

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΣ ΘΕΜΕΛΙΩΜΕΝΩΝ Α.Δ.Α.: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ Α.Π.Δ.Π.Χ. – ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

Γεώργιος Τσαούσης, Δ.Ν., Δικηγόρος

1. Παροχή αυτόνομης προστασίας.

Η προσφυγή στη Δικαιοσύνη μοιάζει ως ορθολογική λύση αντίδρασης του Διοικούμενου ενάντια στη Κρατική η ιδιωτική αυθαιρεσία. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή χαρακτηρίζεται συχνά από έλλειψη αποτελεσματικότητας εξ αιτίας κυρίως της βραδύτητας ως προς την απονομή Δικαιοσύνης. Σε ορισμένες περιπτώσεις ο ενδιαφερόμενος¹ δύναται να απευθυνθεί στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.), θεσμικά όργανα που έχουν δημιουργηθεί για την αποτελεσματικότερη προστασία ατομικών (κυρίως²) δικαιωμάτων³. Οι Α.Δ.Α. δημιουργήθηκαν και σταδιακά αυξάνονται, όχι με βάση συγκεκριμένο πλάνο αλλά ανάλογα με τις υφιστάμενες ανάγκες⁴, προκειμένου να προσφέρουν ταχύτερες και περισσότερο εξειδικευμένες λύσεις σε συγκεκριμένους τομείς της κοινωνικής ζωής στους οποίους η παραδοσιακή δομή της Διοίκησης υπό το πρίσμα της πολυπλοκότητας των κοινωνικών δομών αλλά και της τεχνολογικής προόδου με τους κινδύνους που αυτή εγκυμονεί, δυσκολεύεται πλέον να ανταποκριθεί⁵. Η προστασία ή ορθότερα οι λύσεις που προσφέρουν οι Α.Δ.Α. θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν αυτόνομες υπό την

¹ Ο Α. Γέροντας προκρίνει το χαρακτηρισμό «ενδιαφερόμενος» από το «Διοικούμενος» με την αιτιολογία ότι με τον τελευταίο υπολανθάνεται μία σχέση υποτέλειας του πολίτη έναντι του Κράτους, κατάλοιπο, όπως υποστηρίζει, φεουδαρχικών περιόδων. Ακόμα όμως και αν θεωρήσουμε τον ισχυρισμό αυτό σωστό, οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι για τη συνέχιση του Κράτους Δικαίου είναι απαραίτητη μία σχέση αναλογικής ή ορθολογικής υποτέλειας του πολίτη έναντι των Κρατικών Αρχών όταν βέβαια αυτές υπηρετούν το Δημόσιο συμφέρον. Η δυνατότητα αιτιολογημένου και αναλογικού περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προνόμιο που απολαμβάνουν τα Κράτη, δυνάμει μάλιστα Συνθηκών που έχουν θεσπιστεί για την κατοχύρωση και ενδυνάμωση των δικαιωμάτων αυτών (Ε.Σ.Δ.Α.), δεν θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως σχέση υποτέλειας αλλά ως αυτονόητη υπεροχή του Δημοσίου έναντι του ιδιωτικού συμφέροντος.

² Π.χ. Ανεξάρτητες Αρχές που δεν προσπίζουν ατομικά δικαιώματα υπό τη στενή έννοια του όρου είναι: α) η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, β) η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), γ) η Εθνική Αναλογιστική Αρχή, δ) η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.), κ.α.

³ BENIZEΛΟΣ, Ε., «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», Οκτώβριος 2002: «Ο πρώτος λόγος, ή μάλλον η πρώτη ανάγκη είναι η αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει να περιβληθούν με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις, ακριβώς γιατί υπάρχουν νέου τύπου απειλές. Συνήθως απειλές που συνδέονται με τη σύγχρονη τεχνολογία, απειλές οι οποίες αφορούν για παράδειγμα τις τηλεπικοινωνίες ή το απόρρητο του ιδιωτικού βίου και άρα πρέπει να υπάρχουν πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις, προκειμένου να αποτραπούν και να ελεγχθούν αυτές οι νέου τύπου απειλές. Αυτή είναι η πιο προφανής και η πιο αθώα εκδοχή για τη δημιουργία ανεξαρτήτων αρχών». Βλ. και Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012.

⁴ Conseil d'Etat, «Rapport public pour 2001. Les autorités administratives indépendantes», p. 267. Διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

<http://www.conseil-etat.fr/content/download/368/1132/version/1/file/rapport-public2001.pdf>

⁵ AUBY, J.M. «Remarques Terminales» au Colloque organisé le 26 mars 2010 par la Cour de Cassation, l'Université de Montpellier I et le Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Administratives (Université Paris-2 et CNRS), in R.F.D.A., N° 5/2010, p. 931 et s. «L'explication généralement avancée, est que les AAI pour la plupart d'entre elles ont constitué une réponse précise à un problème particulier, qu'elles visent à adapter l'action publique à un contexte transformé et à une époque de profondes mutations».

έννοια ότι δεν εκπορεύονται από την κλασσική Διοίκηση αλλά από ένα νομικό μόρφωμα που έχει την ιδιαιτερότητα να χαρακτηρίζεται ως ανεξάρτητο δεδομένου ότι δρα, αποφαινεται και ενίοτε επιβάλλει κυρώσεις χωρίς την παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας. Επιβάλλεται βέβαια να διευκρινιστεί ότι οι Α.Δ.Α. δεν αντικαθιστούν τη Δικαστική εξουσία μολοντί ο ρόλος τους και η εν γένει λειτουργία τους θα μπορούσε να προκαλέσει μία τέτοια σύγχυση⁶ λαμβανομένου υπόψη ότι και οι δύο έχουν ως αντικείμενο την εφαρμογή του Νόμου καθώς και τη δυνατότητα να επιβάλλουν κυρώσεις. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι η αρχική επιθυμία του Νομοθέτη ήταν «να ξεφύγει από τη Δικαστική καταστολή και να θεσμοθετήσει Δικαιοσύνη χωρίς Δικαστή⁷». Άλλωστε και σύμφωνα με τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. ο όρος Δικαστήριο δεν αναφέρεται απαραίτητα στην κλασσική έννοια του Δικαστηρίου⁸. Επομένως και οι Α.Δ.Α. εφόσον επιβάλλουν κυρώσεις οφείλουν να τηρούν τις επιταγές του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α⁹. Σε κάθε περίπτωση βέβαια, ο αρμόδιος Δικαστής καλείται να εξασφαλίσει την επικράτηση του Νόμου δρώντας άλλοτε ως ρυθμιστής των κοινωνικών σχέσεων και άλλοτε, όπως γλαφυρά έχει περιγραφεί, ως «επόπτης της δύναμης της Δημοκρατίας¹⁰».

Συνοπτικά λοιπόν, οι Α.Δ.Α. σε Ευρωπαϊκό επίπεδο δημιουργήθηκαν ως φυσικό επακόλουθο της εξέλιξης του Δικαίου που αναγκάστηκε πριν από περίπου τέσσερις (4) δεκαετίες¹¹ να επινοήσει τους εν λόγω θεσμούς προκειμένου να ελέγξει

⁶ AUBY, J-M., «Autorités administratives et autorités juridictionnelles», AJDA, 1995, p. 91: «Les points de rapprochement des AAI et des autorités juridictionnelles sont nettement perceptibles. D'abord, parce que la situation des AAI dont l'indépendance est globalement garantie, se rapproche nettement à cet égard de celle des autorités juridictionnelles et procède, au moins en partie, des mêmes principes».

⁷ BRISSON, J-F, «Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la CEDH», AJDA, nov. 1999, p. 847, spéc. P. 848.

⁸ La Cour rappelle que «sa jurisprudence n'entend pas nécessairement, par le terme «tribunal», une juridiction de type classique, intégrée aux structures judiciaires ordinaires du pays (Campbell et Fell c. Royaume-Uni, 28 juin 1984 (requête n° 7819/77), § 76, série A no 80). Aux fins de la Convention, une autorité peut s'analyser en un «tribunal», au sens matériel du terme, lorsqu'il lui appartient de trancher, sur la base de normes de droit, avec plénitude de juridiction et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (aff. Sramek c. Autriche, arrêt du 22 octobre 1984, § 36, série A no 84, et Beaumartin c. France (requête n° 15287/89) du 24 novembre 1994, § 38, série A no 296-B) ». CEDH, aff., Di Giovanni c. Italie (Requête no 51160/06), arrêt du 9 juillet 2013, con. 52.

⁹ E. PIWNICA, «La dévolution du pouvoir de sanction aux Autorités Administratives Indépendantes»: «La Cour de Strasbourg, dans son arrêt du 11 juin 2009, aff. Dubus c. France, s'est montrée plus exigeante en imposant une séparation organique du collège de l'AAI et de l'organe investi du pouvoir de sanction. Les conséquences en ont été tirées lors de la création de l'Autorité de Contrôle Prudentiel». Βλ. επ. P. IDOUX, «Autorités Administratives Indépendantes et garanties procédurales», in R.F.D.A., N° 5/2010, p. 920 et s.

¹⁰ BOURETZ, P., « La force du droit. Panorama des débats contemporains », éd. Esprit, 1991, p. 17.

¹¹ Η πρώτη Α.Δ.Α. σε Ευρωπαϊκό επίπεδο υπήρξε η CNIL, η Γαλλική Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα που δημιουργήθηκε το έτος 1978 με τον περίφημο πλέον Νόμο «n°78-17 informatique et libertés». Υπογραμμίζεται βέβαια ότι σε νομοθετικό και όχι θεσμικό επίπεδο η προστασία των προσωπικών δεδομένων θεσπίστηκε για 1^η φορά στο Ομόσπονδο Κρατίδιο της Έσσης στη Γερμανία το 1970 που άνοιξε το δρόμο αργότερα (1977) για τη νομοθετική προστασία τους και σε Ομοσπονδιακό επίπεδο. Βλ. επ., ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, Ν., «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», ΔιΔικ, 1993, σελ. 1140 επ. Βλ. επ. DOSIÈRE, P., VANNESSTE, C., «Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes», διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2925-tl.asp>

«La multiplication des autorités administratives indépendantes (plus de 40 actuellement) répond à une double préoccupation: protéger les droits et libertés du citoyen pour répondre à une aspiration grandissante face au poids de l'administration et au développement de certaines technologies;

συγκεκριμένους τομείς της κοινωνικής ζωής. Σήμερα, οι Α.Δ.Α. ούσες πλέον ικανοποιητικά προσαρμοσμένες στις τεχνολογικές εξελίξεις λειτουργούν αναμφισβήτητα πιο ευέλικτα συγκριτικά με την παραδοσιακή δομή της Διοίκησης επιδιώκοντας (χωρίς βέβαια πάντοτε να το κατορθώνουν) την παροχή γρήγορων και εξειδικευμένων λύσεων.

Οι αρμοδιότητες, ο τρόπος επιλογής των μελών καθώς και ο τρόπος λειτουργίας και λήψης των αποφάσεων μπορούν να ποικίλουν στις εν λόγω Αρχές. Το κοινό τους σημείο είναι η ανεξαρτησία, ιδιότητα που τους επιτρέπει να επιτελούν αποτελεσματικότερα την αποστολή τους. Η ανεξαρτησία λοιπόν αποτελεί τον κοινό παρανομαστή των διαφόρων Α.Δ.Α. προορισμένων να υλοποιούν διαφορετικούς στόχους¹². Ο στόχος που καλείται να εκπληρώσει κάθε Α.Δ.Α. είναι ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας και αυτό διότι η επιλογή δημιουργίας της απαιτείται να ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες ανάγκες. Η μέχρι σήμερα εμπειρία και πρακτική έχουν δημιουργήσει δύο (2) κατηγορίες με βάση την αποστολή που **κυρίως** καλούνται κάθε φορά να εκπληρώσουν¹³. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις Α.Δ.Α. οι οποίες αντικαθιστούν τη δράση της Πολιτείας σε πολύ συγκεκριμένους και εξειδικευμένους τομείς της Κοινωνικής ζωής (Ρ.Α.Ε., Εθνική Αναλογιστική Αρχή, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων κ.α.). Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι Α.Δ.Α. που στόχο έχουν την προάσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών επιτελώντας έτσι έλεγχο στον τρόπο άσκησης της Κρατικής εξουσίας. Σχηματικά λοιπόν, οι δύο (2) κατηγορίες περιλαμβάνουν τις Α.Δ.Α. στις οποίες έχει ανατεθεί η ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα και τις Α.Δ.Α. που καλούνται να προασπίσουν πρωτίστως θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες. Ωστόσο, οι δύο (2) αυτές κατηγορίες δεν λειτουργούν ως στεγανά αλλά ως συγκοινωνούντα δοχεία. Η διαφορετικότητά τους έγκειται στη φύση της αποστολής των Α.Δ.Α. που τις απαρτίζουν και όχι στο εύρος των αρμοδιοτήτων τους. Οι Α.Δ.Α. της πρώτης κατηγορίας έχουν πρωτίστως ρυθμιστικό ρόλο προστατεύοντας παράλληλα και ατομικά δικαιώματα ενώ αυτές της δεύτερης κατηγορίας προστατεύουν δικαιώματα παρεμβαίνοντας ουσιαστικά, οσάκις απαιτείται, σε ζητήματα που χρήζουν ρύθμισης.

Στο επίπεδο των προσωπικών δεδομένων που αποτελεί πλέον¹⁴ θεμελιώδες δικαίωμα, η ταχεία ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων και της παρεπόμενης διάχυσης ονομαστικών πληροφοριών δημιούργησαν την ανάγκη θέσπισης μίας Α.Δ.Α. επιφορτισμένης ειδικά με την προστασία των δεδομένων αυτών. Ως επί τούτου, η Α.Π.Δ.Π.Χ. αποτελεί Α.Δ.Α. που έχει δημιουργηθεί προκειμένου να προασπίζεται πρωτίστως θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες παρεμβαίνοντας παράλληλα ρυθμιστικά σε ένα πολύ συγκεκριμένο τομέα που συνεχώς μεταλλάσσεται μέσα από την ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών.

Ο Έλληνας νομοθέτης όμως δεν έχει τη φήμη του πρωτοπόρου. Η ιστορία αλλά και η πρακτική μαρτυρούν ότι προτιμά να ακολουθεί τις αλλοδαπές δικαιοτικές εξελίξεις εναρμονίζοντάς τες εν συνεχεία στο Εθνικό κανονιστικό πλαίσιο. Λαμπρό παράδειγμα αποτελεί η ίδρυση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού

développer la régulation dans les divers secteurs de la vie économiques ouverts à la concurrence dans le cadre préconisé par l'UE».

¹² Β. Τζέμος, Σύνηγορος του Πολίτη, 2012, TEITGEN – COLLY, C., «*Autorités Administratives Indépendantes*», in Duhamel. O., (dir), Dictionnaire Constitutionnel, éd. PUF, Paris, 1992, p. 65.

¹³ Annuaire Européen d'Administration publique, 2008, T. XXXI, «*Les Autorités Administratives Indépendantes en Europe*», éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix en Provence, 2009, p.496.

¹⁴ Η προστασία των προσωπικών δεδομένων αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα σε Εθνικό επίπεδο δυνάμει του άρθρου 9^Α του Σ. και σε επίπεδο Ε.Ε. δυνάμει του άρθρου 8 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο ίδιας τυπικής ισχύος με τις Συνθήκες.

Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.), η οποία δεν θεσμοθετήθηκε κατόπιν σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας αλλά δυστυχώς ως υποχρέωση που απορρέει από την ενσωμάτωση της περίφημης Οδηγίας 95/46/ΕΚ¹⁵ (η οποία, ειρήσθω εν παρόδω, προσφάτως αναθεωρήθηκε μετά την έκδοση αποφάσεων του Δ.Ε.Ε. που έκρινε ότι δεν ήταν σύμφωνη με τις αρχές της Ε.Ε¹⁶) στην εσωτερική έννομη τάξη. Η Α.Π.Δ.Π.Χ μετά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001 περιβάλλεται πλέον και από Συνταγματικό μανδύα που, μολοντί ουδόλως ενδυναμώνει τον ουσιαστικό της ρόλο, μαρτυρά αναμφισβήτητα τη σημασία που δίνει η πολιτική εξουσία στην ουσιαστική προστασία των προσωπικών δεδομένων ως «μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου αλλά και ως εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του Δημοκρατικού φαινομένου¹⁷».

Το νομικό περιεχόμενο της ανεξαρτησίας ενός Διοικητικού Οργάνου ανταποκρίνεται στη δυνατότητα του Οργάνου αυτού να λαμβάνει τις αποφάσεις του σε καθεστώς πλήρους ελευθερίας, μακριά από κάθε είδους διαταγές ή πιέσεις¹⁸. Η δε ιδιότητα της ανεξαρτησίας επιτρέπει τη *summa divisio* των Α.Δ.Α. από τα παραδοσιακά Διοικητικά Όργανα.

Η ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. (επομένως και της Α.Π.Δ.Π.Χ.) θεσπίστηκε προκειμένου να τους επιτρέπει να παρέχουν στους Διοικούμενους αυτόνομη και κυρίως αποτελεσματική προστασία σε σχέση με την παραδοσιακή μορφή της Διοίκησης η αντικειμενικότητα της οποίας τελεί συχνά υπό αμφισβήτηση (2). Το εννοιολογικό της περιεχόμενο προσδιορίζεται φυσικά από το Νόμο (3) έχει ερμηνευθεί όμως και από τη νομολογία του Δ.Ε.Ε. ιδιαίτερα ως προς τη σχέση της με την εκτελεστική εξουσία (4).

2. Η ανεξαρτησία ως Λυδία λίθος της αντικειμενικότητας.

Ο θεσμός των Α.Δ.Α. πρωτοεμφανίστηκε πριν από σχεδόν δύο (2) αιώνες σε αλλοδαπές Δικαιϊκές τάξεις, πρόκειται για τον περίφημο «Ombudsman¹⁹» ή κατά το

¹⁵ Η Ελλάδα και η Ιταλία ήταν οι μόνες χώρες της Ε.Ε. που δεν είχαν υιοθετήσει νομοθεσία σχετική με την προστασία δεδομένων πριν την έκδοσή της. Η ανεξαρτησία της Α.Π.Δ.Π.Χ. κατοχυρώνεται δυνάμει του άρθρ. 28 της Οδηγίας: «Κάθε Κράτος μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες Δημόσιες αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής, στο έδαφός του, των Εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί από τα Κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της παρούσας Οδηγίας. Οι εν λόγω αρχές ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται με πλήρη ανεξαρτησία».

¹⁶ Πρόκειται για τις αποφάσεις της 8^{ης} Απριλίου 2014 (υπόθεση C-288/12) *Κομισιόν εναντίον Ουγγαρίας* και τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *Digital Rights Ireland Ltd* (υπόθεση C-293/12) *εναντίον Ιρλανδίας* και *Kärntner Landesregierung* (υπόθεση C-594/12).

¹⁷ BENIZEΛΟΣ, Ε., «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», *op. cit.*

¹⁸ CORNU, G., «*Vocabulaire juridique*», éd. PUF, coll. Quadrige, Dicos poche, Paris, 2007, p. 482.

¹⁹ Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012. Ο θεσμός του «Διαμεσολαβητή», ήτοι του προγόνου των σύγχρονων Α.Δ.Α. δημιουργήθηκε το έτος 1809 στη Σουηδία. Κατά τη διάρκεια των Ναπολεόντειων πολέμων, το Σουηδικό Κοινοβούλιο επέβαλε την κατάργηση του απόλυτου μονάρχη βασιλιά Gustav III και την αντικατάστασή του από τον αδελφό του Charles XIII. Εκείνη την εποχή, η εξουσία στη χώρα ασκούνταν αποκλειστικά από το βασιλιά. Το Κοινοβούλιο (Riksdag) θεώρησε ότι ένας ανεξάρτητος (από το βασιλιά) θεσμός ήταν αναγκαίος προκειμένου να εξασφαλιστεί η ουσιαστική τήρηση του Νόμου. Η δημιουργία του θεσμού αυτού ανταποκρινόταν άλλωστε και στη βούληση του Σουηδικού Κοινοβουλίου να ελέγχει την εκτελεστική εξουσία. Για το λόγο αυτό, το Κοινοβούλιο προχώρησε (1810) στην εκλογή του Κοινοβουλευτικού «διαμεσολαβητή», θεσμός που εξακολουθεί να υπάρχει μέχρι τις μέρες μας. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι έχουν περάσει δύο (2) αιώνες ακόμα και σήμερα οι Κοινοβουλευτικοί διαμεσολαβητές συνεχίζουν να ακολουθούν τις ίδιες βασικές αρχές που ισχύουν από τότε στον τομέα των πολιτικών ελευθεριών και της Δημοκρατίας. Ο Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής εκλέγεται από το Σουηδικό Κοινοβούλιο για να εξασφαλίσει ότι τα Δικαστήρια, οι

Ελληνικότερο «Διαμεσολαβητής²⁰». Οι αιτίες της δημιουργίας αυτού του είδους του νομικού μορφώματος, το οποίο έχει την ιδιότητα να ανήκει μεν στη Διοίκηση αλλά παράλληλα να λειτουργεί ανεξάρτητα από αυτή, πρέπει να αναζητηθούν αφενός μεν στη δυσπιστία του Διοικούμενου απέναντι σε όσους ασκούν Δημόσια εξουσία, αφετέρου δε στη βαθειά ριζωμένη πεποίθηση ότι η παραδοσιακή δομή της Διοίκησης δεν δύναται ή κυρίως δεν βούλεται να λειτουργήσει με τρόπο αντικειμενικό και αποτελεσματικό προκειμένου να αντιμετωπίσει τις ανάγκες των πολιτών. Και αν για την αναποτελεσματικότητα της Διοίκησης το ανάθεμα θα μπορούσε να αποτεθεί σε άλλους παράγοντες (π.χ. γραφειοκρατία, ελλιπής στελέχωση, ανεπάρκεια επιστημονικής και εξειδικευμένης κατάρτισης²¹) η απαιτούμενη αντικειμενικότητα που οφείλει να διέπει τη δράση των οργάνων της πρέπει να αναζητηθεί στη ίδια τη νομική της φύση. Σχηματικά, η παραδοσιακή δομή της Διοίκησης είναι πυραμιδοειδής υπό την έννοια ότι χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ιεραρχικής εποπτείας και ελέγχου των προϊστάμενων αρχών προς τους υφισταμένους τους.

Βέβαια, ο ως άνω ισχυρισμός, περί ελλιπούς αντικειμενικότητας της Διοίκησης, δεν θα πρέπει να οδηγεί στην αυθαίρετη παραδοχή ότι το σύνολο των Διοικητικών Οργάνων δρουν συλλήβδην υποκειμενικά διότι κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με την ύπαρξη του οργανωμένου Κράτους Δικαίου²². Άλλωστε μόνον σε ένα Κράτος Δικαίου η Δικαστική εξουσία και ειδικότερα ο Διοικητικός Δικαστής έχει θεσμοθετηθεί ως ανεξάρτητη εξουσία προκειμένου να προστατέψει τον Διοικούμενο από τυχόν αυθαιρεσίες κατά την άσκηση της Δημόσιας εξουσίας²³. Ο γενικός κανόνας επιτάσσει τη Διοίκηση να συμπεριφέρεται αντικειμενικά²⁴, άλλωστε

Κρατικές υπηρεσίες καθώς και οι Δημόσιοι υπάλληλοι που απασχολούν (όπως και οποιοσδήποτε άλλος ασκεί Δημόσια εξουσία) τηρούν το Νόμο και εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους από όλες τις απόψεις. Μεταγενέστερα στις χώρες του αγγλοσαξονικού Δικαίου δημιουργήθηκαν από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, (στο Ηνωμένο Βασίλειο, στις Η.Π.Α. και τον Καναδά) διάφορες Α.Δ.Α. για τη ρύθμιση κυρίως της οικονομικής δραστηριότητας. Π.χ. στον Καναδά αξίζει να αναφερθεί η δημιουργία το 1904 του Γραφείου των Επιτρόπων των σιδηροδρόμων.. Το γραφείο αυτό θεωρείται ο πρόγονος της σημερινής Καναδική Υπηρεσία Μεταφορών (CTA). Στις Η.Π.Α., η πρώτη Α.Δ.Α. είχε δημιουργηθεί ήδη από το 1887, πρόκειται για την Επιτροπή για το διακρατικό εμπόριο. Βλ. επ. ΣΗΜΙΤΗΣ, Σ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, Σάκκουλας, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 54; ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, Μ., «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», Σάκκουλας, 1995, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 20, 21: «Στις ΗΠΑ ο θεσμός [...] γενικεύεται με το new deal για να συμψηφίσει την παρέμβαση του Κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης».

²⁰ ΤΑΧΟΣ, Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9η έκδοση, 2008, σελ 361 επ: «Οι απαρχές του φαινομένου θα πρέπει να αναζητηθούν στο ΑΣΔΥ (1951), το ΝΣΚ (1961) και το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (1964)».

²¹ Βλ. επ. ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, Μ., «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 1995, σελ. 56 - 57.

²² LASCOUMES, P., «Une démocratie corruptible», Seuil, Paris, 2011, p. 46: «Il est difficile d'évaluer l'intégrité des agents publics, non seulement en l'absence d'étude statistique d'ensemble, mais aussi parce que «les différentes atteintes à la probité constituent [...] un ensemble flou»

²³ ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ, Ι., «Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης», εκδ. Ανιόν, Θεσ/νίκη, 2008, σελ. 31 επ.: «Αποτελεί ειδικότερη έκφραση της Συνταγματικής Αρχής του Κράτους Δικαίου (Σ.τ.Ε. 2318/2007, 2364/2006) ... Υπηρετεί την αντικειμενικότητα ως έκφραση της Συνταγματικής Αρχής της ίσης μεταχείρισης και είναι συνώνυμη του μη επηρεασμού της γνώμης ή κρίσης από υποκειμενικούς παράγοντες, όπως συμπάθειες και αντιπάθειες. Χαρακτηρίζει αφενός την απεκδυμένη υποκειμενισμού κρίση και αφετέρου, αποκρούει την παρέμβαση ορισμένου προσώπου επιτάσσοντας την αποχή του ή την ουδετερότητά του».

²⁴ Το δικαίωμα του άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ. όπως και του άρθρ. 6 του Κ.Δ.Δ. περί προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν τη λήψη Διοικητικού μέτρου που λαμβάνεται εις βάρος του θεσπίστηκαν ακριβώς προκειμένου να διασφαλίσουν την απαιτούμενη αντικειμενικότητα των Διοικητικών Οργάνων. Η αμεροληψία δε του υπαλλήλου κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του αποτελεί ρητή και σαφής υποχρέωση και καθήκον δυνάμει του άρθρ. 7 του Κ.Δ.Δ. Σ.τ.Ε. 1687/2015: Η γνωμοδότηση του ΤΣΜ απαραδέκτως προσβάλλεται, διότι στερείται εκτελεστότητας. Δεν

η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης εντάσσεται πλέον στις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου που κατοχυρώνεται μάλιστα και με ειδικότερες διατάξεις²⁵. Ωστόσο, η σχέση εξάρτησης με την εκτελεστική εξουσία που απορρέει από την ιεραρχική σχέση των οργάνων της και τη δυνατότητα εποπτικού ελέγχου (πυραμιδοειδής δομή) αποτελεί παράγοντα δυνάμενο να νοθεύσει το θεσμικό της ρόλο²⁶. Το ζητούμενο λοιπόν ήταν εξ αρχής όχι η αμφισβήτηση αλλά η ενδυνάμωση της αντικειμενικότητας της Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων της με τρόπο ώστε να εμπνέει εμπιστοσύνη στους πολίτες που ενδιαφέρονται να απευθυνθούν σε αυτήν.

Το Ε.Δ.Δ.Α. έχει αποφανθεί ότι η έννοια της αντικειμενικότητας υπό το πρίσμα του άρθρ. 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. (δικαίωμα σε Δίκαιη Δίκη) πρέπει να εξετάζεται υπό διττή προσέγγιση: Η πρώτη είναι να προσπαθήσει να καθορίσει την προσωπική πεποίθηση ενός συγκεκριμένου Δικαστή σε μία συγκεκριμένη περίπτωση και η δεύτερη το αν ο Δικαστής κατορθώνει (με τη στάση του) να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις (αμεροληψίας) ώστε να αποκλείεται κάθε νόμιμη αμφιβολία ως προς αυτό (δηλαδή την έλλειψη αντικειμενικότητας²⁷). Η αντικειμενικότητα επομένως νοθεύεται όταν το ίδιο πρόσωπο αποφαινεται και σε δεύτερο βαθμό επί της ενοχής ή όχι ενός προσώπου για πράξη για την οποία έχει ήδη αποφανθεί σε πρώτο βαθμό²⁸.

επιτρέπεται το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα να συμμετέχει σε γνωμοδοτικό όργανο. Σ.τ.Ε. 638/2014: Οι Δικηγόροι, μέλη της Επιτροπής, πρέπει να παρέχουν εγγύα αμερόληπτης κρίσης. Εφόσον υπήρχε συνεργασία μεταξύ της επιλεγείσης και μέλους της Επιτροπής, η τελευταία δεν είχε νόμιμη συγκρότηση. Σ.τ.Ε. 2251/2013: Το πρόσωπο που άσκησε την πειθαρχική δίωξη δεν μπορεί να μετάσχει στο Πειθαρχικό Συμβούλιο, άλλως παραβιάζεται η αρχή της αμεροληψίας. Βλ. επ. Σ.τ.Ε 706/1980, 4457/1984, 3859/2002, 421, 2636/2007, 150/2011 επταμ., ΕΑ 784/2001, 517 – 18, 591/2005, 1140/2010, Σ.τ.Ε. (Ολ) 2175/2004. Επί του ζητήματος βλ. επ. και σχετική απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου: Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 sur la loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier; «*Le manquement à l'obligation de neutralité imposée à tout fonctionnaire étant particulièrement grave s'agissant d'un enseignant au collège pour l'histoire et l'éducation civique*». Conseil d'Etat, 22 nov. 2004, n° 244515, min. Educ. nat. c/ Michel A.

²⁵ Π.χ. άρθρ. 36 του Ν. 3528/2007 (Α' 26 – Υπαλληλικός Κώδικας) και το άρθρ. 99 του Ν. 3463/2006 (Α' 14 – Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας).

²⁶ ΤΣΙΑΛΙΩΤΗΣ, Χ., « Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης και ο αποκλεισμός της συμμετοχής στο πειθαρχικό συμβούλιο του εισηγητή ή του προσώπου που άσκησε πειθαρχική δίωξη κατά πειθαρχικώς διωκόμενου. Με αφορμή τις Σ.τ.Ε. 3407/2008 και Σ.τ.Ε. 3035/2009 (Γ' Τμήμα επταμ.) », Θ.Π.Δ.Δ., σελ. 588 επ.: « Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί Δικαική αρχή που εκφράζει στα σύγχρονα φιλελεύθερα και Δημοκρατικά πολιτεύματα την αξία ότι ο ασκών νομιμοποιημένη εξουσία κριτής (Δικαστής ή Διοικητικό Όργανο) έναντι οποιουδήποτε ενδιαφερομένου (διαδίκου, παράγοντα της Δίκης ή Διοικούμενου) πρέπει, αφενός, να είναι αλλά και να φαίνεται ότι είναι κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του, απαλλαγμένος από κάθε εσωτερική ή εξωτερική επιρροή, η οποία ενδεχομένως θα νοθεύσει τη κρίση του κατά την άσκηση της εξουσίας του επί τη βλάβη ή επί τη ωφελεία του ενδιαφερομένου προσώπου και αφετέρου να εμπνέει εμπιστοσύνη ότι η βούληση ή κρίση του διαμορφώνεται ερειδόμενη σε αντικειμενικά γεγονότα και αξιολογήσεις». Βλ. επ. ΓΚΕΡΤΣΟΣ, Β., ΠΥΡΓΑΚΗΣ, Δ., «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας. Ενημέρωση με το Ν. 4325/2015», Νομ. Βιβλιοθ., 2015, σελ. 114 επ.

²⁷ Ε.Δ.Δ.Α., aff. *Morel c. France* (requête n° 34130/1996), arrêt du 6 juin 2000, consider. 40: « *La Cour rappelle que l'impartialité au sens de l'article 6 § 1 s'apprécie selon une double démarche : la première consiste à essayer de déterminer la conviction personnelle de tel ou tel juge en telle occasion ; la seconde amène à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime* ». Βλ. επ. Ε.Δ.Δ.Α., aff. *Gautrin et autres c. France* (requête n° 21257/93, 21258/93, 21259/93), arrêt du 20 mai 1998, Recueil 1998-III, pp. 1030-1031, consider. 58.

²⁸ Ε.Δ.Δ.Α., aff. *Mancel et Branquart c. France* (requête n° 22349/06) arrêt du 24 juin 2010, consider. 40, 41: « *La Cour estime que dans ces circonstances, il existait des raisons objectives de craindre que la Cour de cassation ait fait preuve d'un parti pris ou de préjugés quant à la décision qu'elle devait rendre lors du second pourvoi formé par les requérants. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un tribunal impartial* ». Βλ. επ., Ε.Δ.Δ.Α., aff. *Hauschildt c. Danemark*, arrêt du 24 mai 1989, série A no 154, p. 22, § 50 ; aff. *Nortier c. Pays-Bas*,

Ad absurdo συνάγεται λοιπόν ότι η νόθευση της αμεροληψίας εκκινεί από την ύπαρξη ιεραρχικής σχέσης μεταξύ των Διοικητικών Οργάνων διότι, εξ αιτίας ακριβώς αυτής της ιεραρχικής σχέσης και του παρεπόμενου εποπτικού ελέγχου που ασκεί η προϊστάμενη Αρχή στην υφιστάμενή της, δημιουργείται αναμφίβολα εύφορο έδαφος για την ανάπτυξη μεροληπτικών συμπεριφορών. Ο στόχος της εξάλειψης των συμπεριφορών αυτών δύναται να επιτευχθεί μέσω της δημιουργίας ενός νομικού μορφώματος (μηχανισμού) στον οποίο θα μπορούν να απευθύνονται οι Διοικούμενοι (άρα Διοικητικού Οργάνου) αλλά, το μόρφωμα αυτό, θα πρέπει παράλληλα να είναι και ανεξάρτητο υπό την έννοια ότι θα πρέπει να απολαμβάνει λειτουργική και Διοικητική αυτοτέλεια τόσο το ίδιο ως Όργανο όσο και τα μέλη που θα το απαρτίζουν σε σχέση με τη παραδοσιακή δομή της Διοίκησης²⁹. Υπό την έννοια αυτή η δημιουργία των ανεξαρτήτων αρχών είναι αποτέλεσμα, αφενός μεν της ανάπτυξης του Κράτους Δικαίου, αφετέρου δε της κρίσης του σύγχρονου Δημοκρατικού Κράτους³⁰.

Ο καθοριστικός παράγοντας επομένως που διαχωρίζει τις Α.Δ.Α. είναι η απουσία της Υπουργικής εποπτείας, η έλλειψη ιεραρχικής εξουσίας καθώς και εποπτικού ελέγχου. Σε ερμηνευτικό επίπεδο έχει υποστηριχθεί ότι οι Α.Δ.Α. χαρακτηρίζονται ως τα «*Εθνικά συλλογικά Κρατικά Όργανα με αυτοτελή Διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη Κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία και έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοικήσεως, υποτασσόμενα απλώς στον κλασσικό έλεγχο νομιμότητας*»³¹. Ο εν λόγω ορισμός περιγράφει οπωσδήποτε λίαν αναλυτικώς τη νομική φύση αυτών των καινοφανών θεσμικών μηχανισμών, δεν κατορθώνει ωστόσο να ερμηνεύσει την αιτία που οδήγησε το Νομοθέτη να τους απονεμίσει το προνόμιο της ανεξαρτησίας έναντι των άλλων παραδοσιακών Διοικητικών Οργάνων³². Εξάλλου η ιδιότητα της ανεξαρτησίας είναι αυτή που σε επίπεδο

arrêt du 24 août 1993, série A no 267, p. 15, § 33 ; aff. *Saraiva de Carvalho c. Portugal*, arrêt du 22 avril 1994, série A no 286-B, p. 38, § 35.

²⁹ GONOD, P., MELLERAY, F., YOLKA Ph., (sous la direction de), «*Traité de droit administratif*», éd. Dalloz, 2011, T. 1, p. 241: «*On a voulu remettre des institutions impartiales dans le système administratif*».

³⁰ ΚΑΛΤΣΟΓΙΑ - ΤΟΥΡΝΑΒΙΤΗ, Ν., «*Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία*» σε «*Το Κράτος στον 20ο αιώνα – Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Πληροφόρησης*», μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη», Σάκκουλας Αθήνα – Θεσ/νίκη, 2002.

³¹ ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΥ, Μ., «*Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*», εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ. 57 επ. Σχετικά με την απουσία κάθε μορφής εποπτικού ελέγχου στο έργο των Α.Δ.Α. θεμελιώδης είναι και η απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου: DC, décision n° 84 - 173DC du 26 juillet 1984.

³² Για το λόγο αυτό παραθέτουμε τον ορισμό που έχει δώσει το Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας: «*Les AAI peuvent être définies comme des organismes administratifs qui agissent au nom de l'Etat sans être subordonnées au gouvernement et bénéficiaires pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie sans que leur action puisse être orientée, si ce n'est pas le juge. Elles disposent des pouvoirs plus ou moins étendus qui dans certains cas combinent à la fois un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination et se limitent dans d'autres cas à un simple pouvoir d'influence, il est vrai entouré dès lors d'une certaine solennité et donc d'une réelle autorité morale*». Conseil d'Etat, rapport public 2001. Η συνεχής θεσμοθέτηση Α.Δ.Α. στη Γαλλική Δικαιική τάξη έχει προκαλέσει πληθώρα σημαντικών νομικών αναλύσεων – προσεγγίσεων του φαινομένου. Εντελώς ενδεικτικά παρατίθενται οι εξής: SABOURIN, P., «*Les Autorités Administratives Indépendantes, une catégorie nouvelle*» AJDA, 1983, p. 275 et s; CHEVALLIER, J., «*Réflexions sur l'institution des Autorités Administratives*

ορολογίας τις διαχωρίζει *prima facie* από την παραδοσιακή Διοίκηση. Υπό αυτό το πρίσμα λοιπόν και υπό την επίδραση ενός, υπερβολικού ενδεχομένως, ενθουσιασμού η θεωρία με αφορμή την ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στη Γαλλία έκανε λόγο για «*ρήξη στη Γαλλική Διοικητική παράδοση θεμελιωμένη μέχρι τότε στην αρχή της ιεραρχίας και της εξάρτησης της Διοίκησης έναντι της Δημόσιας εξουσίας*³³». Σχηματικά, οι Α.Δ.Α. αποτελούν μία ιδιαίτερη νομική κατηγορία της οποίας «*τα σύνορα χαρακτηρίζονται από μία συγκεκριμένη απροσδιοριστία*³⁴».

Η αντίθεση αυτή που διαπερνά το θεσμό των Α.Δ.Α. (Κρατικό Όργανο που όμως δεν υπάγεται στην εκτελεστική εξουσία) αναζωπυρώνει συνεχώς διαρκείς συζητήσεις τόσο για την ιδιαίτερη νομική τους φύση όσο και για το πώς μπορεί να αποτυπωθεί στο γράμμα του Νόμου η έννοια της ανεξαρτησίας δεδομένου ότι δέχεται, εκ των πραγμάτων, ζωηρές θεωρητικές αμφισβητήσεις στο σύγχρονο περιβάλλον (3).

3. Η κανονιστική της θεσμοθέτηση.

Η ανεξαρτησία της Α.Π.Δ.Π.Χ. θεσμοθετήθηκε δυνάμει του άρθρ. 15 του Ν. 2472/1997³⁵: «*Η Αρχή αποτελεί Ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή και εξυπηρετείται από δική της γραμματεία. Η Αρχή δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε Διοικητικό έλεγχο. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τα μέλη της Αρχής απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η Αρχή υπάγεται στον Υπουργό Δικαιοσύνης και εδρεύει στην Αθήνα. Οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται σε ειδικό φορέα που ενσωματώνεται στον ετήσιο Προϋπολογισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης*».

Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι ο βασικός σκοπός της Α.Π.Δ.Π.Χ. αλλά και του συνόλου των Συνταγματικά θεμελιωμένων Α.Δ.Α. είναι η ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα και όχι η θέσπιση κανόνων. Ειδικότερα, η δυνατότητα παρέμβασης – ρύθμισης είναι μία μορφή Διοικητικής εξουσίας που προσπαθεί βασικά να συγκεράσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα, να αμβλύνει τις αντιθέσεις των μερών, ενδυναμώνοντας παράλληλα τις κοινωνικές σχέσεις. Για το λόγο αυτό εξάλλου η ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα επιτάσσει, όπως οι λύσεις, να μην αποφασίζονται μέσα από μία αυστηρή και ορισμένη διαδικασία³⁶ αλλά με βάση το

Indépendantes», La Semaine Juridique 1986, I 3254; GUEDON, M. J. «*Les Autorités Administratives Indépendantes*», éd. L.G.D.J., 1991; GENTOT, M. «*Les Autorités Administratives Indépendantes*», éd. Montchrestien, 1994; COLLIARD, C. A., TIMSIT, G., «*Les Autorités Administratives Indépendantes*», éd. P.U.F., 1998; GAZIER, F., CANNAC, Y., «*Les Autorités Administratives Indépendantes*», 2001, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, N° 35.

³³ AUTIN, J-L., «*Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*», Tome I, par M. René Dosièrre et Christian Vanneste, enregistré à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2010, p.16.: «*Rupture dans la tradition administrative française, fondée sur le principe hiérarchique et la dépendance de l'administration vis-à-vis de l'autorité politique*».

³⁴ CHEVALIER, J., «*Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification ?*», RFDA, n° 5, 2010, pp. 896-900.

³⁵ Ως Κοινοτική υποχρέωση απορρέουσα από την Οδηγία 95/46/EK οι ρυθμίσεις της οποίας ενσωματώνονται στην Εθνική Δικαιική τάξη (και μάλιστα με αποκλίσεις προς την κατεύθυνση της μείζονος προστασίας) με το Νόμο 2472/1997.

³⁶ AUTIN, J-L, RIBOT, C, «*Manuel du droit administratif général*», 4e édition, LexisNexis Litec, Paris 2005. «*La régulation apparaît comme une alternative à l'intervention autoritaire de la puissance publique dans le cadre des relations sociales. Elle désigne un mode d'ajustement des intérêts faisant appel à des procédés plus souples, moins contraignants et s'inscrit plutôt dans une perspective de*

αμοιβαίο συμφέρον των μερών³⁷. Βάσει της ίδιας συλλογιστικής, οι όποιες κυρώσεις – πρόστιμα, πρέπει να επιβάλλονται μόνον στις περιπτώσεις όπου αναμφίβολα θίγονται με τρόπο παράνομο³⁸ θεμελιώδη δικαιώματα.

Έχει υποστηριχθεί ότι η πραγματική τομή για τις Ελληνικές Α.Δ.Α συντελέστηκε με τη Συνταγματική κατοχύρωση πέντε εξ αυτών (και της Α.Π.Δ.Π.Χ. δυνάμει του άρθρ. 9^Α), κατά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η πρακτική σημασία της Συνταγματικής κατοχύρωσης είναι ότι δεν μπορούν να καταργηθούν με τυπικό Νόμο. Το καθεστώς τους ρυθμίστηκε δυνάμει του άρθρου 101^Α και το νομοθετικό τους πλαίσιο καθορίστηκε κατά ενιαίο τρόπο με τον εκτελεστικό Νόμο 3051/2002 σε συνδυασμό με το άρθρο 138^Α του Κανονισμού της Βουλής³⁹. Ως προς τη ζητούμενη ανεξαρτησία η παρ. 1 του άρθρου 101^Α ρητώς ορίζει ότι: «Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης Αρχής⁴⁰, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως Νόμος ορίζει». Εν πρώτοις, κατοχυρώνεται λοιπόν μετά το νομοθετικό και σε Συνταγματικό επίπεδο η απαγόρευση άσκησης κάθε μορφής Διοικητικού ελέγχου⁴¹ (ενώ με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου εξασφαλίζεται και η Διοικητική της αυτοτέλεια). Η απουσία κάθε μορφής Διοικητικού ελέγχου σημαίνει ότι οι αποφάσεις των Α.Δ.Α. δεν υπόκεινται σε ιεραρχική προσφυγή, αφού καμία Διοικητική Αρχή δεν τοποθετείται σχηματικά πάνω από αυτές, παρά μόνον σε αίτηση θεραπείας οπότε οι ίδιες θα κληθούν να διορθώσουν τα λάθη που τυχόν έχουν διαπράξει κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Νόμου⁴².

Επί της ουσίας βέβαια θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων Α.Δ.Α. αποτελεί τομή μόνον σε συμβολικό επίπεδο, αφού η επέκταση ή ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων τους εξακολουθεί να βρίσκεται στον έλεγχο της Νομοθετικής εξουσίας δεδομένου ότι οι αρμοδιότητές τους δύνανται να μεταβληθούν με τυπικό Νόμο ενώ οι αποφάσεις τους υπόκεινται στον έλεγχο του Διοικητικού Δικαστή. Ο Συνταγματικός μανδύας των Α.Δ.Α. συμβολίζει περισσότερο τη θεσμοθέτηση Αρχών - εγγυητών Συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων

déréglementation». GJIDARA, M., «*Le contrôle exercé par le juge administratif sur autorités administratives indépendantes*»: «*La fonction de régulation qui leur est impartie constitue une caractéristique commune à ce type d'autorités, consistant à définir les règles du jeu dans un domaine donné, afin d'instaurer certains équilibres entre intérêts sociaux de toute nature*».

³⁷ Α.Π.Δ.Π.Χ., απόφαση αριθμ. 8/2016 - Προειδοποίηση προς Κέντρο Φροντίδας ΑΜΕΑ για άμεση απεγκατάσταση καμερών, Α.Π.Δ.Π.Χ., αποφάσεις αριθμ. 134 και 135/2016, συστάσεις για ορθή εγκατάσταση συστήματος καμερών. 193 και 195/2014 - Ικανοποίηση δικαιώματος πρόσβασης εργαζομένου σε στοιχεία του υπηρεσιακού του φακέλου. Απόφαση αριθμ. 17/2016 - Νομιμότητα επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο facebook.

³⁸ Α.Π.Δ.Π.Χ., απόφαση αριθμ. 191/2012 - Επιβολή προστίμου σε εταιρεία για παράνομο σύστημα βιντεοεπιτήρησης σε κατάσταση αερολιμένα. Βλ. επ. και απόφαση αριθμ. 95/2015. Αποφάσεις 26 και 38/2015 – Επιβολή προστίμου για παράνομη επεξεργασία ηλεκτρονικών διευθύνσεων.

³⁹ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ., «*Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση*» σε «*Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*», επιμ. Φραγκάκης Νίκος, Σάκκουλας, 2008, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 45.

⁴⁰ Υπογραμμίζεται ότι ο Συνταγματικός νομοθέτης κάνει λόγο για ανεξάρτητη αρχή, παραλείπει δηλαδή το Διοικητική μολονότι το επίμαχο άρθρο ανήκει στο ΣΤ' τμήμα υπό τον τίτλο «*Διοίκηση*». Αυτή η ερμηνευτική διαφοροποίηση δεν είναι και τόσο αθώα αφού ενδεχομένως υποδηλώνει εμμέσως και την παραδοχή ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν επιτελούν μόνον Διοικητικό έργο αλλά και νομοθετικό (ακριβέστερα ρυθμιστικό με τη θέσπιση κανόνων) και Δικαστικό με την επιβολή κηρώσεων.

⁴¹ ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Β., «*Η Συνταγματική προστασία των προσωπικών δεδομένων*», Σάκκουλας, 2006, Αθήνα-Θεσ/νίκη, σελ. 131 – 132.

⁴² Π.χ. Α.Π.Δ.Π.Χ. απόφαση αριθμ. 45/2015 - Εξέταση της αίτησης θεραπείας κατά της απόφασης 29/2012 της Αρχής.

του πολίτη ή μιας θεμελιώδους υποχρέωσης του Κράτους, αλλά δυστυχώς δεν αποτελεί παράλληλα και ουσιαστική ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Εν κατακλείδι, η σχετική Συνταγματική θεσμοθέτηση των Α.Δ.Α. ουδόλως διαφοροποιεί το Διοικητικό τους χαρακτήρα και ουδόλως ενδυναμώνει την ανεξαρτησία τους.

Η Συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας που συνεπάγεται τη μη υπαγωγή τους στη παραδοσιακή ιεραρχική δομή της Διοίκησης θέτει όμως ζήτημα συμβατότητάς τους με τη βασική αρχή που διέπει κάθε Κράτος Δικαίου, ήτοι με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, *sine qua non* στοιχείο του Δημοκρατικού πολιτεύματος. Τα Διοικητικά Όργανα υπάγονται στην εκτελεστική εξουσία λόγω Δημοκρατικής νομιμοποίησης. Δεδομένου λοιπόν ότι στο Κράτος Δικαίου τα Διοικητικά Όργανα ελέγχονται από την εκτελεστική εξουσία, η ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. (που συνεπάγεται τη μη υπαγωγή τους στην παραδοσιακή Διοικητική δομή⁴³), τονίζει την ασυμβατότητά της με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, διότι *in fine* οι Α.Δ.Α. αντιτίθενται ευθέως στη Δημοκρατική Αρχή που επιτάσσει η Διοίκηση να υπάγεται στη Κυβέρνηση⁴⁴.

Πιο συγκεκριμένα, δυνάμει του ισχύοντος Συντάγματος είναι εφικτή η αρχή της διάκρισης των εξουσιών ακόμη και υπό τη σχετική εκδοχή της, ήτοι της επονομαζόμενης και ως «διασταύρωσης» των λειτουργιών⁴⁵. Όμως, η αρχή αυτή υπό την «οργανική» εκδοχή της αποκλείει στην πράξη τη «σύγχυση» των οργάνων, υπό την έννοια ότι προϋποθέτει κάθε Κρατικό Όργανο να επιτελεί μόνον μία λειτουργία (εκτελεστική, Νομοθετική ή Δικαστική) και όχι πολλές ταυτόχρονα. Η ιδιαίτερη νομική φύση των Α.Δ.Α. που μπορεί να μην είναι από τη φύση τους αμιγώς νομοθετικά, εκτελεστικά ή Δικαστικά Όργανα αλλά κάτι διαφορετικό, δηλαδή εν δυνάμει Όργανα ταυτόχρονα εκτελεστικά και εν μέρει Δικαστικά και νομοθετικά, παραπέμπει σε σύγχυση των Οργάνων⁴⁶ και, κατ' επέκταση, προκαλεί δυσαρμονία με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Επομένως, η Συνταγματική θεμελίωση της ανεξαρτησίας των Α.Δ.Α. ενδυναμώνει ή τουλάχιστον επιβεβαιώνει την ασυμβατότητά τους με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών με αποτέλεσμα να τίθεται αβίαστα ένα ζήτημα, είτε ενδεχόμενης αναθεώρησης θεμελιωδών αρχών του Κράτους Δικαίου, είτε αναδιάρθρωσης του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου. Το Δ.Ε.Ε. μάλιστα, σε πρόσφατη απόφασή του ερμηνεύοντας *latu sensu* το προνόμιο της ανεξαρτησίας, αποφάνθηκε ότι οι Α.Δ.Α. προστασίας δεδομένων των Κρατών μελών δύνανται να αμφισβητήσουν την ισχύ ακόμη και πράξεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

⁴³ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, Α., «Γενική Συνταγματική Θεωρία - Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου», Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004, σελ. 132: «Η Διοίκηση περιλαμβάνει ολόκληρο το φάσμα της Κρατικής οργάνωσης και δραστηριότητας εκτός από τη Νομοθεσία και τη Δικαιοσύνη. Οι διάφορες μορφές Διοίκησης προσδιορίζονται από το Συνταγματικό πρότυπο του Κράτους στο οποίο αντιστοιχούν. Η Διοίκηση διακρίνεται σε κυριαρχική και συναλλακτική. (...) Το σύνολο των ενεργειών της Διοίκησης αποτελεί την Διοικητική δράση. Η Διοίκηση δρα με δύο βασικούς τρόπους. Είτε με την διενέργεια υλικών ενεργειών, είτε με την έκδοση πράξεων ...».

⁴⁴ ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Ι., «Η Αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», τοΣ., 1999, σελ. 547.

⁴⁵ Π.χ. δυνάμει των άρθρων 49 και 86 του Συντάγματος ανατίθενται στη Βουλή Δικαστικές αρμοδιότητες.

⁴⁶ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο σχέδιο επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος», τοΣ., 6/2000, σελ. 1163 επ. ΔΕΛΛΗΣ, Γ., «Ο Δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών», Δίκη, Νοέμβριος 2003: «Η κατασκευή μονάδων του Κράτους κατά το «πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα» - εννοώ τις ανεξάρτητες Αρχές - είναι όψεις της ίδιας θεώρησης της σύγχρονης Πολιτείας, θεώρησης η οποία έρχεται σε ευθεία ρήξη με το παραδοσιακό πρότυπο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών αλλά και των αρμοδιοτήτων που ανατίθεντο παραδοσιακά στη δικαστική λειτουργία».

με την αιτιολογία ότι η αμφισβήτηση αυτή επιβεβαιώνει – ενδυναμώνει την αρχή της αμεροληψίας⁴⁷.

Σε κάθε περίπτωση βέβαια, η ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. και η προσήλωση στην αρχή της αμεροληψίας δεν συνεπάγεται παράλληλα ούτε ανευθυνότητα ούτε ολοκληρωτική απουσία ελέγχου εκ μέρους των Κρατικών Οργάνων. Οι αποφάσεις τους ελέγχονται από τη Δικαστική εξουσία⁴⁸, ενώ η στελέχωση και η εν γένει λειτουργία τους (τρόπος επιλογής των μελών τους⁴⁹, υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων) από τη Νομοθετική. Για το λόγο αυτό άλλωστε έχει κριθεί και νομολογιακά, ότι η συγκρότηση και η λειτουργία τους δεν αντίκειται στο Σύνταγμα⁵⁰. Ωστόσο, οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι ο υφιστάμενος τρόπος διεξαγωγής του Κοινοβουλευτικού ελέγχου κρίνεται ανεπαρκής.

Ειδικότερα, η επιλογή του Προέδρου και των άλλων μελών των Αρχών εναπόκειται ολοκληρωτικά στη πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ ο διορισμός τους αποφασίζεται από τμήμα βουλευτών (Διάσκεψη των Προέδρων). Πρόκειται οπωσδήποτε για μία διαδικασία που μαρτυρά καλές προθέσεις εκ μέρους του Εθνικού νομοθέτη, αυτό όμως δεν συνεπάγεται ότι δεν υπάρχουν και περιθώρια βελτίωσης. Η «επικύρωση» του διορισμού των μελών τους από την Ολομέλεια της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία και για μία και μόνον θητεία (αυξημένης διάρκειας, π.χ. 6 ετών) καθώς επίσης και η εκλογή του Προέδρου εκάστης Α.Δ.Α. μέσα από «εσωτερική» ψηφοφορία των μελών της θα ήταν ενδεχομένως κάποιες λύσεις που θα εξασφάλιζαν στα μέλη των Α.Δ.Α. αφενός μεν ισχυρότερη Δημοκρατική νομιμοποίηση, αφετέρου δε «περισσότερη» ανεξαρτησία και ευχέρεια λήψης πρωτοβουλιών.

Το ζήτημα όμως που χρήζει ειδικότερης διερεύνησης είναι το, κατά πόσον η εκτελεστική εξουσία δύναται και με ποιον τρόπο να επεμβαίνει στο έργο τους (4).

4. Η νομολογιακή της οριοθέτηση.

Η έννοια της ανεξαρτησίας των Α.Δ.Α. απέναντι στην εκτελεστική εξουσία αποτέλεσε το αντικείμενο ερμηνείας μίας εξαιρετικά σημαντικής απόφασης του Δ.Ε.Ε⁵¹. Το τελευταίο καταδίκασε τη Γερμανία για την αποτυχία της να εκπληρώσει

⁴⁷ Δ.Ε.Ε., απόφαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2015 στην υπόθεση C-362/14 *Maximilian Schrems κατά Data Protection Commissioner*: «Παρότι το Δικαστήριο είναι το μόνο αρμόδιο να κηρύξει το ανίσχυρο πράξεως της Ένωσης, οι εθνικές αρχές ελέγχου όταν επιλαμβάνονται σχετικής αιτήσεως, ακόμη και στην περίπτωση που υφίσταται απόφαση της Επιτροπής κατά την οποία τρίτη χώρα εξασφαλίζει ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, μπορούν να εξετάσουν αν η διαβίβαση δεδομένων ενός προσώπου προς τη χώρα αυτή είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της νομοθεσίας της Ένωσης σχετικά με την προστασία των εν λόγω δεδομένων, καθώς και να προσφύγουν, όπως και ο ενδιαφερόμενος, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ώστε τα δικαστήρια αυτά να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα προκειμένου να εξετασθεί το κύρος της εν λόγω αποφάσεως».

⁴⁸ Δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 8 του Ν. 3051/2002, οι αποφάσεις των Συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

⁴⁹ Δυνάμει του άρθρου 14 δ' του Κανονισμού της Βουλής σε συνδυασμό με το άρθρο 16 του Ν. 2472/1997.

⁵⁰ Σ.τ.Ε. (Ολ.) 872/1992; Σ.τ.Ε. (Ολ.) 2279/01: «Με τα δεδομένα αυτά, η σύσταση της Αρχής και η συγκρότησή της δεν αντίκειται σε καμιά συνταγματική διάταξη ή αρχή, δοθέντος άλλωστε ότι ως εκ του ειδικού κοινοβουλευτικού ελέγχου για την επιλογή των μελών της Αρχής (πλην του Προέδρου) υπάρχει αναγωγή της συγκρότησής της στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας».

⁵¹ Δ.Ε.Κ., απόφαση της 9^{ης} Μαρτίου 2010 (Ολομ) στην υπόθεση C-518/07 *Commission κατά Γερμανίας*. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι οι Δικαστές αντιτάχθηκαν στην πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα. Το κείμενο της απόφασης όπως επίσης οι προτάσεις των διαδίκων και του Γενικού Εισαγγελέα είναι διαθέσιμα στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την Οδηγία 95/46/EK, η οποία (πριν τη κατάργησή της από τους Δικαστές της πλατείας Kirchberg⁵²), απαιτούσε την «πλήρη ανεξαρτησία» των Εθνικών Αρχών προστασίας δεδομένων, ως απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου να μπορούν να εγγυηθούν ικανοποιητικό επίπεδο προστασία των δεδομένων αυτών. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι Γερμανικές Αρχές είχαν προβεί σε συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 28 της καταργηθείσας Οδηγίας, εφαρμόζοντας μόνον τη λειτουργική ανεξαρτησία και όχι την «πραγματική», όπως ερμηνεύθηκε εκ των υστέρων από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Αναλυτικότερα, η Γερμανική νομοθεσία επέτρεπε τη δυνατότητα μίας μορφής εποπτικού ελέγχου στις Αρμόδιες Αρχές Προστασίας δεδομένων των Γερμανικών κρατιδίων (Länder) από Υπουργεία με την αιτιολογία ότι η έννοια της «πλήρους ανεξαρτησίας» αφορά στην αμεροληψία έναντι των ελεγχόμενων, ήτοι μόνον έναντι του ιδιωτικού τομέα και όχι ανεξαρτησία έναντι του Κράτους.

Από την πλευρά της η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλούμενη την κλασσική εκδοχή της διάκρισης των εξουσιών, υποστήριξε ότι η Υπουργική εποπτεία, δηλαδή ο ασκούμενος έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας ουδόλως επηρεάζει την ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. δεδομένου ότι και σε δικαιοπολιτικό επίπεδο η πλήρης ανεξαρτησία απαιτείται για λόγους σεβασμού των Δημοκρατικών Αρχών να γνωρίζει όρια. Τα όρια αυτά επιβάλλουν «την υποταγή της Διοίκησης στις εντολές της Κυβέρνησης η οποία είναι υπεύθυνη ενώπιον του Κοινοβουλίου».

Ο Γενικός Εισαγγελέας υιοθετώντας επί της ουσίας την ερμηνεία της Γερμανικής νομοθεσίας υποστήριξε με τις προτάσεις του⁵³ «*ότι ουδείς αμφισβητεί ότι οι εν λόγω Αρχές είναι Διοικητικά όργανα και ότι, ως εκ τούτου, ανήκουν στη σφαίρα της εκτελεστικής εξουσίας. Επομένως, η επιταγή περί της ασκήσεως των καθηκόντων τους με πλήρη ανεξαρτησία πρέπει να οριοθετηθεί αποκλειστικώς και μόνο στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας και όχι σε σχέση με άλλες μορφές Κρατικών εξουσιών... Η ανεξαρτησία δεν πρέπει να συγχέεται με την έλλειψη δυνατότητας υποβολής σε έλεγχο... Υπό το πρίσμα αυτό, η Κρατική εποπτεία συμβάλλει στη λειτουργία του συστήματος ελέγχου της εφαρμογής των διατάξεων που έχουν θεσπισθεί κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 95/46/EK*».

Το Δ.Ε.Ε. προσπάθησε να ερμηνεύσει τα όρια ανεξαρτησίας των Α.Δ.Α. και να ορίσει την έννοια της πλήρους ανεξαρτησίας ακολουθώντας μία κατά βάση τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 28 της Οδηγίας 95/46/EK. Οι Δικαστές στην απόφασή τους υπόμνησαν τις δύο (2) κατηγορίες κατηγοριοποίησης των Α.Δ.Α. ανάλογα με τη φύση της αποστολής που καλούνται να επιτελέσουν. Έτσι διαχώρισαν τεχνηέντως την ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. που δημιουργήθηκαν για να προασπίσουν πρωτίστως θεμελιώδη δικαιώματα με αυτή των Α.Δ.Α. στις οποίες έχει ανατεθεί ένας

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5020bb20cefed4cdf80b9d2cde8603cdd.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTa3r0?text=&docid=79752&pageIndex=0&doclang=EL&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=92033>

Βλ. επ. ως προς το σχολιασμό της, AUBERT, M., BROUSSY, E., DONNAT, F., «*Chronique de jurisprudence communautaire. Autorités Administratives Indépendantes et principes démocratiques*», AJDA, 2010, p. 938 – 939. KAUFF – GAZIN, F., «*Vers une conception Européenne de l'indépendance des Autorités de regulation ?*», Europe, juillet 2010, Etudes n. 9, pp. 12–16.

⁵² Πρόκειται για τις αποφάσεις της 8^{ης} Απριλίου 2014 (υπόθεση C-288/12) *Κομισιόν εναντίον Ουγγαρίας* και τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *Digital Rights Ireland Ltd* (υπόθεση C-293/12) *εναντίον Ιρλανδίας* και *Kärntner Landesregierung* (υπόθεση C-594/12).

⁵³ Διαθέσιμες στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CC0518&lang1=el&type=TXT&ancre=>

καθαρά ρυθμιστικός ρόλος⁵⁴. Προκειμένου λοιπόν οι Α.Δ.Α. προστασίας θεμελιωδών ελευθεριών (στις οποίες ανήκουν φυσικά και οι Α.Δ.Α. προστασίας δεδομένων) να ασκούν τα καθήκοντά τους με τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο «πρέπει να απολαύουν ανεξαρτησίας η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να ασκούν τα καθήκοντά τους χωρίς εξωτερική επιρροή. Η ανεξαρτησία αυτή αποκλείει όχι μόνον κάθε εξωτερική επιρροή εκ μέρους των ελεγχόμενων οργανισμών, αλλά και κάθε εντολή και κάθε άλλη εξωτερική επιρροή, άμεση ή έμμεση, η οποία θα μπορούσε να διακυβεύσει την εκ μέρους των εν λόγω Αρχών εκπλήρωση των καθηκόντων τους που συνίσταται στην επίτευξη της προσήκουσας ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁵⁵».

Όπως και στη περίπτωση της Δικαστικής εξουσίας, αυτή η ευρεία θεώρηση της έννοιας της ανεξαρτησίας εκ μέρους του Δικαστηρίου αποτελεί μία ipso facto παραδοχή, ότι οι Α.Δ.Α. προστασίας θεμελιωδών ελευθεριών, ούσες εξοπλισμένες με το προνόμιο της επιβολής κυρώσεων, εντάσσονται στα Κρατικά Όργανα των οποίων οι αποφάσεις επιβάλλεται να σέβονται τις επιταγές του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. περί «δίκαιης Δίκης», αποτελούν δηλαδή οιονεί δικαιοδοτικά Όργανα. Υπό το πρίσμα αυτό, οι Α.Δ.Α. μπορεί βέβαια να αποτελούν Διοικητικά Όργανα αυτό όμως δεν συνεπάγεται ότι η Πολιτεία μπορεί να παρεμβαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο τόσο στον τρόπο λειτουργίας τους όσο και στη λήψη των αποφάσεων που λαμβάνουν, διότι η παρέμβαση είναι ασύμβατη με την ανεξαρτησία που επιβάλλεται να απολαμβάνουν. Σε τελική ανάλυση η ανεξαρτησία των Α.Δ.Α. δεν διαχωρίζεται σε λειτουργική ή οργανική. Υπάρχει μόνον η πραγματική ανεξαρτησία η οποία πραγματώνεται μέσα από την πλήρη αποκοπή των Α.Δ.Α. με την εκτελεστική εξουσία.

Η προσέγγιση του Δ.Ε.Ε. υποδηλώνει επίσης και τη δυσπιστία του ως προς το σεβασμό της αρχής της αμεροληψίας εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας. Η επίμαχη απόφαση υποδηλώνει, ότι η άσκηση εποπτικού ελέγχου στις Εθνικές Αρχές προστασίας δεδομένων είναι ασύμβατη με την απαίτηση για πραγματική ανεξαρτησία διότι, ακόμη και όταν ο ελεγχόμενος υπάγεται στον ιδιωτικό τομέα (όπου το Κράτος δεν έχει ή ακριβέστερα δεν πρέπει να έχει άμεσο ενδιαφέρον), υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος μεροληπτικής αντιμετώπισης του από τις Κρατικές Αρχές. Ο κίνδυνος αυτός αν δεν εξαλείφεται ολοσχερώς τουλάχιστον ελαχιστοποιείται από την απουσία εποπτικού (ή ιεραρχικού) ελέγχου εκ μέρους της παραδοσιακής Διοίκησης.

Η απόφαση αυτή είναι πολύ σημαντική διότι, αφενός μεν ενδυναμώνει το θεσμικό και λειτουργικό ρόλο των Α.Δ.Α. προάσπισης θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵⁶, αφετέρου δε επικυρώνεται και νομολογιακά ότι οι εν λόγω Αρχές (μολονότι εκ της θεωρίας και της νομολογίας δεν έχει έτι διευκρινιστεί πειστικώς) δεν αντιτίθενται στις Αρχές τις Δημοκρατίας.

⁵⁴ Παρ. 23 της απόφασης: « Συνεπώς, οι αρχές ελέγχου του άρθρου 28 της οδηγίας 95/46 είναι οι θεματοφύλακες των εν λόγω θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και η σύστασή τους εντός των κρατών μελών θεωρείται, όπως προκύπτει από την εξηκοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 95/46, ως ουσιώδες στοιχείο της προστασίας των ατόμων από την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ».

⁵⁵ Παρ. 23 της απόφασης.

⁵⁶ Ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (Ε.Ε.Π.Δ.) σε δελτίο τύπου μετά την έκδοση της απόφασης ανέφερε: «The judgment of the Court is of great importance. It strengthens and clarifies the position of data protection authorities as part of the fundamental right to data protection». Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Press/2010/EDPS-2010-04_Independence_DPAs_EN.pdf

5. Το ζήτημα της ανεξαρτησίας ως δυναμικό φαινόμενο.

Σε κάθε περίπτωση βέβαια το ζήτημα της ανεξαρτησίας των Α.Δ.Α. δεν είναι στατικό, αλλά δυναμικό εξαρτώμενο τόσο από την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών όσο και από την προσαρμοστικότητα του Δικαίου σε αυτές. Λαμπρό παράδειγμα αποτελεί ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων⁵⁷ που ψηφίστηκε προσφάτως (14 Απριλίου 2016), ένα νομικό κείμενο για τη σύνταξη του οποίου αναμείχθηκαν κατά κοινή ομολογία τα ισχυρότερα λόμπυ της Ε.Ε⁵⁸. Αρκεί μόνο να αναφερθεί ότι χρειάστηκε περισσότερο από τρεις (3) μήνες σε γλωσσολόγους και νομικούς επιστήμονες προκειμένου να μεταφραστεί η τελική έκδοση των 261 σελίδων. Ο νέος αυτός Κανονισμός Προστασίας δεδομένων είναι νομοθέτημα άμεσης εφαρμογής. Αυτό ουσιαστικά σημαίνει ότι η θέση του σε ισχύ εκτοπίζει ουσιαστικά το Ν. 2472/1997, τουλάχιστον ως προς τα άρθρα που αφορούν στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού καθώς και ως προς τις διατάξεις του που βρίσκονται τυχόν σε αντίθεση μαζί του. Ο Κανονισμός καταργεί και επισήμως την περίφημη Οδηγία 95/46/ΕΚ⁵⁹ και θα αρχίσει να ισχύει στα Κράτη μέλη δύο (2) χρόνια μετά, δηλαδή από το έτος 2018.

Με βάση τα άρθρα 51 και 52 ο Κανονισμός αναφέρεται όχι πλέον σε Ανεξάρτητες Διοικητικές αλλά σε Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές που πρέπει να απολαμβάνουν πλήρη ανεξαρτησία διευκρινίζοντας, ότι τα μέλη τους *«εκτελούν τα καθήκοντά τους και ασκούν τις εξουσίες τους σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό χωρίς εξωτερικές επιρροές, είτε άμεσες είτε έμμεσες, και δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν»*. Μολονότι ομολογουμένως είναι πολύ νωρίς ακόμη, καθόσον ο Κανονισμός δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι ο Ευρωπαϊός Νομοθέτης, αν και προέβη σε κάποια θετικά βήματα προσανατολιζόμενος στην ενδυνάμωση της προστασίας του ατόμου⁶⁰, αποδείχθηκε λιγότερο τολμηρός από όσο ενδεχομένως θα έπρεπε στη διαφύλαξη και ενδυνάμωση της Ανεξαρτησίας των Αρχών. Την ατομία του μαρτυρά το γεγονός ότι δεν δημιούργησε κοινούς Ευρωπαϊκούς κανόνες, αλλά αντιθέτως άφησε στον Εθνικό νομοθέτη των Κρατών μελών τη θεσμοθέτηση, με τυπικό Νόμο, των προϋποθέσεων εκλογιμότητας και επιλογής των μελών τους, διάταξη που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κερκόπορτα, που θα επιτρέψει, ενδεχομένως, έναν αόρατο εποπτικό έλεγχο εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας. Η εξέλιξη άλλωστε των νέων τεχνολογιών και οι απεριόριστες δυνατότητες που προσφέρουν αποτελούν το τέλειο κίνητρο για την *ad libitum* νόθευση της πραγματικής ανεξαρτησίας. Το αν οι φόβοι αυτοί θα επιβεβαιωθούν ή όχι είναι κάτι που νομοτελειακά θα αποδειχθεί στο άμεσο μέλλον.

Γεώργιος Τσαούσης

Δικηγόρος Ιωαννίνων

Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Πανεπιστημίου Ντιζόν

⁵⁷ Ολόκληρος ο Κανονισμός είναι διαθέσιμος στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5419_2016_INIT&from=GR

⁵⁸ Πηγή DLA Piper Law firm.

⁵⁹ Η κατάργηση της Οδηγίας ήταν απαραίτητη από τη στιγμή που, όπως αναφέρθηκε και ως άνω, με βάση τη νομολογία του Δ.Ε.Ε. ερχόταν σε αντίθεση με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

⁶⁰ Ο Κανονισμός σε γενικές γραμμές θεσμοθετεί τρία (3) νέα δικαιώματα: α) Προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών διότι για τους κάτω των 16 ετών απαιτείται πλέον και η συγκατάθεση κηδεμόνα, β) Δικαίωμα στην λήθη που επιτρέπει στο υποκείμενο να ζητήσει τη διαγραφή των δεδομένων που τον αφορούν και ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει υποχρέωση να προχωρήσει στην άμεση διαγραφή τους και γ) Δικαίωμα φορητότητας των δεδομένων όπου το υποκείμενο δύναται να ζητά από τον υπεύθυνο επεξεργασίας να λαμβάνει τα δεδομένα που τον αφορούν σε κοινώς αναγνωρίσιμο μορφότυπο.