση από αυτήν την άποψη.

<sup>48</sup> Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών ιδρύεται μετά τη συνταγματική της πρόβλεψη, το 2003.

<sup>49</sup> Οι οποίες ιδρύονται το 1992 και το 1999 αντίστοιχα.

διάστημα παγίωσης των ΑΑ, εκτείνεται ανάμεσα στο 2001 και το 2010. Έως το 2005 ιδρύονται ορισμένες νέες ΑΑ, με την προσθήκη των οποίων ο συνολικός τους αριθμός ανήλθε περίπου στις 15.

Ωστόσο, η έως τότε λελογισμένη και προσεκτική επέκταση των ΑΑ στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης, ανατρέπεται άρδην δυνάμει των μεταρρυθμίσεων που επιβάλλονται κατά τη μνημονιακή και μεταμνημονιακή περίοδο (2010 και εξής). Οι εξελίξεις αυτές μπορούν να γίνουν αντιληπτές εντός του ερμηνευτικού πλαισίου που έχουμε προτάξει, ως βίαιη επιτάχυνση της μετάβασης στις αρμόζουσες με το ρυθμιστικό κράτος οικονομικές και διοικητικές συνθήκες. Η βεβιασμένη ριζική μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα παράλληλα με τις εσπευσμένες διαδικασίες ιδιωτικοποιήσεων, συνδυάστηκε με τον άμετρο πολλαπλασιασμό των ΑΑ, καθώς 15 περίπου Αρχές με σχετικά χαρακτηριστικά ιδρύθηκαν ανάμεσα στο 2010 και το 2018. Παρά το γεγονός ότι μεταξύ τους εντοπίζονται ορισμένες οι οποίες απέκτησαν σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης, όπως η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων<sup>50</sup>, αρκετές εξ' αυτών αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα όπως σοβαρή υποστελέχωση και υποτυπώδη βαθμό ανεξαρτησίας<sup>51</sup>. Παράλληλα, σε πολιτικοδιοικητικό επίπεδο ανακύπτει -όπως στη Γαλλία και την Ιταλία- το ζήτημα του περιορισμού του συνολικού αριθμού και των οικονομικών τους απαιτήσεων<sup>52</sup>.

Κατά την εξέταση του γαλλικού και του ελληνικού υποδείγματος συναντήσαμε δύο περιπτώσεις, στο πλαίσιο των οποίων οι ΑΑ κατέστησαν αντικείμενο ενός -μάλλον άμετρου- νομοθετικού «πληθωρισμού». Στην άλλη άκρη του φάσματος από την άποψη αυτή, βρίσκεται η Γερμανία, μία χώρα στην οποία η ανεξαρτησία των ΑΑ υπό την αυστηρή έννοια, έχει κριθεί ασύμβατη με τη συνταγματική τάξη.

---

<sup>50</sup> Η οποία ιδρύεται το 2016. Έτερο σχετικό παράδειγμα συνιστά η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή δημοσίων Συμβάσεων (2011).

<sup>51</sup> Μεταξύ των άλλων έχει εμφανιστεί και το φαινόμενο ΑΑ που «μένουν στα χαρτιά», όπως η λεγόμενη Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών με -τυπικό- έτος ίδρυσης το 2013.

<sup>52</sup> Για την ατυχή κατάληξη σχετικού νομοσχεδίου, η κατάρτιση του οποίου ολοκληρώθηκε το 2018, βλ: <https://www.tovima.gr/2018/07/07/society/pws-to-nomosxedio-gia-tis-aneksartites-arxes-katelikse-sta-skoypidia/>



#### Δ.4.Γερμανία

Η συζήτηση περί της συμβατότητας των ΑΑ με τις συνταγματικές επιταγές και με το σχήμα διάκρισης των εξουσιών, σε όλες τις χώρες τις οποίες έχουμε μέχρι στιγμής εξετάσει (συμπεριλαμβανομένων και των ΗΠΑ) παρουσιάζει ένα κοινό χαρακτηριστικό: Προσανατολίζεται κατ' αρχήν προς την αποδοχή των ΑΑ, ενώ εν συνεχεία παρουσιάζει διαφοροποιήσεις ως προς την προτεινόμενη αιτιολογική βάση, δυνάμει της οποίας θα υπερκεραστούν τα συνταγματικά εμπόδια. Αντιθέτως, στην Γερμανία η θεωρία και η νομολογία τήρησαν ιδιαίτερος επιφυλακτική στάση απέναντι στην επινόηση παρόμοιων «νεωτεριστικών» συλλογισμών (Τσαπόγας, 2006). Μάλιστα, ανυπέρβλητο κώλυμα για την ίδρυση «κλασσικών» ΑΑ, θεωρήθηκε το γεγονός ότι απόρροια της ανεξαρτησίας τους είναι η αλλοίωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς οι υπουργοί καθίστανται επί της ουσίας ανεύθυνοι και ανέλεγκτοι για τις πράξεις τους (των ΑΑ), (Clarich, 2005). Ευρύτερα δε, θεωρήθηκε συνταγματικά αστήρικτο το «ρήγμα» το οποίο επιφέρουν οι ΑΑ στην τριμερή διάκριση των εξουσιών (van Aaken, 2004).

##### Δ.4.α. Ανεξάρτητες Ανώτατες και Ανώτερες Ομοσπονδιακές Αρχές

Η ανωτέρω διαπίστωση δεν συνεπάγεται την απουσία από τη γερμανική έννομη τάξη, οργανισμών που φέρουν χαρακτηριστικά συγγενέστατα με των ΑΑ και οι οποίοι μάλιστα κάλλιστα θα μπορούσαν να ονομαστούν ΑΑ οι ίδιοι. Εφόσον όμως οι ΑΑ δεν τυποποιούνται ως ξεχωριστή κατηγορία διοικητικών οργανισμών, θα πρέπει να αναζητηθούν στο πλαίσιο διαφορετικών -προβλεπόμενων από το σύνταγμα- ομαδοποιήσεων. Ειδικότερα, δύο από αυτές εντάσσονται στις λεγόμενες Ανώτατες Ομοσπονδιακές Αρχές (Oberste Bundesbehörden), ενώ οι υπόλοιπες εντοπίζονται μεταξύ των Ανώτερων Ομοσπονδιακών Αρχών (Bundesoberbehörden).

Οι Ανώτατες Ομοσπονδιακές Αρχές είναι κορυφαίοι οργανισμοί της γερμανικής έννομης τάξης, κοινό χαρακτηριστικό των οποίων είναι η ρητή αναγραφή και πρόβλεψη της λειτουργίας τους σε κάποιο άρθρο του συντάγματος<sup>53</sup> (van Aaken, 2004). Μεταξύ αυτών, εν προκειμένω

---

<sup>53</sup> Εκτός από το Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο και την Bundesbank, που θα μας απασχολήσουν εδώ, στη συγκεκριμένη κατηγορία εντάσσονται οργανισμοί όπως τα ομοσπονδιακά υπουργεία, η Καγκελαρία, το προεδρικό γραφείο αλλά και ο ομοσπονδιακός επίτροπος για τον πολιτισμό και τα ΜΜΕ.

ενδιαφέρον παρουσιάζει ιδίως το προαναφερθέν Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο (Bundesrechnungshof) και -σε μικρότερο βαθμό- η Ομοσπονδιακή Κεντρική Τράπεζα (Bundesbank). Το πρώτο αποτελεί μία σαφώς ιδιόμορφη Αρχή, τα μέλη της οποίας απολαμβάνουν σύμφωνα με το α.114 του συντάγματος, πλήρους -όμοιας με των δικαστών-ανεξαρτησίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ επιλέγονται μέσω ψηφοφορίας στο κοινοβούλιο (Bundestag). Αρμοδιότητά του είναι ο πλήρης έλεγχος των λογαριασμών και της οικονομικής διαχείρισης στην οποία προβαίνει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Ωστόσο, οι πράξεις του δεν διαθέτουν εκτελεστό χαρακτήρα -ως εκ τούτου δεν αποτελεί Δικαστήριο- και επί της ουσίας η εξουσία παρέμβασής του συνίσταται στην υποβολή συμβουλευτικών προτάσεων και εκθέσεων<sup>54</sup>. Από την άλλη πλευρά, η Bundesbank, παρά το γεγονός ότι η ανεξαρτησία της από την εκτελεστική εξουσία δεν αποτελεί συνταγματική επιταγή, παρουσιάζει χαρακτηριστικά ΑΑ, κυρίως επειδή απολαμβάνει νομοθετικά πλήρους αυτονομίας κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής που εντάσσεται στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.

Οι υπηρεσίες οι οποίες τόσο από την άποψη των θεσμικών χαρακτηριστικών, όσο και των πεδίων πολιτικής που τους ανατίθενται, προσιδιάζουν περισσότερο στην τυπική ΑΑ, πρέπει να αναζητηθούν μεταξύ των προαναφερθέντων Ανώτερων Ομοσπονδιακών Αρχών, οι οποίες ιδρύονται βάσει του α.87 παρ.3 του «Grundgesetz»<sup>55</sup>. Ο βαθμός της ανεξαρτησίας τους παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις και καθορίζεται από τον ιδρυτικό τους νόμο. Σύμφωνα με την προσέγγιση της van Aaken (2004) με ΑΑ μπορούν να παραλληλιστούν οι Ανώτερες Αρχές, των οποίων οι πράξεις δεν υπόκεινται σε έλεγχο σκοπιμότητας, ενώ τα μέλη τους δεν επιλέγονται άμεσα από τον εκάστοτε υπεύθυνο υπουργό. Σε αρκετές περιπτώσεις αυτές οι «ανεξάρτητες» Ανώτερες Αρχές παρουσιάζουν αρκετά από τα τυπικά χαρακτηριστικά των ΑΑ, όπως τον διορισμό των μελών τους για ορισμένη θητεία χωρίς δυνατότητα ανάκλησης από το διορίζον όργανο, το οποίο συνήθως είναι το υπουργικό συμβούλιο, χωρίς να αποκλείεται η επιλογή τους από το κοινοβούλιο μέσω αυξημένης πλειοψηφίας. Σε κάθε περίπτωση ωστόσο, κοινό στοιχείο τους είναι το γεγονός ότι εντάσσονται στη διοικητική δομή κάποιου υπουργείου, ενώ ο εκάστοτε υπεύθυνος υπουργός διατηρεί το δικαίωμα να τους απευθύνει οδηγίες και συστάσεις σχετικά με

---

<sup>54</sup> Για την ιδιαιτερότητα του Bundesrechnungshof, η καταγωγή του οποίου είναι σαφώς διακριτή σε σχέση με τις λοιπές ΑΑ, βλ. παραπ. σελ.22.

<sup>55</sup> Σύμφωνα με το άρθ.87 οι αρμοδιότητές τους μπορεί να αφορούν οποιοδήποτε πεδίο πολιτικής ρυθμίζεται σε ομοσπονδιακό επίπεδο.

την πολιτική που θα επιλέξουν σε τρέχοντα ζητήματα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσπάθεια συμμόρφωσης της χώρας με τις Οδηγίες της ΕΕ έχει επιδράσει αυξητικά στον βαθμό ανεξαρτησίας των Bundesoberbehörden (van Aaken, 2004.).

Ενδεικτικά αναφέρουμε ως χαρακτηριστικές «ανεξάρτητες» Ανώτερες Αρχές την Ομοσπονδιακή Αρχή Ανταγωνισμού, την Επιτροπή Εκλογικών Περιφερειών, καθώς και τον Ομοσπονδιακό Επίτροπο για την Προστασία των Δεδομένων και της Ελευθερίας της Πληροφόρησης. Περαιτέρω, φαινόμενο το οποίο συνιστά επίσης γερμανική ιδιοτυπία είναι η ύπαρξη μίας ρυθμιστικής «υπερ-αρχής» της λεγόμενης Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Δικτύων (Bundesnetzagentur – BNetzA), η οποία είναι ταυτοχρόνως υπεύθυνη για τις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, για τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία, αλλά και για τους σιδηροδρόμους<sup>56</sup>.

#### Δ.4.β. De iure και de facto ανεξαρτησία

Ο εντοπισμός των αιτίων της σκιαγραφηθείσας γερμανικής ιδιαιτερότητας θα μας ανάγκαζε να αναζητήσουμε τις ρίζες της γερμανικής διοικητικής παράδοσης. Εν προκειμένω ωστόσο, θα περιοριστούμε στην ανάδειξη δύο σημείων, ενός ιστορικοοικονομικού και ενός απτόμενου του διοικητικού «πολιτισμού» της υπό εξέταση χώρας. Από τη μία πλευρά, η φιλελευθεροποίηση της γερμανικής οικονομίας, παρά το γεγονός ότι ξεκίνησε και έκτοτε προχωρά με αργά βήματα από την εποχή του καγκελάριου Χέλμουτ Κολ (1982-1998), ποτέ δεν έλαβε τέτοιες διαστάσεις ώστε να ανατρέψει επί της ουσίας την προγενέστερη κορπορατιστική δομή, καθώς δεδομένος παραμένει ο εναγκαλισμός και η κρίσιμη υποστήριξη, που η κρατική γραφειοκρατία παρέχει στην εθνική βιομηχανία (Majone et al., 1996). Η διαχρονική επιτυχία του μοντέλου αυτού, συνδυαζόμενη με το σημαντικό ειδικό βάρος της χώρας στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομίας, επιτρέπει στη Γερμανία να παρεκκλίνει από τον κανόνα του καθαρού θεσμικού διαχωρισμού επιτελικής και ρυθμιστικής υπηρεσίας, που -όπως είδαμε- επιδιώκεται στο πλαίσιο του ρυθμιστικού κράτους.

---

<sup>56</sup> Η συγκεκριμένη Αρχή προέκυψε από την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ρυθμιστικής Αρχής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (RegTP), στην οποία ανατέθηκε η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου το 2005 και η επίβλεψη των σιδηροδρόμων το 2006. Αξίζει να προστεθεί ότι πλαισιώνεται από ένα γνωμοδοτικό συμβούλιο αποτελούμενο από εννέα μέλη από κάθε βουλή (Bundestag και Bundesrat).

Το δεύτερο σημείο έγκειται στη διάκριση μεταξύ της *de iure* και της *de facto* ανεξαρτησίας των ΑΑ, οι οποίες δεν αποτελούν ευθέως ανάλογα μεταξύ τους μεγέθη και των οποίων η σχέση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από παράγοντες που άπτονται του διοικητικού «πολιτισμού» της εκάστοτε χώρας. Ειδικότερα, στην περίπτωση της Γερμανίας, έχει παρατηρηθεί ότι η χαμηλή *de iure*, συνδυάζεται με αρκετά υψηλή -ίσως υψηλότερη από την πλειοψηφία των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών- *de facto* ανεξαρτησία των ΑΑ (Guardianchich and Guidi, 2015). Αν και η μέτρηση της *de facto* ανεξαρτησίας είναι κατ' ανάγκην δύσκολο εγχείρημα, αρκετά ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η εξουσία έκδοσης οδηγιών από την πλευρά των υπουργών έχει παραμείνει πρακτικά αχρησιμοποίητη. Το γεγονός αυτό καθορίζει καίρια την ορθότητα του ισχυρισμού περί ουσιαστικής ύπαρξης γερμανικών ΑΑ και την αναλυτική αξία της συνεξέτασής τους με τα λοιπά ευρωπαϊκά υποδείγματα.

Με την παράθεση της γερμανικής «διαιτερότητας» ολοκληρώσαμε την εξέταση των χωρών που εντάσσονται στο ηπειρωτικό-ναπολεόντειο υπόδειγμα. Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου το οποίο θα προσεγγίσουμε στη συνέχεια, θα παρουσιάσουμε τη μορφή και την εξέλιξη οργανισμών αντίστοιχων των ΑΑ, στο πλαίσιο μίας σαφώς διακριτής διοικητικής παράδοσης.

#### Δ.5. Ηνωμένο Βασίλειο

Η διοικητική παράδοση του ΗΒ σχηματοποιείται σε σημαντικό βαθμό ως αποτέλεσμα της μακράιωνης και σχετικά αδιάσπαστης ιστορικής του πορείας προς τη διαμόρφωση του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού. Στοιχεία όπως η αυστηρή διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, η επιμονή στον νομικισμό και ο άτεγκτος χαρακτήρας της διοικητικής ιεραρχίας, σχετικοποιούνται εντός ενός περιβάλλοντος όπου η γενικώς νοούμενη παράδοση και οι άτυπες σχέσεις διαδραμάτιζαν εξέχοντα ρόλο (Morgan, 2003, στο Levi-Faur, 2004). Ως εκ τούτου, διαμορφώνεται ένας χαρακτήρας σαφώς πιο πολύπλοκος και ασαφής, σε σχέση με το αντίστοιχο ναπολεόντειο, όπου η διοικητική λειτουργία οριοθετείται από ένα ευκρινές και αυστηρότερο κανονιστικό πλαίσιο.

#### Δ.5.α. Quasi-Government<sup>57</sup>

Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι ότι το πεδίο της λεγόμενης «Quasi-Government» (ημι-κυβέρνησης), όπου υπό την ευρύτατη έννοια εντάσσονται όλες οι υπηρεσίες, οι οποίες ασκούν αρμοδιότητες που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος χωρίς να υπάγονται ιεραρχικά σε κάποιον υπουργό, εμφανίζεται ήδη από τον 17<sup>ο</sup> αιώνα (Greve et al., 1999). Κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60 εισάγεται ο δημοφιλής όρος Quangos (Quasi-autonomous non-governmental organization), ο οποίος χρησιμοποιείται για να δηλώσει το σύνολο των οργανισμών που εντάσσονται στην Quasi-Government». Ενδεικτικό είναι ωστόσο το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος όρος παγιώθηκε στον δημοσιογραφικό λόγο, χωρίς ποτέ να προσδιοριστεί ασφαλώς ή επιστημονικά το ακριβές του αντικείμενο (Cole, 1998). Η αδυναμία ορισμού συνεπιφέρει και υποδαυλίζει -φυσικά- τη δυσκολία προσδιορισμού του συνολικού αριθμού των συγκεκριμένων οντοτήτων<sup>58</sup>.

Μεταγενέστερες προσπάθειες διοικητικού εξορθολογισμού έχουν διακρίνει -στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης- τρία είδη μη-υπουργικών οργανισμών: Τις executive agencies (εκτελεστικές υπηρεσίες), τους non-departmental public bodies (NDPBs-μη κυβερνητικοί δημόσιοι οργανισμοί) και τις non-ministerial departments (NMDs-μη υπουργικές υπηρεσίες- επί της ουσίας «υπουργεία άνευ υπουργού».)<sup>59</sup> Εξ' αυτών θα μας απασχολήσουν η δεύτερη και η τρίτη κατηγορία, οι οποίες απολαμβάνουν κάποιου επιπέδου τυπικής και ουσιαστικής ανεξαρτησίας, ενώ μεταξύ τους εντοπίζονται οργανισμοί με αρμοδιότητες συγγενέστατες με αυτές των ΑΑ. Βασικό κοινό τους χαρακτηριστικό στο οποίο εντοπίζεται κάποια θεσμική συγγένεια των NDPBs και των NMDs με τις ΑΑ, είναι το γεγονός ότι αποτελούν διοικητικές υπηρεσίες, στις οποίες ο εκάστοτε υπεύθυνος υπουργός μπορεί να απευθύνει αποκλειστικά πολύ γενικές οδηγίες, οι οποίες άπτονται του ευρύτερου πολιτικοστρατηγικού σχεδιασμού. Κατά κανόνα, ο υπουργός έχει την εξουσία επιλογής των μελών τους, τα οποία διορίζονται για ορισμένη χρονικά θητεία, αν

---

<sup>57</sup> Δεδομένης της νοηματικής σύγχυσης που μπορεί να προκληθεί από τη μετάφραση των αγγλικών όρων, η ελληνική «εκδοχή» θα παρατίθεται δευτερευόντως εντός παρενθέσεως.

<sup>58</sup> Η συγκεκριμένη ασάφεια καθιστά τον προσδιορισμό του συνολικού αριθμού υποκείμενο σε πολιτικές διαφωνίες και σκοπιμότητες. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι το 1996, μία κυβερνητική έκθεση καταμέτρησε 309 Quangos, ενώ μία βάσει μίας άλλης προσέγγισης ανήλθαν σε 5.573 (Greve et al., 1999).

<sup>59</sup> Σημειώνεται ότι η συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση αντιμετωπίζει προβλήματα και ελλείψεις που προκύπτουν από τον εξαιρετικά πολύπλοκο χαρακτήρα των κατατασσόμενων οργανισμών. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι συναντώνται περιπτώσεις NMDs, οι οποίες αποτελούν ταυτόχρονα και executive agencies.

και σε αρκετές περιπτώσεις -ειδικά στις NMDs- απαιτείται σχετική σύμφωνη γνώμη του κοινοβουλίου (Cabinet Office, 2016.). Περαιτέρω, κοινό χαρακτηριστικό τους είναι το γεγονός ότι συνήθως διαθέτουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα.

Οι υπό εξέταση οργανισμοί διακρίνονται σαφώς σε δύο σημεία. Αφενός, οι NMDs αποτελούν -σε αντίθεση με τους NDPBs- τμήμα της κυβέρνησης, στην οποία εντάσσονται ως σχετικά μικρά υπουργεία, των οποίων όμως δεν προΐσταται κάποιος υπουργός. Αφετέρου, και ως προς το ζήτημα της λογοδοσίας, οι NDPBs κατά κανόνα αναφέρονται άμεσα στο κοινοβούλιο, ενώ οι NMDs συνήθως έμμεσα και μέσω του οικείου υπουργού χωρίς ωστόσο να υφίσταται κάποιος τυπικός κανόνας βάσει του οποίου γίνεται η συγκεκριμένη διάκριση (Rutter, 2013). Σημειώνεται ότι σύμφωνα με μία έκθεση που εξέδωσε το 2018 το υπουργικό συμβούλιο (cabinet office), καταμετρήθηκαν 22 NMDs και 242 NDPBs<sup>60</sup>.

Αξίζει να διευκρινιστεί ότι καμία από τις δύο κατηγορίες δεν τελεί σε ευθεία αναλογία με την τυπική ΑΑ. Οι NDPBs απολαμβάνουν μεν μεγαλύτερης τυπικής ανεξαρτησίας, αποτελούν ωστόσο ένα σχετικά ακαθόριστο σύνολο υπηρεσιών<sup>61</sup>, οι οποίες ενίοτε διαθέτουν εξαιρετικά περιορισμένες αρμοδιότητες και διάρκεια ζωής. Από την άλλη, οι NMDs θα μπορούσαν να αποκλειστούν από τη συζήτηση, καθώς αποτελούν ιδιόμορφες κυβερνητικές υπηρεσίες. Ωστόσο, δύο στοιχεία καθιστούν επιτακτική τη συνεξέτασή τους. Αφενός το γεγονός ότι αρκετές από τις Αρχές με αντικείμενο την οικονομική ρύθμιση έλαβαν αυτήν τη μορφή στο ΗΒ<sup>62</sup>, αφετέρου τα εξαιρετικά χαμηλά ποσοστά κομματικοποίησης των μελών τους (Thatcher, 2002), τα οποία καταδεικνύουν την ύπαρξη σημαντικού βαθμού de facto ανεξαρτησίας.

#### Δ.5.β. Ο Θρίαμβος του Ρυθμιστικού Κράτους

Το ΗΒ αποτελεί σαφώς τη χώρα στην οποία η μετάβαση από το μεταπολεμικό κράτος πρόνοιας στο καθεστώς του ρυθμιστικού κράτους, έλαβε την πιο καθαρή και απόλυτη μορφή. Ο Majone (1996) παρατηρεί σχετικά ότι η διοικητική και κοινωνικοοικονομική μεταρρύθμιση την οποία διηύθυνε η Μάργκαρετ Θάτσερ τη δεκαετία του '80, υπερβαίνει ως προς το εύρος και την

---

<sup>60</sup> Για το πιθανό έλλειμα αξιοπιστίας των εκθέσεων αυτών, βλ. παραπ. σημ.58 και παρακ. σημ.65.

<sup>61</sup> Μάλιστα διακρίνονται σε διάφορες υποκατηγορίες. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα NDPBs με ημι-δικαστικές αρμοδιότητες (tribunal).

<sup>62</sup> Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι μέχρι το 1979 υπάρχουν 6 NMDs, τα οποία αυξάνονται σε 19 έως το 2010.

ένταση την αντίστοιχη αμερικανική, εάν συνυπολογιστεί η πολύ μεγαλύτερη έκταση του προγενέστερου βρετανικού κρατικού παρεμβατισμού. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι έως το 1989 έχει ιδιωτικοποιηθεί πλήρως το δίκτυο ύδρευσης (Cole, 1998), ενώ το επίπεδο αυτορρύθμισης της αγοράς, αλλά και η ευρύτερη σύμπλεξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ανέρχονται σε μοναδικό -μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών- επίπεδο (Guardianchich and Guidi, 2015).

Η διοικητική διάσταση της συγκεκριμένης μετάβασης περιγράφεται χαρακτηριστικά από το γεγονός ότι κατά το διάστημα 1976-1996, το προσωπικό των «υπουργικών» διοικητικών υπηρεσιών μειώθηκε τουλάχιστον κατά ένα τέταρτο, ενώ αυτό των διάφορων ρυθμιστικών Αρχών αυξήθηκε κατά περίπου 90% (Levi-Faur et al., 2014). Η συγκεκριμένη μεταβολή καθόρισε την αποφασιστική αναβάθμιση του ρόλου των ρυθμιστικών και ελεγκτικών (ημι-)ανεξάρτητων οργανισμών στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας. Ειδικότερα και ως προς την ιστορική εξέλιξη, (όπως και στην περίπτωση της Γαλλίας) προηγείται η θέσπιση κατά τα μέσα της δεκαετίας του '70 -και σύμφωνα με τα αντίστοιχα αμερικανικά πρότυπα- «ανεξάρτητων» Αρχών με αντικείμενο την κοινωνική ρύθμιση. Μεταξύ αυτών αξίζει να αναφερθούν η Επιτροπή Υγείας και Ασφαλείας η οποία ιδρύεται το 1974, καθώς και οι Επιτροπές Ίσων Ευκαιριών και Φυλετικής Ισότητας οι οποίες ιδρύονται το 1976, κατηγοριοποιούμενες ως NDPBs<sup>63</sup>. Αντίστοιχα, οι ρυθμιστικές Αρχές του οικονομικού πεδίου αυξάνονται ραγδαία κατά τη δεκαετία του '80. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα Γραφεία Τηλεπικοινωνιών (OfTel-1984), Φυσικού Αερίου (Ofgas-1986), Υπηρεσιών Ύδρευσης (Ofwat-1989) και Ρύθμισης Ηλεκτρικής Ενέργειας (Offer-1990)<sup>64</sup>.

Αυτός ο «καινούριος καταμερισμός εργασίας εντός του εκτελεστικού βραχίονα του κράτους» (Levi-Faur et al., 2014), που επικρατεί από το 1990 και εξής, δεν ανατρέπεται ούτε δυνάμει του γεγονότος ότι από το 2000 και έπειτα, η αδιάκοπη επιδίωξη περιορισμού του μεγέθους του δημοσίου τομέα στρέφεται ενάντια στους οργανισμούς της «quasi-government», των οποίων

---

<sup>63</sup> Μετά το 2000 και οι τρεις Επιτροπές εντάχθηκαν σε διάδοχους οργανισμούς κατόπιν συγχώνευσης με άλλους NDPBs.

<sup>64</sup> Το 2003, κατόπιν της συγχώνευσης του OfTel με άλλους τέσσερις οργανισμούς δραστηριοποιούμενους στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών, ιδρύθηκε το Γραφείο Επικοινωνιών (Ofcom), ως Δημόσια Επιχείρηση (statutory corporation). Τόσο το Ofwat όσο και το Γραφείο Αγορών Φυσικού Αερίου και Ηλεκτρισμού (Ofgem), το οποίο προέκυψε κατόπιν της συγχώνευσης του Offer με το Ofgas, αποτελούν NMDs.

ο περιορισμός του συνολικού αριθμού και των οικονομικών απαιτήσεων, αποκτά χαρακτήρα κορυφαίας προτεραιότητας της πολιτικής ημερήσιας διάταξης<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Σύμφωνα με μία έκθεση την οποία δημοσίευσε το υπουργικό συμβούλιο το 2015, κατά το διάστημα 2010-2015 καταργήθηκαν 310 NDPBs. Ωστόσο, είναι δεδομένο ότι οι αριθμοί αυτοί πρέπει να αντιμετωπίζονται με κάποια επιφύλαξη, δεδομένου ότι αφορούν ένα ασαφές πεδίο ο περιορισμός του οποίου είχε χαρακτήρα πολιτικής δέσμευσης.



## Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

---

Εν είδει επιλόγου, θα προβούμε στην περιληπτική διατύπωση ορισμένων γενικών συμπερασμάτων, τα οποία άπτονται του ευρύτερου προβληματισμού περί του φαινομένου των ΑΑ. Ειδικότερα, πρόκειται να θίξουμε τα ζητήματα του βαθμού επιτυχίας των ΑΑ και της ουσίας της ανεξαρτησίας τους. Κλείνοντας, θα επιχειρήσουμε μία σύντομη πρόβλεψη για τη μελλοντική τους εξέλιξη.

Κατά τη δεκαετία του '90 έκαναν την εμφάνισή τους ορισμένες απόψεις, οι οποίες υποστήριζαν ότι οι ΑΑ σηματοδοτούν τη μετάβαση σε μία νέα εποχή ως προς τον τρόπο λήψης πολιτικών αποφάσεων, όπου το κλασσικό πνεύμα μονομερούς επιβολής της κρατικής βούλησης, αντικαθίσταται από ένα πλέγμα θεσμών που προτεραιοποιούν τη διαδικασία εθελούσιας συναπόφασης μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών οργανισμών (βλ. χαρακτ. Gehring, 2004). Από την άλλη, οι ΑΑ έχουν γίνει αντικείμενο πολύπλευρης αρνητικής κριτικής, η οποία κυμαίνεται από την καθαρή πολιτική αντίθεση στην ύπαρξή τους, έως τη συνηθισμένη ρητορική περί αντικοινομοικότητας και εξυπηρέτησης κομματικών σκοπιμοτήτων. Εν προκειμένω, θεωρούμε προφανές ότι οι ΑΑ δεν προξένησαν τη μετάβαση σε κάποια ιδεώδη κατάσταση. Εάν ωστόσο, ως κριτήριο θεωρήσουμε τον τρόπο με τον οποίο οι ΑΑ ταίριαζαν στο θεσμικό σύνολο του ρυθμιστικού κράτους και εξυπηρέτησαν τις κύριες διοικητικοπολιτικές προτεραιότητες της συγκεκριμένης μορφής δόμησης της εκτελεστικής λειτουργίας (και αντίληψης περί κρατικής παρέμβασης), τότε η απάντησή μας στο ερώτημα περί επιτυχίας των ΑΑ, θα πρέπει να είναι ανεπιφύλακτα θετική. Συνοψίζοντας, μέτρο της επιτυχίας των ΑΑ πρέπει να θεωρείται -στενά- το γεγονός ότι αναδείχθηκαν σε εκ των ων ουκ άνευ θεσμικό συμπλήρωμα του ρυθμιστικού κράτους.

Ως προς το ζήτημα της έννοιας της ανεξαρτησίας των ΑΑ είναι -και πάλι- προφανές ότι αυτή δεν υφίσταται εάν γίνει αντιληπτή σε σχέση με κάποια ιδεοτυπική μορφή του όρου «ανεξαρτησία». Εξάλλου, κάτι τέτοιο θα ήταν σαφώς ασύμβατο με τη συνταγματική τάξη των αντιπροσωπευτικών φιλελεύθερων δημοκρατιών τις οποίες εξετάσαμε. Κατά γενικό κανόνα, η επίτευξη υψηλού βαθμού *de iure* ή *de facto* ανεξαρτησίας προτάσσεται ως πολιτικοδιοικητικός στόχος, ο οποίος πάντοτε επιτυγχάνεται σε κάποιον σχετικό βαθμό, κατ' αναλογία των προθέσεων της κρατούσας πολιτικής βούλησης και των πιθανών θεσμικών περιορισμών. Η ανεξαρτησία των

ΑΑ πρέπει, επομένως, να γίνεται αντιληπτή υπό τη στενή έννοια, όπως δηλαδή έχει καθοριστεί στο πλαίσιο της εκάστοτε έννομης τάξης, δεδομένου φυσικά του ότι ο ορισμός αυτός συμπεριλαμβάνει ορισμένα βασικά σχετικά κριτήρια. Ως εκ τούτου, το εάν μία Αρχή είναι όντως ανεξάρτητη ή η ανεξαρτησία της αποτελεί διακήρυξη κενή περιεχομένου, πρέπει να προσδιορίζεται ακριβώς ως αποτέλεσμα της τήρησης –ή μη τήρησης- των σχετικών κριτηρίων που θέτει η κάθε εθνική έννομη τάξη<sup>66</sup>.

Από το γενικότερο πνεύμα και γράμμα της παρούσας εργασίας, εξάγεται σαφώς η πρόβλεψη που θα κάνουμε για το μέλλον των ΑΑ. Από τη μία πλευρά, οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας καταδεικνύουν ότι η περίοδος αύξησης των ΑΑ ανήκει στο παρελθόν. Ως εκ τούτου και διεθνώς αλλά και στη χώρα μας, μάλλον αναμένεται κάποιος ήπιος περιορισμός του αριθμού τους, κυρίως μέσω συγχωνεύσεων, όπου αυτό είναι εφικτό. Το γεγονός αυτό δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά αντίστοιχη μείωση του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, το οποίο δεν αποκλείεται να εξακολουθήσει να επεκτείνεται. Ωστόσο, το ευρύτερο μέλλον των ΑΑ είναι απολύτως συνδεδεμένο με τη μορφή του ρυθμιστικού κράτους. Επομένως, μέχρι την εποχή όπου πολιτικές εξελίξεις μείζονος κλίμακας θα οδηγήσουν στον εκ νέου και εκ βάθρων επαναπροσδιορισμό του κοινωνικού και οικονομικού ρόλου του κράτους, οι ΑΑ θα διακρίνονται ως απολύτως απαραίτητη, ιδιάζουσα αλλά και εξέχουσα θεσμική κατασκευή.

---

<sup>66</sup> Βάσει του συγκεκριμένου κριτηρίου, για πιθανή έλλειψη ανεξαρτησίας θα μπορούσαν να ελεγχθούν όσες ελληνικές ΑΑ δεν υπάγονται στις διατάξεις του άρθ.101ΑΣ και του Ν.3051/2002.

## Βιβλιογραφία-Πηγές

### Ελληνική

#### Βιβλία

Βαρουφάκης Γ. (2012): Παγκόσμιος Μινώταυρος: Οι Πραγματικές Αιτίες της Κρίσης. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.

Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου (Επιμ.), (2003): Η "ανεξαρτησία" των Ανεξάρτητων Αρχών : προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού : πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαυρομούστακου Η. (2012): Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης : μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Sombart W: (1998): Ο Αστός: Πνευματικές Προϋποθέσεις και Ιστορική Πορεία του Δυτικού Καπιταλισμού. Αθήνα: Εκδόσεις Νεφέλη. Πρώτη Έκδοση:1913.

Reymond Geuss (2013): Φιλοσοφία και Πραγματική Πολιτική. Αθήνα: Εκδόσεις του Εικοστού Πρώτου.

Τζώνος Θ. (2010): Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Σε παράρτημα η βασική νομοθεσία τους. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Φραγκάκης Ν. (Επιμ.), (2008): Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία. Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.

(2020) Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1984/2001/2008/2019. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

#### Άρθρα

Γεωργαντάς Η. (2004): Η Πόρρω Εξουσία: οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Πολιτική Οικονομία της Ρύθμισης'. Στο *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, σελ. 241-58. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Κουλούρης Ν. Δ. (1993): Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Τα Αλλοδαπά Πρότυπα και τα Ημεδαπά Κακέκτυπα. *Διοικητική Δίκη*, 1993 σελ.1140-1183.

Λιάτσου Γ. (2018): Πώς το νομοσχέδιο για τις Ανεξάρτητες Αρχές κατέληξε στα... σκουπίδια. *Το Βήμα*, 07-07-2018. Διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2018/07/07/society/pws-to-nomosxedio-gia-tis-aneksartites-arxes-katelikse-sta-skoypidia/> (Τελευταία πρόσβαση 14-09-2020).

Λιβιτσάνος Γ. (2019): Επιτροπή Αναθεώρησης: Προβληματισμός για τις Ανεξάρτητες Αρχές, *vouliwatch*, 09-01-2019. Διαθέσιμο στο <https://vouliwatch.gr/news/article/epitropi-anatheorisis-provlimatismos-gia-tis-anexartites-arhes> (Τελευταία πρόσβαση 12-09-2020).

Μάνδρου Ι. (2017): ΣτΕ: Και τυπικά αντισυνταγματικός ο νόμος για τις άδειες – Το σκεπτικό της απόφασης, *Η Καθημερινή*, 13-01-2017. Διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/politics/891504/ste-kai-typika-antisynagmatikos-o-nomos-gia-tis-adeies-to-skeptiko-tis-apofasis/>, (Τελευταία πρόσβαση 13-09-2020).

Μαυρομούστακου Η. (2011): Περιπτώσεις «παράλληλων» Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα και τη Γαλλία. Στο Μακρυδημήτρης Α. Σταματάς Μ. Μαρούδας Λ. Πραβίτα Μ. Ηλ. (Επιμ.). *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, σελ.207-224. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσαπόγας Μ. (2006): Σύγχρονες Αναζητήσεις της Γερμανικής Βιβλιογραφίας για τη Διαμεσολάβηση, τον Διοικητικό Έλεγχο και τις Ανεξάρτητες Αρχές. *Ανεξάρτητη Αρχή*, τευχ.2 σελ.251-256.

Χριστοδούλου Μ. (2018): Σχέδιο «εκκαθάρισης» των 23 Ανεξάρτητων Αρχών ζητούν οι δανειστές, ποιες είναι στην λίστα - Προτείνουν μοντέλο ΑΑΔΕ, *bankingnews*, 18-01-2018. Διαθέσιμο στο <https://bankingnews.gr/index.php?id=346814> (Τελευταία πρόσβαση 14-09-2020).

### Έκθεση

Βουλή των Ελλήνων-Περίοδος ΙΖ'-Σύνοδος Δ'(2019): Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος. Διαθέσιμο στο: [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B71\\_1.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B71_1.pdf).

### Ξενόγλωσση

#### Βιβλία

Chandler, J.A. (2002): *Comparative public administration*. London: Routledge.

Fourastié, J. (1979): *Les trente glorieuses ; ou, La révolution invisible*. Paris: Fayard.

Friedman, M. and Friedman, R.D. (1980): *Free to choose / M : a personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Majone G., Pio Baake, Baldwin, R., Lluís Cases, Fabrice Demarigny, Michelle Everson, Laudati, L., Perschau, O., Weale, A. and Tame, C. (1996): *Regulating Europe*. Taylor & Francis.

### Άρθρα

Bombardelli, M. (2013): Le Autorita Amministrative Indipendenti-Report Annuale-2013-Italia. *ius publicum network review*.

Clarich, M. (2005). Le autorità amministrative indipendenti: le esperienze italiana e tedesca a confronto – Resoconto convegno. *Amministrazione in Cammino*.

Cole, M. (1998): Quasi-Government in Britain: The Origins, Persistence and Implications of the Term ‘Quango.’ *Public Policy and Administration*, 13(1), pp.65–78.

Dempsey Paul Stephen, (2012): The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission: The Tortuous Path from Regulation to Deregulation of America’s Infrastructure, 95 MARQ. L. REV. 1151, 1160–61.

Dudley, S. (2019): A Brief History of Regulation and Deregulation. *The Regulatory Review*. Διαθέσιμο στο <https://www.theregreview.org/2019/03/11/dudley-brief-history-regulation-deregulation/> (Τελευταία πρόσβαση 30-08-2020).

Fabio Padovano (2010): *Italian institutional reforms : a public choice perspective*. New York: Springer.

Galanti, M.T. (2011): Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administrations. *Bulletin of Italian Politics*, 3(1), pp.5–33.

Gehring, T. (2004): The consequences of delegation to independent agencies: separation of powers, discursive governance and the regulation of telecommunications in Germany. *European Journal of Political Research*, 43(4), 677-698.

Gilardi, F. (2005): The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp.84–101

Greve, C., Flinders, M. and Van Thiel, S. (1999): Quangos—What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance*, 12(2), pp.129–146.

- Guardiancich, I. and Guidi, M. (2015): Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, 10(3), pp.211–229.
- Jordana, J., Levi-Faur, D. and Fernandez Marin, X. (2009): The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. *SSRN Electronic Journal*.
- Levi-Faur, D., Gilad, S., Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., Travers, T., Power, M. and Moran, M. (2004): The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate. *Comparative Politics*, 37(1), p.105.
- Lodge, M. (2008): Regulation, the Regulatory State and European Politics. *West European Politics*, 31(1–2), pp.280–301.
- Mattarella, B.G. (2016): Administrative Law in Italy: a Historical Sketch. *Revista de Direito Administrativo*, 271, p.13.
- McMahon G (2002): Regulatory capture: causes and effects. International Institute for Public Ethics (IPE) Biennial Conference: 4-7. 2002, October : Brisbane, Australia
- Orlando, L. (2012). Genesi delle autorità amministrative indipendenti: natura e funzioni principali. *Il Diritto Amministrativo-Rivista Giuridica*
- Reifman, A. (2014): Great Society social programs. In M. J. Coleman & L. H. Ganong (Eds.), *The social history of the American family: An encyclopedia* (pp.647-650). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rutter, J. (2013): The Strange Case of Non-Ministerial Departments. Διαθέσιμο στο <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/strange-case-non-ministerial-departments>. (Τελευταία πρόσβαση 11-09-2020).
- Smith, P. (2006): The politics of UK television policy: the making of Ofcom. *Media, Culture & Society*, 28(6), pp.929–940.
- Sosay, G. and E. Ü. Zenginobuz (2005): “Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies”, Boğaziçi University, Research Papers, ISS/EC 2005-10.
- Thatcher, M. (2002): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25(1), pp.125–147.
- Thatcher, M. (2002): Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), pp.954–972.

Trillas, F. (2010): Independent Regulators: Theory, Evidence and Reform Proposals. *SSRN Electronic Journal*

Vatiero, M. (2008): “Measuring” Independent Regulatory Authorities: A Review. *SSRN Electronic Journal*.

(2012). Die „selbstständige“ Bundesoberbehörde BfS. *endlagerdialog.de*. Διαθέσιμο στο: <https://endlagerdialog.de/2012/07/die-selbststaendige-bundesoberbehoerde-bfs/>. (Τελευταία πρόσβαση 30-08-2020).

### Εκθέσεις

Cabinet Office (2012): *Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*. Διαθέσιμο στο: <https://www.gov.uk/government/publications/classification-of-public-bodies-information-and-guidance> (Τελευταία πρόσβαση 13-09-2020).

Cabinet Office (2019): *Public Bodies 2018-2019*. Διαθέσιμο στο: <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-2018-19-report/> (Τελευταία πρόσβαση 10-09-2020).

Conseil d’Etat (2001): *Rapport Publique-Les autorités administratives indépendantes*. Διαθέσιμο στο: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001>.

House of Commons Public Administration Select Committee (2015): *Who’s accountable? Relationships between Government and arm’s-length bodies*. Διαθέσιμο στο: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubadm/110/110.pdf>.

Institute for Government (2015): *Arm’s-length bodies*. [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk). Διαθέσιμο στο: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/albs> (Τελευταία πρόσβαση 13-09-2020).

National Audit Office (2017): *A Short Guide to Regulation*. Διαθέσιμο στο: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/A-Short-Guide-to-Regulation.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): *Independent Sector Regulators – Note by Italy*. Διαθέσιμο στο: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2019\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2019)28/en/pdf)

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): *Regulatory Reform in Italy-Enhancing Market Openness through Regulatory Reform*. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/italy/2717506.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): *Country Report Germany-The Governance of Public Agencies and Authorities*. Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/gov/budgeting/2730579.pdf>

#### Άρθρα Διαδικτυακών Εγκυκλοπαιδειών

Autorità amministrative indipendenti. In: *Treccani*.: Διαθέσιμο στο <https://www.treccani.it/enciclopedia/autorita-amministrative-indipendenti/> (Τελευταία πρόσβαση 14-09-2020).

Beattie, A. (2019). *A History of U.S. Monopolies*. In: *Investopedia*. Διαθέσιμο στο: <https://www.investopedia.com/insights/history-of-us-monopolies/> (Τελευταία πρόσβαση 10-09-2020).

#### Νομοθεσία

Οδηγία 97/51/EC (06-10-1997) του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου, που τροποποιεί τις Οδηγίες 90/387/ΕΟΚ και 92/44/ΕΟΚ, για την προσαρμογή σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον στις τηλεπικοινωνίες. Διαθέσιμο στο <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e528186b-d424-4aec-8e75-5faff24e98a0/language-en> (Τελευταία πρόσβαση 11-09-2020).

#### Κατάλογοι Ανεξάρτητων Αρχών

Οι γαλλικές ΑΑ, σύμφωνα με τον νόμο 2017-55: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475/>, *Legifrance* (2020): LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (Τελευταία πρόσβαση 09-09-2020).

Ανεπίσημος κατάλογος των ιταλικών ΑΑ: <https://www.openpolis.it/parole/quante-sono-le-autorita-amministrative-indipendenti/>, *Openpolis* (2020): Quante sono le autorità amministrative indipendenti (Τελευταία πρόσβαση 10-09-2020).



### Ιστότοποι

<https://www.gov.uk/government/organisations>

[https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories\\_Einordnung=oberebundesbehoerde](https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories_Einordnung=oberebundesbehoerde)

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1128113/umfrage/bundesbehoerden-in-deutschland-nach-behoerdenart/>

<http://www.senat.fr/>

### Σύνδεσμοι Συνταγματικών Κειμένων

[https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en:](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en)

[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf:](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)

[https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2012.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf)

## Παράρτημα

### A) Κατάλογοι Ανεξάρτητων Αρχών

A.1) Οι γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές σύμφωνα με τον νόμο 55-2017, (όπως τροποποιήθηκε με το άρθ.39 του Διατάγματος 2019-1015).

#### Οι Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές- Autorités Publiques Indépendantes

Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Γαλλικό Γραφείο Αγώνα κατά του Ντόπινγκ
Autorité des marchés financiers (AMF)	Αρχή Χρηματιστηριακών Αγορών
Autorité de régulation des transports (ART)	Ρυθμιστική Αρχή Μεταφορών
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Ανώτερο Συμβούλιο του Οπτικοακουστικού (πεδίου)
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Ανώτατο Συμβούλιο της Υπηρεσίας (ελέγχου εθνικών) Λογαριασμών
Haute autorité de santé (HAS)	Ανώτατη Αρχή Υγείας
Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	Ανώτατη Αρχή Διανομής των Έργων και Προστασίας των Δικαιωμάτων Πνευματικής Ιδιοκτησίας στο Διαδίκτυο
Médiateur national de l'énergie	Εθνικός Μεσολαβητής Ενέργειας

Πηγή: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (2020)

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές- Autorités Administratives Indépendantes

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	Αρχή Ελέγχου των Αεροπορικών Οχλήσεων
Autorité de la concurrence	Αρχή Ανταγωνισμού
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)	Ρυθμιστική Αρχή Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Ταχυδρομείων και Διανομής Τύπου
Autorité nationale des jeux	Εθνική Αρχή Παιγνίων
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Αρχή Πυρηνικής Ασφαλείας
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	Επιτροπή Αποζημίωσης των Θυμάτων Πυρηνικών Δοκιμών
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Επιτροπή Προσβάσεως στα Δημόσια Έγγραφα
Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Επιτροπή Ρυθμίσεως της Ενέργειας
Commission du secret de la défense nationale (CSDN)	Επιτροπή Απορρήτου της Εθνικής Άμυνας
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	Εθνική Επιτροπή Ελέγχου των Τεχνικών Αντλησης Πληροφοριών
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Εθνική Επιτροπή Πληροφορικής και Ελευθεριών
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Εθνική Επιτροπή των Λογαριασμών Προεκλογικής Εκστρατείας και των Πολιτικών Χρηματοδοτήσεων
Commission nationale du débat public (CNDP)	Εθνική Επιτροπή Δημοσίου Διαλόγου
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Γενικός Ελεγκτής των Χώρων Στέρησης της Ελευθερίας

Défenseur des droits	Συνήγορος των Δικαιωμάτων
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	.Ανώτατο Συμβούλιο Αξιολόγησης της Έρευνας και της Ανώτατης Εκπαίδευσης
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Ανώτατη Αρχή για τη Διαφάνεια του Δημόσιου Βίου

Πηγή: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (2020)

#### A.2) Ανεπίσημος Κατάλογος των Ιταλικών Ανεξάρτητων Αρχών

Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca	Εθνική Υπηρεσία Αξιολόγησης του Πανεπιστημιακού και Ερευνητικού Συστήματος
Agenzia nazionale per la rappresentanza negoziale nella pubblica amministrazione	Εθνική Υπηρεσία Διαπραγματευτικής Εκπροσώπησης της Δημόσιας Διοίκησης
Agenzia nazionale per la sicurezza del volo	Εθνική Υπηρεσία Ασφαλείας των Πτήσεων
Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie	Εθνική Υπηρεσία Ασφαλείας των Σιδηροδρόμων
Autorità di regolazione dei trasporti	Αρχή Ρύθμισης των Μεταφορών
Autorità di regolazione per energia reti e ambiente	Ρυθμιστική Αρχή Ενεργειακών Δικτύων και Περιβάλλοντος.
Autorità garante della concorrenza e del mercato	Αρχή Ανταγωνισμού και Αγοράς
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	Εγγυητική Αρχή για την Παιδική Ηλικία και την Εφηβεία
Autorità nazionale anticorruzione	Εθνική Αρχή κατά της Διαφθοράς
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	Αρχή Διασφάλισης των Επικοινωνιών
Banca d'Italia	Τράπεζα της Ιταλίας
Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	Επιτροπή Διασφάλισης της Εφαρμογής του Νόμου για τις Απεργίες στις Θεμελιώδεις Δημόσιες Υπηρεσίες

Commissione di vigilanza sui fondi pensione	Εποπτική Επιτροπή Συνταξιοδοτικών Ταμείων
Commissione nazionale per le società e la Borsa	Εθνική Επιτροπή Εταιρειών και Χρηματιστηρίου
Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	Εθνικός Εγγυητής των Δικαιωμάτων των Κρατούμενων και των Στερούμενων της Προσωπικής Ελευθερίας
Garante per la protezione dei dati personali	Εγγυητής της Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων
Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni	Ινστιτούτο Εποπτείας Ασφαλίσεων
Ufficio parlamentare di bilancio	Κοινοβουλευτικό Γραφείο Προϋπολογισμού

Πηγή: Openpolis.it (2020)

### A.3) Ανεπίσημος Κατάλογος των Ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών

#### Συνταγματικά Κατοχυρωμένες

Ονομασία	Έτος Ίδρυσης	Σχετικό Άρθρο Συντάγματος
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	1989	15 παρ.2
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	1994	103 παρ.7
Συνήγορος του Πολίτη	1997	103 παρ.9
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	1997	9Α
Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	2003	19 παρ.2

Νομοθετικά Προβλεπόμενες

Όνομασία	Έτος Ίδρυσης
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	1992
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Ίδρύεται το 1977, αλλά αποκτά καθεστώς ΑΑ με διαδοχικούς νόμους το 1995, 2000 και 2005.
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	1999
Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφαλείας Πτήσεων	2001
Εθνική Αναλογιστική Αρχή	2002
Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων	2004
Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση	2005
Συνήγορος του Καταναλωτή	2005
Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής	2005
Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων	2008
Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων	2010
Ελληνική Στατιστική Αρχή	Επανιδρύεται ως ΑΑ το 2010
Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων	2011
Σώμα Φορολογικών Διαιτητών	2011
Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	2013
Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών	2013
Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων	2013
Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	2014

Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων (ΝΠΙΔ)	2014
Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων	Επαιδρεύεται ως ΑΑ το 2016
Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών	2016
Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας	2016
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	2016
Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	2018
Εθνική Αρχή Διαφανεσίας	2019

Β) Ενδεικτικός Πίνακας Κατηγοριοποίησης των Αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών

ΑΑ	Ενημέρωση-Πληροφόρηση	Οδηγίες-Συστάσεις	Άδειες	Οιονεί Δικαστικές Αρμοδιότητες	Διενέργεια Εξετάσεων	Διενέργεια Ελέγχων-Ερευνών
ΕΣΡ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ΑΣΕΠ					✓	✓
ΣτΠ	✓	✓			✓ <sup>67</sup>	✓
ΑΠΔΠΧ	✓	✓	✓		✓	✓
ΑΔΑΕ	✓	✓		✓	✓	✓
Επιτροπή Ανταγωνισμού	✓			✓		✓
ΕΕΤΤ	✓	✓	✓		✓	✓
ΡΑΕ	✓					✓
ΣτΚ		✓		✓		

Πηγή: Τζώνος (2010), σελ.119 και 161

<sup>67</sup> Πραγματογνωμοσύνη και αυτοψία.

ΑΑ	Επιβολή Κυρώσεων	Προκηρύξει ς- Διαγωνισμο ί	Διαβίβαση Παραβάσεων	Κανονιστική ή Αρμοδιότητα	Γνωμοδοτική ή Αρμοδιότητα	Τήρηση Μητρώων- Αρχείων
ΕΣΡ	✓	✓		✓	✓	
ΑΣΕΠ		✓				
ΣτΠ			✓			
ΑΠΔΠΧ	✓		✓	✓	✓	✓
ΑΔΑΕ	✓		✓	✓		
Επιτροπή Ανταγωνισμού	✓			✓	✓	✓
ΕΕΤΤ	✓	✓		✓	✓	✓
ΡΑΕ	✓			✓		
ΣτΚ					✓	

Πηγή: Τζώνος (2010), σελ.119 και 161





Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
ΥΠΟΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ



**ΕΣΠΑ**  
**2014-2020**  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)

