

ΟΙ «ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ» ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗΣ*

Αντώνης Μεταξάς

Καθηγητής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ως θεσμός, οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν κομβικό άξονα ενός διακριτού ευρωπαϊκού προτύπου διακυβέρνησης αρρήκτως συνδεδεμένου με την αρχή του κράτους δικαίου, η οποία θεμελιώνεται στην ταυτοτική διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η υπόσταση θεσμικών αντιβάρων με αρμοδιότητες εμπίπτουσες στην κανονιστική πραγμάτωση του αξιακού πυρήνα της ΕΕ δεν συνιστά ζήτημα εμπίπτον στη νομικώς ανέλεγκτη απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Η διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ δεν συνιστά ευχολόγιο στερούμενο κανονιστικής επενέργειας και νομικής δεσμευτικότητας –αντιθέτως, εμπεριέχει τον αξιακό προσανατολισμό μιας νομικά δεσμευτικής για τα κράτη μέλη κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας.

ABSTRACT

Independent Authorities are a key feature of a distinct European model of governance, one that is inextricably linked to the principle of the rule of law enshrined in the EU's identity clause, Article 2 TEU. In this light, the establishment of institutional counterweights vested with powers relating to the regulatory implementation of the nucleus of the EU's values cannot be regarded as falling within the unfettered discretion of the Member States. Article 2 TEU is not a mere declaration of aspirations devoid of regulatory effect or enforceability; rather, it articulates the value orientation of a shared European constitutional identity that is legally enforceable upon the Member States.

* Η παρούσα μελέτη συνιστά προδημοσίευση της συμβολής του γράφοντος στον Τιμητικό Τόμο για την Ομοτ. Καθηγήτρια κ. Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών σπανίως τυγχάνει ζωηρής επιδοκιμασίας και ουσιαστικής, ειλικρινούς στήριξης από την εκάστοτε κυβερνητική εξουσία στη χώρα μας. Συχνά προσεγγίζεται ως μια «αναγκαία» ενόχληση και ως φραγμός των πάσης φύσεως «ευχερειών» της «δημοκρατικά νομιμοποιημένης» πολιτικής εξουσίας αλλά και ιδιωτικών συμφερόντων φίλα προσκείμενων σε αυτήν. Ειδικά δε στην περίπτωση Ανεξαρτήτων Αρχών επιφορτισμένων με τη διασφάλιση επαυξημένης προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, αυτή η δυσανεξία αποκτά, ως και πρόσφατα αρνητικά παραδείγματα της ελληνικής επικαιρότητας δεικνύουν, ενίοτε ανησυχητικές διαστάσεις. Η δυσανεξία αυτή, αλλά και η κατά περίπτωση ευθεία υπονόμηση, μπορεί να προσλάβει ποικίλες εκφάνσεις: είτε άμεσες και ευθείες, δια της εξάσκησης επιθέσεων και πιέσεων σε αδέκαστους και «ανυπάκουους» κρατικούς λειτουργούς που τις στελεχώνουν ή με πιο «εκλεπτυσμένους» αλλά εξίσου ή και περισσότερο αποτελεσματικούς τρόπους που ενίοτε υιοθετούνται και θα μπορούσαν να συμπυκνωθούν με την φαινομενικά αντιφατική συνεκτική διατύπωση «υπονόμηση δια της αναβάθμισης». Είναι κοινό μυστικό ότι πλείστες Ανεξάρτητες Αρχές στον τόπο μας είναι τραγικά υποστελεχωμένες σε βαθμό κατατείνουντα στην εξ αντικειμένου (μάλλον βολική για κυβερνώντες και συνοδά ιδιωτικά συμφέροντα) αδυναμία τους να επιτελέσουν τις ολοένα ποιοτικά και ποσοτικά διευρυνόμενες αρμοδιότητές τους και τη σύστοιχη με αυτές ελεγκτική τους δράση.

Αυτές τις αρνητικές ενδείξεις και τάσεις οφείλει ο υπεύθυνος επιστημονικός λόγος να τις αναδεικνύει χωρίς ωραιοποιήσεις και να τις στηλιτεύει. Θεωρητικές επεξεργασίες και πομφόλυγες αφιστάμενες της ανάγκης να αποτυπώνουμε τα πράγματα στην πραγματική τους διάσταση δεν έχουν μείζονα προστιθέμενη αξία σε μια κρίσιμη ιστορική καμπή ως αυτή που διανύουμε, στην οποία ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός και το φιλελεύθερο κράτος Δικαίου δέχονται σφοδρές επιθέσεις από ποικίλες εστίες ολοκληρωτισμού και δημαγωγίας. Στη συνέχεια της παρούσας ανάλυσης θα επιχειρηθεί η στοιχειοθέτηση μιας βασικής θέσης: της συσχέτισης του παραδείγματος των Ανεξαρτήτων Αρχών με το ενωσιακό δικαιοκρατικό πρότυπο και την κομβική, ταυτοτική διάταξη του άρθρου 2 της ΣΕΕ. Δια αυτής της κανονιστικής συνύφανσης αποτυπώνονται και σαφή εκ του ενωσιακού δικαίου απορρέοντα νομικά όρια των κρατών μελών, των εκάστοτε κυβερνητικών πλειοψηφιών αλλά και του εθνικού νομοθέτη, ακόμη και του συνταγματικού, εν σχέσει με τις όποιες τους παρεμβάσεις στην αποτελεσματική λειτουργία των Ανεξαρτήτων Αρχών.

II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ – ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών με τη μορφή διακριτών από το κυρίως σώμα της Διοίκησης θεσμικών μορφωμάτων¹, επιφορτισμένων με συγκεκριμένες κομβικές αρμοδιότητες, προσέλαβε σημαντικές διαστάσεις στην Ευρώπη μετά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα. Αποκρυσταλλώθηκαν συγκροτώντας μια νέα προσέγγιση διακυβέρνησης, η οποία κατατείνει στη θωράκιση του κράτους

¹ Πρβλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν*, Syntagmawatch.gr 19.06.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

δικαίου και στην εξάλειψη διαχρονικών παθογενειών της εκάστοτε κυβερνητικής εξουσίας που ανάγονται κατά κύριο λόγο στις κομματικές της εξαρτήσεις² (π.χ. πελατειακές σχέσεις), στο φαινόμενο του όλως επίκαιρου (και εν Ελλάδι) πρωθυπουργοκεντρισμού³ και στον εγγενή κίνδυνο αυθαιρεσιών ή/και καταχρήσεων εξουσίας⁴. Επιδιώκοντας την κατά το δυνατόν πληρέστερη κι ευρύτερη τήρηση των επιταγών της αρχής της αμεροληψίας της Διοίκησης, η οποία αποτελεί σημαντική έκφανση του κράτους δικαίου⁵, οι Ανεξάρτητες Αρχές συντείνουν σε μια απαραίτητη μετεξέλιξη της σύγχρονης Διοίκησης και Δημοκρατίας πέρα από στενές πλειοψηφιοκεντρικές προσεγγίσεις, ειδικώς μάλιστα σε τομείς που το ζητούμενο είναι ενίοτε ακριβώς το αντίθετο: η προάσπιση και θωράκιση θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου και του πολίτη εν ανάγκη και έναντι των διαθέσεων της εκάστοτε «πλειοψηφίας»⁶. Προς τούτο, οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται κυρίως από τον εν γένει αυτόνομο ρόλο τους εντός της ευρύτερης κρατικής λειτουργίας, συνιστούν δηλαδή «θεσμικά αντίβαρα» της εξουσίας⁷ που είναι αναγκαία σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και η σωστή λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού σε κομβικές αγορές προς όφελος του τελικού καταναλωτή⁸.

Στην ελληνική έννομη τάξη, ορισμένες Ανεξάρτητες Αρχές κατοχυρώνονται ρητά στο Σύνταγμα, άλλες ιδρύθηκαν και λειτουργούν κατ' εφαρμογήν απευθείας του ενωσιακού δικαίου κι άλλες προβλέπονται από τυπικούς νόμους. Ανεξάρτητα από την κατά περίπτωση συνταγματική τους κατοχύρωση ή νομοθετική τους πρόβλεψη (είτε βάσει εθνικού ή ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου),

² Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*, 2018, σελ. 77, παρ. 2· Α. Bianculli/X. F. Marin/J. Jordana, *The world of Regulatory Agencies: Institutional varieties and administrative traditions*, Jerusalem papers in Regulation & Governance (vol. 58) 2013, σελ. 1-34· Γ. Παπαδημητρίου, «Ανεξάρτητες Αρχές: Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση», σε: Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, 2003, σελ. 227-231.

³ Βλ. Ν. Ζέρβα, *Πρωθυπουργοκεντρισμός και θεσμικά αντίβαρα*, ΕφημΔΔ 2022, σελ. 250 επ., με περαιτέρω εκτενείς παραπομπές.

⁴ Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*, ό.π., σελ. 178-179· Η. Μαυρομούστακου, *Σύγχρονες μορφές Διοίκησης. Μια συγκριτική και ευρωπαϊκή προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, 2012, σελ. 37.

⁵ Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*, ό.π., σελ. 76· Α. Κερχής, *Σκέψεις επί της έννοιας Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή*, ΕφημΔΔ 2007, σελ. 353.

⁶ H. Wenander, *Administrative Independence in the Nordic States – EU law requirements and national traditions*, Nordic Journal of European Law (vol. 5) 1/2022.

⁷ Πρβλ. Γ. Τασόπουλο, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2007· βλ. Idem, *Πρινονίζοντας τα συνταγματικά θεμέλια των Ανεξάρτητων Αρχών*, Syntagmawatch.gr 11.01.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024)· Κ. Γιαννακόπουλο, *Δύσκολοι καιροί για τις Ανεξάρτητες Αρχές, constitutionalism.gr* 23.04.2021, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024)· Σ. Βλαχόπουλο, *Λαός δεν είναι αυτό που βλέπετε, είναι πολιτεία*, Το Βήμα 06.11.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024)· Π. Παυλόπουλο, *Ένας εχθρός του κράτους δικαίου – Η επικυριαρχία του οικονομικού επί του θεσμικού*, News24/7.gr 01.11.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024).

⁸ Ως προς την εγγυητική λειτουργία του κράτους για τη ρύθμιση κομβικών αγορών, βλ. και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η έκδ., 2015, σελ. 433, αρ. 916^ε. καθώς και Θ. Πανάγο, *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση*, 2017, σελ. 122, αρ. 236· Αικ. Ηλιάδου, *Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση των αγορών δικτύου*, 2010· Σ. Κουτσουμπίνα, *Ανεξάρτητες Αρχές και Ατομικά Δικαιώματα*, ΔτΑ 10/2001, σελ. 377· Αικ. Παπανικολάου, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως θεσμός επαύξησης και εγγύησης των δικαιωμάτων*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Ειδικό Τεύχος: Αφιέρωμα στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, 2004, σελ. 47· Α. Παραρά, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 123.

ως εκτενώς επιχείρησα να στοιχειοθετήσω σε πρόσφατη μονογραφία μου⁹, σήμερα, τόσο η προστασία της ίδιας της ύπαρξης/υπόστασης (*Bestandsschutz*) του μοντέλου διακυβέρνησης που συγκροτείται στη βάση της ύπαρξης και αποτελεσματικής λειτουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών όσο και η διασφάλιση της ανεξαρτησίας δράσης τους (*Unabhängigkeitsgarantie*) ανάγεται απευθείας στο ενωσιακό δίκαιο. Η ίδρυση και η λειτουργία τους, ούσα αρρήκτως συνδεδεμένη με την αρχή του κράτους δικαίου, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης ως ρητά επισημαίνει η θεμελιακή διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ, κατατείνει σε μια δικαιοκρατικού προσανατολισμού εναρμόνιση του μοντέλου διακυβέρνησης στα κράτη μέλη της Ένωσης. Αυτή η θέση προφανώς δεν συνιστά θεωρητική απόφαση στερούμενη πρακτικής σημασίας –το αντίθετο. Η τοποθέτηση αυτή συνεπάγεται και υπονοεί ότι πλέον συστέλλεται αντιστοίχως η κυριαρχική ευχέρεια των κρατών μελών να προβούν στην υιοθέτηση μιας γενικής απόκλισης από το εν λόγω δικαιοκρατικά επιβαλλόμενο μοντέλο. Κατά τούτο, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του ενωσιακού κεκτημένου ως κομβικός άξονας ενός διακριτού ευρωπαϊκού προτύπου διακυβέρνησης¹⁰, η υιοθέτηση και η τήρηση του οποίου αποτελεί νομική υποχρέωση των κρατών μελών απορρέουσα απευθείας από το άρθρο 2 ΣΕΕ¹¹.

III. ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θεσπίζονται είτε με σκοπό την εποπτεία και ρύθμιση της λειτουργίας συγκεκριμένων κομβικών αγορών, είτε για τη διασφάλιση ενισχυμένου αμερόληπτου ελέγχου της αποτελεσματικής προστασίας βασικών θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οφείλουν να ασκούν τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους μη υποκείμενες στη λογική ενός κακώς νοούμενου «πολιτικού κόστους» και στις διακυμάνσεις και συγκυριακές επιλογές του κοινού νομοθέτη¹² δρώντας, ως προελέχθη, ως «θεσμικά αντίβαρα» έναντι της κομματικής κυβερνώσας πλειοψηφίας¹³.

Σε αυτό το πνεύμα κινήθηκε και ο ενωσιακός νομοθέτης δια της συστάσεως και αμιγώς ενωσιακών Ανεξαρτήτων Αρχών, ως λ.χ. της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων

⁹ Α. Μεταξάς, *Ανεξάρτητες Αρχές και Ευρωπαϊκό Δικαιοκρατικό Κεκτημένο*, 2025.

¹⁰ Μ. Lampropoulou/S. Ladi, *The Role and Performance of Independent Regulatory Agencies in Post-Crisis Greece*, GreeSE Paper No. 145/2020.

¹¹ Για την κεντρική σημασία της κομβικής διάταξης του άρθρου 2 ΣΕΕ βλ. τις διεξοδικές αναπτύξεις στο σημαντικό βιβλίο του Α. von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts – Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, 2022. Πρβλ. επίσης το άρθρο 2 του Κανονισμού (ΕΕ) αρ. 2020/2092, της 16ης Δεκεμβρίου του 2020, περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης: «Το κράτος δικαίου αναφέρεται στην αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας που συνεπάγονται διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, απαγόρευση της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, αποτελεσματική δικαστική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, μεταξύ άλλων όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα, διάκριση των εξουσιών και την απαγόρευση των διακρίσεων και την ισότητα ενώπιον του νόμου. Το κράτος δικαίου νοείται λαμβανομένων υπόψη των άλλων αξιών και αρχών της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ».

¹² Ευ. Βενιζέλος, *Η σχέση εισαγγελικών αρχών και Ανεξάρτητων Αρχών – Σεβασμός ή παραβίαση των εγγυήσεων του κράτους δικαίου; Σχόλιο στην 1/2023 Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου*, constitutionalism.gr 12.01.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.11.2023).

¹³ Α. Μανιτάκης, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, 2011.

(EFSA), της Ευρωπαϊκής Αρχής Φαρμάκων (EMA) και του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή¹⁴. Τούτο δε, παρότι η ΕΕ δεν διαθέτει ρητή νομική υποχρέωση απορρέουσα από τις Συνθήκες για τη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών στα κράτη μέλη (πλην ενδεχομένως της γενικής επιταγής για την προστασία των προσωπικών δεδομένων υπό το φως του άρθρου 16 ΣΛΕΕ και 8 του Χάρτη)¹⁵. Σε αυτή την ευρύτερη κουλτούρα διακυβέρνησης και δημοκρατικής λογοδοσίας εμπίπτουν, εκτός από τις Ανεξάρτητες Αρχές με αρμοδιότητα ρύθμισης αγορών, και ανεξάρτητες εποπτικές Αρχές όπως είναι λ.χ. οι Συνήγοροι του Πολίτη – Διαμεσολαβητές (*Ombudpersons*) και Επιτροπές ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των οποίων ο ρόλος είναι, εκτός των άλλων, να υποβοηθούν κυβερνητικά ή διοικητικά όργανα¹⁶ στην ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών¹⁷. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβόνας και, ιδίως, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔ), ενισχύθηκε περαιτέρω η συγκρότηση ενός ενωσιακού πλαισίου νομικής υποχρεωτικότητας για τα κράτη μέλη εν σχέσει με την ενεργή, αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο σεβασμός και η προώθηση των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης, σε συνδυασμό με τις αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση, όπως αυτές ρητώς ορίζονται αλλά και δεσμευτικά –με την έννοια μιας σαφούς νομικής υποχρεωτικότητας– αναγνωρίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι του συνόλου της ίδιας της υπόστασης της Ένωσης συγκροτούσες ένα συνταγματικό διαπλαστικό πλαίσιο προς τη συγκρότηση μιας ευρωπαϊκής δημοκρατικής κοινωνίας¹⁸.

Ενόψει αυτού, οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας¹⁹ των Ανεξάρτητων Αρχών βρίσκονται στο επίκεντρο της προσοχής του ενωσιακού νομοθέτη, ως ο πυρήνας της θωράκισης της επιδιωκόμενης αμεροληψίας, της αποφυγής δυσμενών διακρίσεων ή της προνομιακής μεταχείρισης επιχειρήσεων και συμφερόντων, ενώ επίσης διασφαλίζουν τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό τους²⁰. Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση έναντι κινδύνων και πιέσεων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν το έργο τους, να κλονίσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών και τελικά να θέσουν σε κίνδυνο την ίδια την αρχή του κράτους δικαίου. Όπως έχει ρητά επισημάνει το ΔΕΕ, «απλώς και μόνον ο κίνδυνος ότι οι εποπτεύουσες αρχές μπορούν να ασκήσουν πολιτική επιρροή επί των αποφάσεων των αρχών ελέγχου αρκεί για να εμποδίσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων τους»²¹.

¹⁴ M. Wood, *Can independent regulatory agencies mend Europe's democracy? The case of the European Medicines Agency's public hearing on Valproate*, *The British Journal of Politics and International Relations* (vol. 24) 4/2021.

¹⁵ Θ. Γαλάνης, *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Μία ανάγνωση του ενωσιακού κεκτημένου*, 2018, σελ. 9-10.

¹⁶ A. Héritier/D. Lehmkuhl, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, *Government and Opposition* (Vol. 46) 1/2011, σελ. 126-144.

¹⁷ F. De Vrieze, *Independent oversight institutions and regulatory agencies, and their relationship to parliament. Outline of assessment framework*, Westminster Foundation for Democracy, 2019.

¹⁸ Τον περιεκτικό όρο “transformativer Konstitutionalismus” χρησιμοποιεί ο A. von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts*, ό.π.

¹⁹ M. Shapiro, *The problems of independent agencies in the USA and the EU*, *Journal of European Public Policy* (vol. 4) 2/1997, σελ. 279-291· G. Miller, *Independent Agencies*, 1986, σελ. 41- 97.

²⁰ ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, (ECLI:EU:C:2021:662), *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, σκ. 112.

²¹ ΔΕΕ [2010], Υπόθεση C-518/07, (ECLI:EU:C:2010:125), *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας*

Η λειτουργική ανεξαρτησία συνδέεται άμεσα, ως προελέχθη και εισαγωγικά, με μείζονα διακυβεύματα όπως λ.χ. η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια εκάστης Αρχής (π.χ. το ζήτημα ενδεχόμενου ελέγχου ή εποπτείας από κυβερνητικά όργανα, το Κοινοβούλιο ή άλλες διοικητικές αρχές, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την εκ μέρους του Κράτους παροχή κατάλληλων οικονομικών πόρων κ.ά.)²². Σύμφωνα με το ΔΕΕ, κάθε Ανεξάρτητη Αρχή πρέπει να είναι «νομικά διακριτή και λειτουργικά ανεξάρτητη από κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα»²³. Στα ζητήματα προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών συγκαταλέγονται επί παραδείγματι η ανάδειξη και η συγκρότησή τους, η πρόβλεψη κωλυμάτων και ασυμβιβάστων για τα μέλη τους, η χρονική διάρκεια της θητείας τους κ.ά. Όπως έχει κριθεί, η οποιαδήποτε «απειλή πρόωρης παύσεως» μελών Ανεξάρτητων Αρχών, ακόμη κι εάν απορρέει από νομοθετική ρύθμιση, «θα μπορούσε να οδηγήσει σε μιας μορφής υπακοή της στην πολιτική εξουσία, ασυμβίβαστη με την [...] απαίτηση περί ανεξαρτησίας» κι επομένως η εν λόγω Αρχή θα στερείτο της αντίληψης ότι λειτουργεί «υπό οιοσδήποτε συνθήκες, υπεράνω κάθε υποψίας μεροληψίας»²⁴.

Η εγγύηση της θεσμικής ανεξαρτησίας των εθνικών Ανεξάρτητων Αρχών συνιστά για την ενωσιακή έννομη τάξη ουσιώδη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου²⁵ και αναπόσπαστο μέρος μιας κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας²⁶ από την οποία προκύπτουν σαφείς νομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών²⁷. Εξάλλου, οι εθνικές Ανεξάρτητες Αρχές υπέχουν υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας με τα ενωσιακά θεσμικά όργανα κατά το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ, κατά κύριο δε λόγο για την αποτελεσματική προσαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη²⁸.

της Γερμανίας, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, σκ. 36.

²² Θ. Γαλάνης, *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές*, ό.π., σελ. 18 επ.

²³ ΔΕΕ [2016], Υπόθεση C-424/15, (ECLI:EU:C:2016:780), *Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros v. Administracion del Estado*, απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016.

²⁴ ΔΕΕ [2014], Υπόθεση C-288/12 (ECLI:EU:C:2014:237), *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, σκ. 54-55.

²⁵ L. Pech, *The rule of law as a well-established and well defined principle of EU law*, Hague Journal on the rule of law (vol. 14) 2022, σελ. 107-138· βλ. Idem, *The rule of law as a constitutional principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 4/2009· Idem, *A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, EU Constitutional Law Review (vol. 6) 3/2010, σελ. 359· K. Lenearts, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the EU*, Common Market Law Review (vol. 44) 6/2007, σελ. 1625-1659· Idem, *The rule of law and the constitutional identity of the EU*, evropeiskipravenpregled.eu 05.03.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024).

²⁶ Βλ. ήδη Α. Μεταξά, *Ο «επαπειλούμενος» δικανικός και κοινοβουλευτικός λόγος – Σκέψεις για την ανάγκη συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας*, ΤοΣ 1/2012, σελ. 293 επ.

²⁷ ΔΕΕ [2022], Υπόθεση C-156/21, (ECLI:EU:C:2022:97), *Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022 και ΔΕΕ [2022], Υπόθεση C-157/21, (ECLI:EU:C:2022:98), *Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022.

²⁸ L. Enqvist/M. Naarttijarvi, *Administrative Independence under EU law: Stuck between a rock and Costanzo?*, European Public Law (vol. 27) 4/2021, σελ. 707-732· M. Egeberg, *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Governance in Europe*, 2006.

IV. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ «ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ» ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Παρότι κείται εκτός της κλασικής διοικητικής ιεραρχίας, η ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν συνεπάγεται προφανώς το ανεξέλεγκτο ή ανέλεγκτο της δράσης τους. Οι Ανεξάρτητες Αρχές λογοδοτούν στο Κοινοβούλιο²⁹, οι δε εκτελεστές τους διοικητικές πράξεις υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων (προφανώς, βέβαια, δεν είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους η εισαγγελική Αρχή³⁰). Σύμφωνα εξάλλου με τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, η δυνατότητα κοινοβουλευτικής επιρροής επί των Ανεξαρτήτων Αρχών, καθώς και η θεσμοθέτηση κατάλληλων μηχανισμών δυνάμει των οποίων ο θιγόμενος από απόφαση της εκάστοτε Αρχής «έχει δικαίωμα προσφυγής σε φορέα επίσης ανεξάρτητο από τα εμπλεκόμενα μέρη και από οποιαδήποτε κυβέρνηση», συμφώνως προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη³¹, συνιστούν σημαντικές παραμέτρους διασφαλίζουσες τη δημοκρατική τους νομιμότητα³².

Η Ένωση δεν διαθέτει αρμοδιότητα για την οργάνωση και διάρθρωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, καθότι τούτο εμπίπτει κατ' αρχήν στην εσωτερική οργάνωση των κρατών μελών και συνεπώς στη διαδικαστική, δικονομική και θεσμική τους αυτοτέλεια. Δυνάμει του άρθρου 197 παρ. 2 ΣΛΕΕ, η Ένωση δεν μπορεί παρά «να υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης [...] αποκλεισμένης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών». Έτσι, η λεγομένη αρχή της «θεσμικής αυτοτέλει» ή «αυτονομίας», η οποία διέπει τις σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, υπαγορεύει ότι «κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να καταναίμει κατά την κρίση του τις αρμοδιότητες στις εσωτερικές υποθέσεις»³³ κι ότι την ευθύνη για την ενσωμάτωση και την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη έχουν τα κράτη μέλη, τα οποία ενεργούν σύμφωνα με τα εθνικά νομικά τους συστήματα³⁴. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπομνησθεί ότι όταν βρισκόμαστε εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, η θεσμική αυτονομία τελεί υπό την επιφύλαξη και τους όρους της αρχής της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας³⁵. Επίσης, όταν ειδικότερες διατάξεις πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ υπαγορεύουν τη νομοθετική

²⁹ ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, (ECLI:EU:C:2021:662), Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, σκ. 127: «Ούτε απαγορεύουν [...] την υπαγωγή των αρχών αυτών στην κοινοβουλευτική εποπτεία συμφώνως προς το συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών».

³⁰ Ορθά, Ευ. Βενιζέλος, *Η σχέση εισαγγελικών αρχών και ανεξάρτητων αρχών*, ό.π.

³¹ ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ό.π., σκ. 128.

^{32 31} Πρβλ. ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ό.π., σκ. 126 καθώς και ΔΕΕ [2010], Υπόθεση C-518/07, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ό.π., σκ. 32-46.

³³ ΔΕΕ [1982], Υπόθεση C-97/81, (ECLI:EU:C:1982:193), Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1982, σκ. 12.

³⁴ ΔΕΕ [2005], Υπόθεση C-394/02, (ECLI:EU:C:2005:105), Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Jacobs της 24ης Φεβρουαρίου 2005, σκ. 27.

³⁵ ΔΕΕ [2005], Υπόθεση C-394/02, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Jacobs, ibidem, ΔΕΕ [2018], Υπόθεση C-310/16, (ECLI:EU:C:2018:623), Dzinev, Προτάσεις Γεν.

εναρμόνιση, η Ένωση μπορεί να θεσπίσει κοινούς κανόνες οι οποίοι να τροποποιούν τους όρους διοικητικής επιβολής σε συγκεκριμένους τομείς³⁶.

Οι ρητές αναφορές του ενωσιακού νομοθέτη στη θεσμική αυτονομία των κρατών μελών δεν είναι συχνές. Ωστόσο, όποτε αυτές εντοπίζονται, διαφαίνεται ότι η θεσμική αυτονομία ουδόλως νοείται ως κανονιστικώς απεριόριστη. Και εδώ ο αξιακός κώδικας που θεμελιώνεται στην κομβική διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ και οι σαφείς νομικές υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτή συνιστούν το όριο κάθε αυτονομίας. Επίσης, ορίζεται ακριβώς ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να «εγγυώνται την ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών και άλλων αρμόδιων αρχών ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεών τους»³⁷. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ «καίτοι τα κράτη μέλη έχουν θεσμική αυτονομία για την οργάνωση και διάρθρωση ρυθμιστικών αρχών τους [...] εντούτοις η αυτονομία αυτή δύναται να χρησιμοποιηθεί μόνον εφόσον τηρούνται πλήρως οι σκοποί και οι υποχρεώσεις» που θέτει η εκάστοτε ενωσιακή κανονιστική πράξη, η οποία θεσπίζει την υποχρέωση λειτουργίας της κατά περίπτωση προβλεπόμενης Αρχής³⁸.

Αντιστοίχως, η αρχή της διαδικαστικής και δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών η οποία δίδει στα κράτη μέλη σχετική διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την επιλογή της μεθόδου και των μέσων για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, δεν τα απαλλάσσει παράλληλα από την υποχρέωση να μεριμνούν για την πλήρη αποτελεσματικότητά του. Κατά συνέπεια, η ελευθερία αυτή ουδόλως απαλλάσσει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση λήψης κάθε αναγκαίου μέτρου³⁹ για τη διασφάλιση της εν λόγω αποτελεσματικότητας⁴⁰. Τέλος, τα κράτη μέλη μπορούν κατ' αρχήν να περιορίζουν δικαιώματα και υποχρεώσεις που προβλέπονται στο ενωσιακό δίκαιο αποκλειστικά και μόνο για τη διαφύλαξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος σχετιζόμενου με την εσωτερική και εξωτερική τους ασφάλεια, εφόσον όμως ο περιορισμός αυτός είναι αναγκαίος και αναλογικός ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Είναι σαφές επ' αυτού η νομολογία του ΔΕΕ και όλως συσταλτική εν σχέσει με τη δυνατότητα συγκρότησης δικαιολογητικών σχημάτων για την τυχόν αθέτηση της υποχρέωσης αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης⁴¹.

Εισαγγελέα Bobek της 25ης Ιουλίου 2018, σκ. 119.

³⁶ ΔΕΕ [2010], Υπόθεση C-518/07, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, ό.π., σκ. 50-51, ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, (ECLI:EU:C:2021:20), *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Pitruzzella της 14ης Ιανουαρίου 2021, σκ. 131.

³⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (Αναδιτύπωση) [Επίσημη Εφημερίδα L 321/36 της 17.12.2018] αιτ. σκ. 34.

³⁸ ΔΕΕ [2015], Υπόθεση C-85/14, (ECLI:EU:C:2015:610) *KPN BV v. Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, σκ. 53.

³⁹ Πρβλ. ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, ό.π., σκ. 118.

⁴⁰ Βλ. συναφώς ΔΕΕ [2012], Υπόθεση C-591/10, (ECLI:EU:C:2012:9), *Littlewoods Retail Ltd and others κατά Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Trstenjak της 12ης Ιανουαρίου 2012, σκ. 23-26.

⁴¹ ΔΕΕ [2020], Υπόθεση C-623/17 (ECLI:EU:C:2020:790), *Privacy International κατά Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs και λοιποί*, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, σκ. 44. Για την εν γένει αρχή της υπεροχής (προτεραιότητα εφαρμογής) του ενωσιακού δικαίου βλ. με περαιτέρω παραπομπές τις διεξοδικές αναπτύξεις: Α. Μεταξά, *Σκέψεις για την ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης, constitutionalism.gr* 16.11.2016, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.02.2024)· και στη βασική σχετική μονογραφία του ιδίου, *Η ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης: Αλληλένθεση, κρίση, εξαίρεση*, 2020.

V. ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Στην Ελλάδα με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προβλέφθηκαν πέντε Ανεξάρτητες Αρχές⁴². Οι Αρχές αυτές προβλέπονται σε επιμέρους συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 9Α, 15 παρ. 2, 19 παρ. 2, 103, παρ. 7 και 103, παρ. 9 Σ.)⁴³, ενώ λειτουργούν βάσει λεπτομερών ρυθμίσεων που περιλαμβάνονται σε εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους⁴⁴. Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους προβλέπεται στο άρθρο 101Α του Συντάγματος⁴⁵.

Επιπλέον, άλλες Ανεξάρτητες Αρχές ιδρύθηκαν και λειτουργούν κατά ρητή πρόβλεψη διατάξεων του παραγώγου δικαίου της ΕΕ. Έτσι, λ.χ. η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ, νυν Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων – ΡΑΑΕΥ) συστάθηκε με τον ν. 2773/1999, με τις διατάξεις του οποίου ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο οι ενωσιακές Οδηγίες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου⁴⁶. Πρόκειται για Αρχή κατά κύριο λόγο επιφορτισμένη με την εποπτεία της εγχώριας αγοράς ενέργειας στο πλαίσιο απελευθέρωσής της. Ομοίως, η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει ως αποστολή, παράλληλα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την επιβολή και αποτελεσματική εφαρμογή εντός της ελληνικής έννομης τάξης των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ –διατάξεων δηλαδή αναγκαστικού δικαίου⁴⁷.

⁴² Αυτές είναι: 1) η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, άρθρο 9Α Σ., 2) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, άρθρο 15, παρ. 2 Σ., 3) η Ανεξάρτητη Αρχή που διασφαλίζει το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας (ΑΔΑΕ), άρθρο 19, παρ. 2, 4) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), άρθρο 103, παρ. 7 Σ. και 5) ο Συνήγορος του Πολίτη, 103, παρ. 9. Σ. Πρβλ. Αικ. Ηλιάδου, «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξάρτητων Αρχών στο νέο Σύνταγμα», σε: Δ.Θ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2001, σελ. 387· Θ. Φορτσάκη, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», σε: Α. Μακρυδημήτρης/Ο. Ζυγούρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, 2002, σελ. 127· Ν. Κουλούρη, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, ΔιΔικ 5/1993, σελ. 1140· Αν. Μαρίνο, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη*, ΕΔΔΔ 1/2008, σελ. 5· Κ. Χρυσόγονο, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 6/2000, σελ. 1170· Γ. Καμίνη, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, 2006, σελ. 813-838.

⁴³ Η. Μαυρομούστακου, *Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές*, ΕφημΔΔ 2/2012· Ι. Καμτσίδου, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, ΤοΣ 3/1999*, σελ. 543-553· Χ. Δετσαρίδης, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές και η τυπική διάκριση των εξουσιών*, ΔτΑ 2009, σελ. 99· Τ. Κ. Βιδάλης, *Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών. Το θεμέλιο των Ανεξάρτητων Αρχών στο πολίτευμα*, ΤοΣ 5/2003, σελ. 825-838.

⁴⁴ Ε. Πρεβεδούρου, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές*, prevedourou.gr 19.06.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024).

⁴⁵ Ευ. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ θεωρίας και πράξης – Από την αναθεώρηση του 2001 στις προκλήσεις της περιόδου 2022-2023*, Ομιλία στο συνέδριο με θέμα: Συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές: Η συμβολή τους σε ένα ευρωπαϊκό δημοκρατικό κράτος δικαίου, evenizelos.gr 02.11.2023, διαθέσιμο στο [link](#)· Idem, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων», σε: Ν. Φραγκάκης (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, 2008, σελ. 479-480.

⁴⁶ Βλ. (τις πλέον καταργηθείσες) Οδηγία 2003/54/ΕΚ, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της Οδηγίας 96/92/ΕΚ – Δηλώσεις σχετικά με τις δραστηριότητες παροπλισμού και διαχείρισης των αποβλήτων, άρθρο 23 και αιτ. σκ. 15, και Οδηγία 2003/55/ΕΚ, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 98/30/ΕΚ, άρθρο 25, αιτ. σκ. 12-16.

⁴⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2019/1, της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρα-

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι περιπτώσεις παράλληλης ή και συμπληρωματικής συνταγματικής και ενωσιακής κατοχύρωσης και ρύθμισης αρμοδιοτήτων ορισμένων Αρχών. Λ.χ. η προβλεπόμενη από το άρθρο 9Α του Συντάγματος Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (στο εξής «Αρχή Προστασίας Δεδομένων»), συστάθηκε αρχικά με τον ν. 2472/1997 σε εκπλήρωση ενωσιακής υποχρέωσης (συγκεκριμένα με σκοπό την ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 95/46/ΕΚ⁴⁸), ενώ είναι πλέον επιφορτισμένη με την ορθή εφαρμογή στη χώρα μας του ευρωπαϊκού Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων⁴⁹. Είναι επιφορτισμένη συνεπώς με την προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, το οποίο προβλέπεται σήμερα τόσο στο άρθρο 9Α του Συντάγματος, όσο και στα άρθρα 8 παράγραφος 1 του Χάρτη και 16 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και του οποίου κομβική και διασφαλιστική παράμετρο αποτελεί η σύσταση εθνικών εποπτικών αρχών, εξουσιοδοτημένων να εκτελούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία⁵⁰.

Έτσι, παρά την «ταυτόχρονη» πλέον πρόβλεψη της Αρχής Προστασίας Δεδομένων και στο Σύστημα και στο ενωσιακό δίκαιο, η προγενέστερη ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος της προστασίας προσωπικών δεδομένων στην ενωσιακή έννομη τάξη, αφενός μεν ως άρρηκτα συνδεδεμένου με την προστασία της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής, αφετέρου δε και ως αυτοτελούς δικαιώματος, μαρτυρά ότι το έναυσμα για την εισαγωγή του άρθρου 9Α από τον συνταγματικό νομοθέτη δόθηκε από το δίκαιο της ΕΕ⁵¹. Ορθά ο Ευάγγελος Βενιζέλος, γενικός εισηγητής της αναθεώρησης του Συντάγματος του 2001, υπενθύμισε προσφάτως ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να θεσπίσει τις εν λόγω Ανεξάρτητες Αρχές «διότι οι ανεξάρτητες αρχές είχαν ήδη προ πολλού εισαχθεί στην έννομη τάξη με αναγωγή σε υπέρτερης νομικής ισχύος κανόνες του Δικαίου της ΕΕ και ως εκ τούτου το εθνικό σύστημα κανόνων υπέρτερης ισχύος, που είναι το Σύνταγμα, είχε παραμείνει πίσω» δημιουργώντας έτσι ένα σχήμα «θεσμικής ασυμμετρίας»⁵².

Εν πολλοίς, η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών στην αναθεώρηση του 2001 κατέστη επιβεβλημένη για τον εκσυγχρονισμό του Συντάγματος, έτσι ώστε να συμβαδίζει με το ενωσιακό δίκαιο, καθώς ένα συνταγματικό κείμενο, το οποίο θα παρέμενε «σιωπηλό» ως προς αυτές τις εξελίξεις, θα κινδύνευε να χαρακτηριστεί ελλιπές ή και αναχρονιστικό. Παράλληλα, με την παρέμβαση αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης επιλύει με απλό κι αναντίλεκτο τρόπο την ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ, αφενός συνταγματικών αξιών-εθνικής ταυτότητας και αφετέρου ενωσιακών επιταγών.

τών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, αιτ. σκ. 1-2· Αλκ. Ψάρρας, *Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές και Επιτροπή Ανταγωνισμού*, ΘΠΔΔ 8-9/2020, σελ. 685.

⁴⁸ Οδηγία 95/46/ΕΚ της 24ης Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, άρθρο 28.

⁴⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 2016/679, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), άρθρα 4 (16) και 51-59.

⁵⁰ Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 2016/679, *ibidem*, αιτ. σκέψη 1 και 117.

⁵¹ Πρβλ. Φ. Παναγοπούλου, «Άρθρο 9Α», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ηλεκτρ. έκδ., 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.02.2024), σκ. 2-6.

⁵² Ευ. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ θεωρίας και πράξης*, ό.π.

Αυτή η κανονιστική ώσμωση μπορεί να ενταχθεί και ερμηνευθεί στο πλαίσιο ευρύτερων επισημονικών θεωρητικών επεξεργασιών για τον εξευρωπαϊσμό και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι οποίες πραγματεύονται τους μηχανισμούς επίδρασης που ασκείται στα κράτη μέλη προκειμένου να εναρμονίσουν τις εθνικές τους πολιτικές με τις ενωσιακές⁵³, παράλληλα δε ερευνούν τους τρόπους με τους οποίους η ΕΕ επηρεάζει την εκάστοτε διοικητική δομή εντός των κρατών μελών⁵⁴.

Τέλος, σημαντικό είναι να εξετάσουμε εάν η δράση και η λειτουργία των Ανεξάρτητων εκείνων εποπτικών Αρχών οι οποίες έχουν ως αποστολή αμιγώς τη θωράκιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και οι οποίες δεν προβλέπονται ρητώς στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, παρουσιάζει εντούτοις επαρκή σύνδεσμο με το δίκαιο της Ένωσης. Οι Αρχές αυτές, οι οποίες είτε κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα (λ.χ. η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών – ΑΔΑΕ⁵⁵ και ο Συνήγορος του Πολίτη⁵⁶), είτε προβλέπονται μόνο σε απλές νομοθετικές διατάξεις τη (λ.χ. η Εθνική Αρχή Διαφάνειας – ΕΑΔ)⁵⁷, ελέγχουν και διαφυλάττουν την αποτελεσματική προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων σ' ένα ευρύτατο φάσμα δραστηριοτήτων της ζωής των πολιτών έναντι ποικίλων πηγών πολύπλευρης διακινδύνευσης. Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου, πλείστες από αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς. Συνεπώς, χωρίς να θίγεται η θεσμική αυτοτέλεια των κρατών μελών, είναι σαφές ότι η λειτουργία των Αρχών αυτών έλκει σε εφαρμογή τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και τις διατάξεις του Χάρτη.

Οι ως άνω παρατηρήσεις οδηγούν σε δυο επιμέρους ενδιάμεσα συμπεράσματα. Πρώτον, η συνταγματική κατοχύρωση Ανεξάρτητων Αρχών δεν αποκλείει την ενωσιακή τους πρόβλεψη και το αντίστροφο. Αντίθετα μάλιστα, η συνταγματική τους κατοχύρωση συνιστά μάλλον μια αναπόφευκτη εξέλιξη ενόψει του δυναμικού χαρακτήρα της ενωσιακής έννομης τάξης και της θεσμικής ακτινοβολίας, αλλά και *stricto sensu* νομικής δεσμευτικότητας του δικαιοκρατικού υποβάθρου της Ένωσης ως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ⁵⁸. Δεύτερον, η θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών είναι αρρήκτως συνδεδεμένη με το ενωσιακό δίκαιο, ακόμη και όταν αυτή δεν προβλέπεται ρητώς στο ίδιο, επειδή εν πολλοίς υπαγορεύεται από τις ανάγκες και νομικές υποχρεώσεις που προκύπτουν από έτερες διατάξεις αναγκαστικού δικαίου της Ένωσης. Η εγγύηση μιας λειτουργικής πραγματικής εσωτερικής αγοράς, στο πλαίσιο της οποίας επιδιώκεται ο ελεύθερος θεμιτός ανταγωνισμός καθώς και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αξιών, συνυφαίνεται άμεσα με τις Ανεξάρτητες Αρχές ως μια θεσμική μορφή ελέγχου της διακυβέρνησης. Εξάλλου, όπως συνάγεται από πρόσφατο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το κράτος

⁵³ T. A. Börzel/T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (vol. 4) 15/2000.

⁵⁴ Αναφορές σχετικών θεωρητικών προσεγγίσεων σε B. Rangoni/M. Thatcher, *National de-delegation in multi-level settings: Independent regulatory agencies in Europe*, Governance (vol. 36) 1/2022.

⁵⁵ Άρθρο 19 παρ. 2 Σ., και Ν. 3115/2003 (ΦΕΚ Α' 47/27.02.2003) «Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών».

⁵⁶ Άρθρο 103 παρ. 9 Σ., και Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

⁵⁷ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», άρθρο 82.

⁵⁸ B. Rangoni/M. Thatcher, *National de-delegation in multi-level settings*, ό.π.

δικαίου στη χώρα μας⁵⁹, με το οποίο εκφράζεται ανησυχία για την εν τοις πράγμασι διασφάλιση της αυτονομίας και ανεξαρτησίας δράσης των Ανεξάρτητων ρυθμιστικών και εποπτικών Αρχών (με ρητές αναφορές στον ΕΣΡ, την ΑΔΑΕ, την ΑΠΔ, στον Συνήγορο του Πολίτη και την ΑΕΔ), ο ενωσιακός συν-νομοθέτης θεωρεί ότι οι παρεμβάσεις της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας σε Ανεξάρτητες Αρχές (είτε προβλέπονται ρητώς από το ενωσιακό δίκαιο είτε όχι) προσκρούουν σε θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού κεκτημένου και δη στην αρχή του κράτους δικαίου, η οποία αποτελεί βασική αξία της Ένωσης απορρέουσα, κατά τα ανωτέρω, από το άρθρο 2 ΣΕΕ⁶⁰.

VI. ΕΠΙΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Η ίδρυση και λειτουργία Ανεξάρτητων Αρχών συνιστά σήμερα ένα συγκροτημένο ενωσιακό θεσμικό παράδειγμα, άμεσα συνυφασμένο με τον εκσυγχρονισμό της Διοίκησης, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την απελευθέρωση σημαντικών τομέων της αγοράς και με την πρόβλεψη θεσμικών αντιβάρων ικανών να αντισταθμίσουν τον κίνδυνο καταχρηστικής άσκησης της κρατικής εξουσίας. Η διασφάλιση της ύπαρξης Ανεξάρτητων Αρχών και της ανεξαρτησίας τους, είτε αυτές ιδρύονται κατά ρητή επιταγή του ενωσιακού δικαίου είτε όχι, αποτελεί βασικό μέλημα του ενωσιακού νομοθέτη και δικαστή, προς όφελος της εύρυθμης λειτουργίας της φιλελεύθερης δημοκρατίας, της αρχής του κράτους δικαίου καθώς και της διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενωσιακού πολίτη.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η θεώρηση της Ένωσης ως «Ένωσης Δικαίου», αλλά και ο αξιακός πυρήνας της Ένωσης ως αυτός θεμελιώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστούν για το ευρωπαϊκό συνταγματικό πρότυπο και την επιστήμη του ευρωπαϊκού δικαίου λέξεις, όρους και έννοιες στερούμενες κανονιστικής επενέργειας και, συνεπώς, νομικής δεσμευτικότητας. Τούτου δοθέντος, η υπόσταση νησίδων αντιβάρων με θεσμική αρμοδιότητα εμπίπτουσα στην κανονιστική πραγμάτωση των προαναφερθέντων, όπως είναι κατεξοχήν οι Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και η θωράκιση της ανεξαρτησίας τους ανάγεται απευθείας στο ενωσιακό δίκαιο. Το παράδειγμα διακυβέρνησης στη βάση της αποτελεσματικής λειτουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών συνυφαίνεται με τις ίδιες τις θεμελιώδεις ενωσιακές αξίες και εμπίπτει σήμερα πλέον σε μια κοινή ευρωπαϊκή συνταγματική ταυτότητα⁶¹. □

⁵⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο [2024], «Το κράτος δικαίου και η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης στην Ελλάδα», Ψήφισμα (2024/2502(RSP)), της 7ης Φεβρουαρίου 2024.

⁶⁰ Πρβλ. συναφώς ΔΕΕ [2021], Υπόθεση C-718/18, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, ό.π., σκ. 116.

⁶¹ J. P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies* (vol. 40) 5/2002, σελ. 2002· Ι. Γεράσιμος, *Η σχέση της εθνικής και της ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη*, 2022.