

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**



**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΚΑΛΑΒΡΥΤΙΝΟΣ ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ (Α.Μ. ΜΧΑΝ0912)**

Η ανεξαρτησία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΣΤΑΪΚΟΥΡΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ:
Χ. ΧΡΙΣΤΟΥ
Α. ΜΠΟΤΣΑΡΗ**

ΑΘΗΝΑ 2011

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μελετώντας τη σύγχρονη θεωρία περί ανεξάρτητων αρχών διαπιστώνουμε την ομοφωνία αναφορικά με τους τέσσερις άξονες επί των οποίων οικοδομείται μια ανεξάρτητη αρχή. Αυτοί είναι η ανεξαρτησία (independence), η λογοδοσία (accountability), η διαφάνεια (transparency) και η ηθική ακεραιότητα (integrity)

Η λογοδοσία και η ανεξαρτησία είναι φαινομενικά αντικρουόμενες αρχές, με την έννοια ότι όσο πιο ανεξάρτητος είναι ένας οργανισμός, τόσο λιγότερη λογοδοσία αναμένουμε από αυτόν και αντίστροφα. Στην πραγματικότητα όμως είναι έννοιες αλληλοσυμπληρούμενες. Ταυτόχρονα, η διαφάνεια αποτελεί σημαντική αρχή για μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή καθώς μειώνει το βαθμό αβεβαιότητας και αναξιοπιστίας της αρχής.

Πιο συγκεκριμένα αναφορικά με την ίδρυση της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ., αυτό που αποκαλύφθηκε με την ελληνική κρίση χρέους είναι το γεγονός πως η Ε.Σ.Υ.Ε. υπάκουε σε πολιτικές αποφάσεις με αποτέλεσμα τα στατιστικά στοιχεία που δημοσίευε να μην είναι ορθά. Η συστηματική ωραιοποίησε κρίσιμων δημοσιονομικών μεγεθών, προκειμένου να εξυπηρετήσει βραχυχρόνια πολιτικά συμφέροντα, επιδείνωσε την εν λόγω κρίση πλήττοντας βαριά την αξιοπιστία της χώρας στις διεθνείς αγορές.

Σαφές λοιπόν, εκ των ανωτέρω, ανακύπτει το γεγονός ότι βασική προϋπόθεση μιας νομισματικής ένωσης αποτελεί η πλήρη διαφάνεια των οικονομικών μεγεθών όλων των κρατών-μελών ενώ ταυτόχρονα δεν νοείται ορθολογικός επενδυτής, ο οποίος θα δάνειζε σημαντικά ποσά σε ένα κράτος του οποίου τα βασικά μεγέθη (δημοσιονομικό έλλειμμα και χρέος) είναι ανακριβή και αναξιόπιστα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
1.1 Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.)	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	4
1.1 Η έννοια της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance)	5
1.2 Η έννοια της διακυβέρνησης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (regulatory governance)	6
1.3 Βασικές αρχές διακυβέρνησης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (regulatory governance)	7
1.3.1 Ανεξαρτησία (independence)	7
1.3.2 Λογοδοσία (accountability)	8
1.3.3 Διαφάνεια (transparency)	10
1.3.4 Ηθική ακεραιότητα (integrity)	11
1.3.5 Η κοινή εφαρμογή και των τεσσάρων αρχών	12
1.4 Θεωρίες διακυβέρνησης	13
1.4.1. Το ιεραρχικό υπόδειγμα (hierarchical model)	14
1.4.2. Το υπόδειγμα του «ορθολογικού στόχου» (rational goal model)	14
1.4.3. Το υπόδειγμα των ανοικτών συστημάτων (open systems model)	15
1.4.4. Το υπόδειγμα της αυτό- διακυβέρνησης (self-governance model)	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	17
ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
2.1 Τυπολογικά χαρακτηριστικά των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών	17
2.2 Η ποικιλότητα των ανεξαρτήτων αρχών	18
2.3 Αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών	18
2.4 Η διάκριση των ανεξάρτητων αρχών	19
2.5 Οι λόγοι δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών	20
2.6 Συνταγματικής φύσης προβλήματα για των καθιέρωση των	

ανεξάρτητων αρχών	22
2.7 Η φύση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών	25
2.8 Προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία	27
2.9 Η στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών	31
2.10 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών	34
2.11 Ο δικαστικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών	38
2.12 «Ενδοστρεφής» διοικητική δίκη	41
2.13 Η δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών	42
2.14 Οι ανεξάρτητες αρχές σε άλλες χώρες	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	47
ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ΚΑΙ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΩΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	
3.1 Οι Αδυναμίες των στοιχείων του δημόσιου χρέους	47
3.2 Η διεθνής πίεση για τη δημιουργία ανεξάρτητης στατιστικής υπηρεσίας	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	52
ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛ.ΣΤΑΤ.	
4.1 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ	52
4.2 Οι υποχρεώσεις της ΕΛ.ΣΤΑΤ. προς τη EUROSTAT	55
4.3 Κύρια μέτρα που ελήφθησαν για τη βελτίωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ.	56
4.4. Αδυναμίες του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ.	59
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	60
Βιβλιογραφία	63

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.)

Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) (πρώην Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (Ε.Σ.Υ.Ε.)) είναι επιφορτισμένη με το έργο της συλλογής στατιστικών στοιχείων. Είναι ανεξάρτητη Αρχή και δεν υπόκειται στον έλεγχο κυβερνητικών οργάνων ή άλλης διοικητικής Αρχής. Η λειτουργία της υπάγεται στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων. Δημιουργήθηκε με το νόμο 3832/2010 (ΦΕΚ 38/9-3-2010, τευχ. Α΄) "Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.). Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής", από τις διατάξεις του οποίου και διέπεται. Αποτελεί τη μετεξέλιξη της Γενική Γραμματείας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος (Γ.Γ. Ε.Σ.Υ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών, που καταργήθηκε, στα πλαίσια της προσπάθειας ενίσχυσης της διαφάνειας και διασφάλισης της αμεροληψίας των δημόσιων στατιστικών στοιχείων.

Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. συγκροτείται από επτά (7) μέλη εκ των οποίων τα τέσσερα (4) επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών. Όσον αφορά στα υπόλοιπα τρία (3) μέλη, ένα μέλος υποδεικνύεται από το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ένα μέλος ορίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών και ένα από το Σύλλογο των Εργαζομένων της ΕΛ.ΣΤΑΤ.

2. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η έννοια της διακυβέρνησης αναφέρεται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στη διαδικασία με την οποία υλοποιούνται αυτές οι αποφάσεις.

Έχουν υπάρξει διάφορες προσεγγίσεις της διακυβέρνησης, οι οποίες βασίζονται στην διοικητική επιστήμη, στη μεθοδολογία που επιλέγεται για την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, στο τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις, στην παρουσίαση της φιλοσοφίας της κοινωνικής

οργάνωσης μέχρι και την περιγραφή ως σύνολο πρακτικών υποδείξεων για την οργάνωση του κοινωνικού διαλόγου σε τοπικό επίπεδο.

Στη διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών, η διακυβέρνηση περιγράφεται ως η διαδικασία μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών προωθούν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους.

Σε άλλους, λιγότερο συστηματικούς ορισμούς, η διακυβέρνηση εμφανίζεται ως ένας κατάλογος αρχών διοίκησης και οργάνωσης ενός σύγχρονου δημοκρατικού κράτους: τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών, σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κατοχύρωση του κράτους δικαίου, ελεύθερη πολιτική δραστηριότητα, ανεκτικότητα, ισότητα, δημόσια συμμετοχή, ύπαρξη δημοσίων δαπανών που ανταποκρίνονται σε δημόσιους σκοπούς, ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ευρύτατη κατοχύρωση της διαφάνειας, λειτουργία ανεξάρτητων ΜΜΕ, ελεύθερη πληροφόρηση, διοικητική ικανότητα (επαγγελματισμός) και επάρκεια, καθώς και κατοχύρωση της διοικητικής ουδετερότητας .

Οι αρχές αυτές αποτελούν τους στόχους και τα κριτήρια της καλής διακυβέρνησης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι οι στόχοι αυτοί δεν είναι πολιτικοί. Η έμφαση που δίνεται στην ποιότητα των θεσμών και της δημοκρατίας, και όχι μόνο στις οικονομικές/ τεχνικές μεταρρυθμίσεις, εμπλουτίζει την προβληματική που κυριάρχησε στις αναπτυσσόμενες χώρες, καθώς και στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης για την επανίδρυση του κράτους.

1.1 Η έννοια της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance)

Η Εταιρική Διακυβέρνηση αναφέρεται σε ένα σύνολο αρχών με βάση το οποίο επιδιώκεται η υπεύθυνη οργάνωση, λειτουργία, διοίκηση και έλεγχος μιας επιχείρησης, με μακροπρόθεσμο στόχο τη μεγιστοποίηση της αξίας της και τη διαφύλαξη των έννομων συμφερόντων όλων όσων συνδέονται με αυτήν.

Οι αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο τίθενται και επιτυγχάνονται οι εταιρικοί στόχοι, υιοθετούνται συστήματα παρακολούθησης και αποτίμησης κινδύνων, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο εξασφαλίζεται η διαφάνεια και προάγεται η ανταγωνιστικότητα της επιχείρησης. Ο όρος εταιρική διακυβέρνηση αναφέρεται στο πλαίσιο που καθορίζει τις σχέσεις μεταξύ των τριών πυλώνων της σύγχρονης επιχείρησης, δηλαδή των μετόχων, των διευθυντικών στελεχών (management), και του διοικητικού συμβουλίου. Η ρύθμιση των δικαιωμάτων αλλά και των υποχρεώσεων των τριών αυτών πλευρών αποτελεί αντικείμενο συστηματικού προβληματισμού σε όλες τις αναπτυγμένες οικονομίες.

Η εταιρική διακυβέρνηση έχει ιστορία κάποιων δεκαετιών στις προηγμένες οικονομίες. Στη χώρα μας όμως ξεκίνησε μόλις πριν μια δεκαετία, όταν και αναβαθμίστηκε η ελληνική κεφαλαιαγορά από αναδυόμενη σε ανεπτυγμένη και έτσι ετέθησαν οι πρώτοι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης στις εισηγμένες στο Χ.Α.Α. εταιρείες.

1.2 Η έννοια της διακυβέρνησης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (regulatory governance)

Σε αντίθεση με την εταιρική διακυβέρνηση, την οποία αναφέραμε στις προηγούμενες παραγράφους, η ανάπτυξη της διακυβέρνησης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών ξεκίνησε μόλις πριν δύο δεκαετίες περίπου. Στην Ελλάδα ξεκίνησε μόλις κατά τα τελευταία έτη, οπότε και σταδιακά δημιουργήθηκαν ανεξάρτητες εποπτικές αρχές (Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας). Εξάιρεση σε αυτό αποτελεί η διακυβέρνηση των κεντρικών τραπεζών, η ανεξαρτησία των οποίων στις περισσότερες χώρες έχει ιστορία αρκετών δεκαετιών (για παράδειγμα η Τράπεζα της Ελλάδος έγινε ανεξάρτητη λίγο πριν την εισαγωγή της χώρας μας στο ευρώ).

Στις περισσότερες ανεπτυγμένες οικονομίες, έχει καταστεί σαφής η ανάγκη για ανεξάρτητες αρχές που θα έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες εντός των οικονομιών αυτών. Εντούτοις, οι κυβερνήσεις παραμένουν διστακτικές να

επιτρέψουν την πλήρη και ουσιαστική ανεξαρτησία των αρχών αυτών και επιδιώκουν να διατηρούν με αδιαφανή μέσα των έλεγχο αυτών των αρχών. Προκειμένου να αποτραπεί μια τέτοια παρέμβαση καθίσταται αναγκαία η όσο το δυνατό πιο αποτελεσματική διακυβέρνηση τους προκειμένου να διαφυλαχθεί η ουσιαστική τους ανεξαρτησία. Έτσι, προστίθενται διαρκώς στη διεθνή βιβλιογραφία συνεισφορές τόσο από οικονομολόγους όσο και από πολιτικούς επιστήμονες αλλά και ειδικούς της δημόσιας διοίκησης.

1.3 Βασικές αρχές διακυβέρνησης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (regulatory governance)

Έχοντας υπόψη τη βασική έννοια της εταιρικής διακυβέρνησης (την αναφέραμε σε προηγούμενη παράγραφο), οι Das και Quintyn (2002) θεωρούν ως απολύτως απαραίτητες αρχές για την ιδανική διακυβέρνηση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών τις ακόλουθες τέσσερις:

- Ανεξαρτησία (independence)
- Λογοδοσία (accountability)
- Διαφάνεια (transparency)
- Ηθική ακεραιότητα (integrity)

Η ορθή οργάνωση των τεσσάρων αυτών πυλώνων μπορεί να στηρίξει την οργάνωση εσωτερικών και εξωτερικών δομών μιας ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής. Οι αρχές αυτές βοηθούν στην καλύτερη διοίκηση των οργανισμών αυτών και όχι μόνο στην ανεξαρτησίας τους.

Με βάση λοιπόν αυτές τις αρχές δύναται να δημιουργηθούν τέτοιοι μηχανισμοί ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της εν λόγω ρυθμιστικής αρχής όσο και να εποπτεύεται το έργο της από τις κυβερνητικές αρχές.

Στις ακόλουθες παραγράφους αναλύουμε διεξοδικά τις παραπάνω τέσσερις αρχές:

1.3.1 Ανεξαρτησία (independence)

Η ανεξαρτησία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθή λειτουργία της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής, η οποία υπό ιδανικές συνθήκες θα πρέπει να

λειτουργεί και να δρα εντελώς ανεξάρτητα από τις κυβερνητικές αρχές. Μόνο σε μια τέτοια περίπτωση μπορεί η εν λόγω ρυθμιστική αρχή να θεωρηθεί από το κοινό ότι είναι δεσμευμένη κατά ένα αξιόπιστο τρόπο στην αποστολή της. Η αξιοπιστία της δέσμευσης αυτής αποτελεί απολύτως απαραίτητο στοιχείο προκειμένου, η αρχή αυτή να είναι αποτελεσματική.

Είναι όμως σημαντικό να τονιστεί, πως η ανεξαρτησία μιας ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να αποτελεί αυτοσκοπό. Σε μια σύγχρονη δημοκρατία είναι επιβεβλημένο η «μη εκλεγμένη» διοίκηση μια ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής να ακολουθεί τις βασικές πολιτικές γραμμές της εκλεγμένης από το λαό κυβέρνησης. Σε αντίθετη περίπτωση υπάρχει ο σοβαρός κίνδυνος η αρχή να λειτουργεί αυθαίρετα και σε αντίθεση με τη πολιτική βούληση της πλειοψηφίας όπως αυτή εκφράζεται μέσα από την εκλογική διαδικασία.

Ειδικότερα οι Quintyn και Taylor (2003 και 2007) αναφέρουν πως για να επιτευχθεί ένας ικανοποιητικός βαθμός ανεξαρτησίας θα πρέπει να δοθεί στα όργανα εκείνα της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής (π.χ. επιτροπές λήψης αποφάσεων) οικονομική αλλά και θεσμική ανεξαρτησία. Ένα παράδειγμα θεσμικής ανεξαρτησίας είναι ο διορισμός κάθε μέλους μιας επιτροπής λήψης αποφάσεων με συγκεκριμένης διάρκειας θητεία. Η κυβέρνηση θα μπορεί να τον απομακρύνει μόνο για σοβαρούς λόγους (συνήθως ποινικούς). Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται πως η κυβέρνηση δεν μπορεί να επηρεάσει τα μέλη της επιτροπής προκειμένου αυτά να εξασφαλίσουν την παραμονή τους σε αυτή. Ένα παράδειγμα οικονομικής ανεξαρτησίας αποτελεί ο εκ των προτέρων καθορισμός των οικονομικών αμοιβών της επιτροπής, χωρίς η κυβέρνηση να μπορεί να τις μεταβάλει. Έτσι οι κυβερνητικές αρχές δεν μπορούν να κάνουν χρήση οικονομικού εκβιασμού προκειμένου να αναγκάσουν τα μέλη του μηχανισμού λήψης αποφάσεων να πάρουν την απόφαση που θα ήθελε η κυβέρνηση.

Ένα παράδειγμα για το πώς εφαρμόζεται η αρχή της ανεξαρτησίας αποτελεί ο τρόπος που έχει θεμελιωθεί η ανεξαρτησία της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ). Οι κεντρικές τράπεζες είναι από τους πρώτους οργανισμούς στους οποίους

εφαρμόστηκε διεθνώς αρχή της ανεξαρτησίας. Με βάση λοιπόν το νομοθετικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε λίγο πριν την είσοδο της χώρας μας στη ζώνη του ευρώ, ο Διοικητής καθώς και οι δύο υποδιοικητές της ΤτΕ επιλέγονται από τη κυβέρνηση για θητεία 6 ετών. Επίσης οι οικονομικές αμοιβές του Διοικητή και των δύο υποδιοικητών είναι αυστηρά προκαθορισμένες. Έτσι η διοίκηση της ΤτΕ διατηρεί την ανεξαρτησία της, καθώς απουσίας οικονομικών κινήτρων δύναται να λαμβάνει τις αποφάσεις της κατά το δοκούν.

1.3.2 Λογοδοσία (*accountability*)

Η Λογοδοσία αποτελεί εξίσου σημαντική αρχή με την ανεξαρτησία, που αναφέραμε παραπάνω και με την οποία θα πρέπει να συνδυάζεται. Σε αντίθεση όμως με την ανεξαρτησία, η πρακτική εφαρμογή της λογοδοσίας συναντά αρκετά προβλήματα. Οι Hürkes, Quintyn and Taylor (2005) καθώς και οι Quintyn and Taylor (2007) αναφέρουν στις εργασίες τους τις βασικές λειτουργίες που θα πρέπει να εκτελεί μιας ρυθμιστική αρχή προκειμένου να ικανοποιεί τη κριτήριο της λογοδοσίας. Αυτές οι λειτουργίες είναι οι ακόλουθες:

- Δημόσιος έλεγχος του τρόπου που εκτελεί την αποστολή τους μια ρυθμιστική αρχή.
- Νομιμότητα: μια ρυθμιστική αρχή είναι απαραίτητο να λειτουργεί απολύτως νόμιμα για την εκτέλεση της αποστολής της. Τη νομιμότητα αυτή θα πρέπει να την αντιλαμβάνεται και το κοινό καθώς και οι όποιες οντότητες ελέγχει. Είναι σαφές πώς αν η ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή λειτουργεί εκτός του καθορισμένου νομικού πλαισίου, πολύ σύντομα θα απωλέσει τις αρμοδιότητές της και κατά συνέπεια την ανεξαρτησία της. Ενώ λοιπόν φαινομενικά η λογοδοσία και η ανεξαρτησία είναι αντικρουόμενες αρχές, με την έννοια ότι όσο πιο ανεξάρτητος είναι ένας οργανισμός, τόσο λιγότερη λογοδοσία αναμένουμε από αυτόν και το αντίστροφο, στη πραγματικότητα είναι αλληλοσυμπληρούμενες. Όταν, λοιπόν, μια ρυθμιστική αρχή ικανοποιεί το κριτήριο της λογοδοσίας τότε είναι και απολύτως νόμιμη. Η νομιμότητα όμως αυτή είναι που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής καθώς όπως αναφέραμε παραπάνω, η απώλεια της

νομιμότητας οδηγεί αναπόφευκτα στην απώλεια και της ανεξαρτησία του οργανισμού.

- Να βελτιώνει την απόδοση της ρυθμιστικής αρχής. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η συνεργασία της υπηρεσίας (ρυθμιστικής αρχής) με την κυβερνητικές αρχές. Καθώς μια υπηρεσία αποκτά σημαντική τεχνογνωσία στο αντικείμενο δραστηριότητάς της, μπορεί να προσφέρει στους ασκούντες την πολιτική ηγεσία προκειμένου οι τελευταίοι να προχωρούν στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις. Μια τέτοια συνεργασία δεν παραβιάζει την αρχή της ανεξαρτησίας καθώς ενισχύει την συνολική απόδοση της υπηρεσίας.

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι ο έλεγχος και η λογοδοσία είναι δύο έννοιες που διακρίνονται εύκολα αλλά συνδυάζονται δύσκολα. Η ιδανική κατάσταση σε ένα οργανισμό είναι να δημιουργηθεί ένα τέτοιο ρυθμιστικό πλαίσιο ελέγχων ώστε ο οργανισμός να μην ελέγχεται από κανένα και ταυτόχρονα να είναι σωστά ελεγχόμενος, δηλαδή να παρακολουθούνται οι λειτουργίες όχι μόνο από τις κυβερνητικές αρχές αλλά και από άλλους ενδιαφερόμενους φορείς. Το κατάλληλο αυτό ρυθμιστικό πλαίσιο αναλύεται διεξοδικά από το Μοε (1987).

1.3.3 Διαφάνεια (*transparency*)

Η έννοια της διαφάνειας αναφέρεται σε μια κατάσταση στην οποία οι στόχοι, το ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο, ο μηχανισμός λήψης αποφάσεων διατίθενται προς το ενδιαφερόμενο κοινό σε μορφή απολύτως κατανοητή αλλά και αναλυτική. Η πρόσβαση σε αυτές τις πληροφορίες είναι απολύτως εφικτή και συνεπώς τις καθιστά άμεσα διαθέσιμες.

Η διαφάνεια αποτελεί σημαντική αρχή για μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή καθώς μειώνει το βαθμό αβεβαιότητας των αγορών. Επίσης, μέσω της διαφάνειας γίνονται αμέσως αντιληπτές ενδεχόμενες δυσλειτουργίες ή και λάθος πολιτικές της ρυθμιστικής αρχής και δίνεται έτσι η δυνατότητα για πιο άμεση παρέμβαση ώστε να διορθωθούν οι ατέλειες αυτές εγκαίρως.

Εκτός από τα παραπάνω η διαφάνεια εκτελεί σημαντικό έργο υποστηρικτικά στις υπόλοιπες τρεις αρχές (ανεξαρτησία, λογοδοσία και ηθική ακεραιότητα). Ειδικότερα ο ρόλος της είναι πολύ σημαντικός στη λογοδοσία, της οποίας η επίτευξη, όπως είδαμε και παραπάνω είναι ιδιαίτερα δύσκολη. Έτσι με τη διαφάνεια σε ένα οργανισμό γίνεται ευκολότερη η προσπάθεια δημιουργίας εκείνου του ρυθμιστικού πλαισίου που θα επιτύχει τον ικανοποιητικό βαθμό λογοδοσίας.

1.3.4 Ηθική ακεραιότητα (*integrity*)

Ο τέταρτος άξονας για την επίτευξη της κατάλληλης διακυβέρνησης μιας ανεξάρτητης κυβερνητικής αρχής είναι η ηθική ακεραιότητα. Πολλές φορές αυτή η αρχή υποτιμάται παρά το γεγονός ότι είναι καίριας σημασίας όπως θα δούμε παρακάτω. Η ηθική ακεραιότητα αναφέρεται σε ένα σύνολο μηχανισμών και κανόνων που εξασφαλίζουν πως το προσωπικό της κυβερνητικής αρχής προσπαθεί να εκτελέσει την αποστολή του οργανισμού χωρίς να παρεμβάλλεται στην προσπάθειά του αυτή τα προσωπικά του συμφέροντα ή και η γενικότερη συμπεριφορά του κάθε εργαζόμενου. Η ηθική ακεραιότητα επηρεάζει το προσωπικό του οργανισμού σε διάφορα επίπεδα ιεραρχίας. Οι κύριες κατευθύνσεις για την επίτευξη ηθικής ακεραιότητας είναι οι ακόλουθες τέσσερις:

1. Αναφορικά με την επιλογή των προσώπων που θα απαρτίζουν τις επιτροπές λήψης αποφάσεων του οργανισμού. Οι διαδικασίες επιλογής, χρονικής διάρκειας της θητείας τους, αλλά και απομάκρυνσής αυτών των προσώπων θα πρέπει να είναι τέτοια που να εξασφαλίζεται η ηθική ακεραιότητά τους.
2. Ο εσωτερικός έλεγχος. Ένας αποτελεσματικός εσωτερικός έλεγχος εξασφαλίζει πως οι καθημερινές εργασίες του οργανισμού θα εκτελεστούν σύμφωνα με τις εγκεκριμένες διαδικασίες. Επιπλέον, ο εσωτερικός έλεγχος βελτιώνει τη διαφάνεια του οργανισμού σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο. Ο εσωτερικός έλεγχος ενισχύει την ποιότητα της εργασίας του οργανισμού και διασφαλίζει ταυτόχρονα την εμπιστοσύνη τόσο της διοίκησης του οργανισμού, όσο και της κυβέρνησης αλλά και τον ενδιαφερόμενων φορέων στην αξιοπιστία του οργανισμού.

3. Κανόνες που εμποδίζουν σύγκρουση συμφέροντος (conflicts of interest). Οι κανόνες αυτοί εμποδίζουν ένα σύνολο σχέσεων που θα μπορούσε να έχει ένας εργαζόμενος και οι οποίες θα τον εμπόδιζαν να εκτελέσει την υπηρεσία του σύμφωνα με τους σκοπούς του οργανισμού. Οι σχέσεις αυτές φέρουν τον εργαζόμενο αυτόν σε μια κατάσταση όπου το προσωπικό του συμφέρον (ή και το συμφέρον προσώπων πολύ σημαντικών για αυτόν) είναι σε αντίθεση με το όφελος του οργανισμού. Είναι σαφές πως τέτοιες σχέσεις θα πρέπει να εμποδίζονται με την έννοια πως ο εργαζόμενος θα πρέπει να επιλέξει ανάμεσα στην εργασία του στην ρυθμιστική αρχή και στη σχέση αυτή. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση όπου ένας υπάλληλος επιφορτισμένος με το έργο του ελέγχου συγκεκριμένης δραστηριότητας μιας επιχείρησης, αμείβεται από αυτήν παρέχοντας της κάποιου είδους έργο σε κάποια άλλη δραστηριότητα. Είναι σαφές πως σε αυτή τη περίπτωση υφίσταται μια οικονομική σχέση (οικονομικό όφελος) ανάμεσα στην επιχείρηση και στον εργαζόμενο της ρυθμιστικής αρχής που καλείται να την ελέγξει. Αυτή η οικονομική σχέση ενδέχεται να τον εμποδίσει στο έργο του, καθώς αναμένεται να μην εξαντλήσει την αυστηρότητά του σε παραβάσεις της επιχείρησης προκειμένου να διατηρήσει αυτή την οικονομική σχέση.
4. Νομική προστασία του προσωπικού των ελεγκτικών αρχών ακόμα και μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό υπηρεσία. Η απουσία της νομικής προστασίας ενδέχεται να επιτρέψει την απειλή ενός εργαζόμενου προκειμένου να μην εκτελέσει την υπηρεσία του σύμφωνα με την αποστολή του. Κίνδυνος μπορεί να προκύψει και από δωροδοκία του. Ο κίνδυνος να ενδώσει το υπαλληλικό προσωπικό σε απειλές ή/και δωροδοκίες προκαλούν ανεπανόρθωτη μείωση της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας του οργανισμού.

1.3.5 Η κοινή εφαρμογή και των τεσσάρων αρχών

Αυτό που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα είναι η αλληλεξάρτηση και η αλληλοϋποστήριξη των τεσσάρων αυτών αρχών-αξόνων. Οι αρχές αυτές δεν έχει ιδιαίτερο νόημα ούτε είναι αποτελεσματικό να εφαρμοστούν σε μια ανεξάρτητη αρχή αυτόνομα και αποσπασματικά. Είναι απαραίτητο

εφαρμοστούν και να αναπτυχθούν σε ένα εννιαίο πλαίσιο λειτουργίας ενός οργανισμού.

Ας δούμε λοιπόν πως αλληλεπιδρούν οι τέσσερις αυτές αρχές. Πρώτα ας αναφέρουμε τις αρχές της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας, οι οποίες στην ουσία τους είναι οι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Αυτό ισχύει γιατί η ανεξαρτησία χωρίς λογοδοσία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι αποτελεσματική. Ο οργανισμός θα χάσει πολύ γρήγορα την ανεξαρτησία του μόλις βρεθεί αντιμέτωπος με την κυβερνητική εξουσία, καθώς ελλείψει λογοδοσίας, η ανεξαρτησία του δεν νομιμοποιείται δημοκρατικά.

Η διαφάνεια εξασφαλίζει τόσο την ανεξαρτησία όσο και τη λογοδοσία. Καθώς οι ενέργειες και η λειτουργία ενός οργανισμού είναι διαφανείς, η πιθανότητα κυβερνητικής παρέμβασης για περιορισμό της ανεξαρτησίας του περιορίζεται σημαντικά. Η διαφάνεια ενισχύει και την ηθική ακεραιότητα αφού η δημοσίευση των συμφωνιών προστατεύουν το προσωπικό του οργανισμού από πραγματοποίηση απειλών με στόχο την παρεμπόδιση του έργου του.

Η ηθική ακεραιότητα και η ανεξαρτησία είναι δύο αρχές αλληλοϋποστηριζόμενες. Το νομικό πλαίσιο διορισμού και απομάκρυνσης της διοίκησης αλλά και του προσωπικού ενός οργανισμού εξασφαλίζει και τις δύο αρχές (ανεξαρτησία και ηθική ακεραιότητα).

Τέλος, αλληλοϋποστηρικτικά λειτουργούν και οι αρχές της λογοδοσίας και της ηθικής ακεραιότητας. Προκειμένου η διοίκηση και το προσωπικό ενός οργανισμού να διατηρήσουν την αρχή της λογοδοσίας, επιβάλλεται να διακρίνονται και για την ηθική τους ακεραιότητα.

1.4 Θεωρίες διακυβέρνησης

Στη διεθνή βιβλιογραφία της διακυβέρνησης υπάρχουν 4 υποδείγματα για τον ιδανική ανάπτυξη ενός ανεξάρτητου οργανισμού. Αυτά τα υποδείγματα είναι τα ακόλουθα:

- ιεραρχικό μοντέλο (hierarchical model)

- μοντέλο του «ορθολογικού στόχου» (rational goal model)
- μοντέλο των ανοικτών συστημάτων (open systems model)
- μοντέλο της αυτό- διακυβέρνησης (self-governance model)

1.4.1. Το ιεραρχικό υπόδειγμα (hierarchical model)

Έχει ως κύρια στοιχεία την προβλεπτικότητα, τον έλεγχο καθώς και την λογοδοσία. Αντιστοιχεί στη μορφή διακυβέρνησης όπου το κράτος ασκεί άμεσο έλεγχο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής μέσα από γραφειοκρατικά, ιεραρχικά σχήματα. Χαρακτηρίζεται από κάθετες δομές σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων. Οι αλλαγές γίνονται με αργούς ρυθμούς και προκαλούνται από τη μεταβολή της νομοθεσίας και την παραγωγή νέων κανόνων και διαδικασιών. Παρά το γεγονός ότι έχει χαμηλό βαθμό ευελιξίας αυτό το μοντέλο προσφέρει τις μεγαλύτερες δυνατότητες λογοδοσίας. Αντανακλά τα κλασικά χαρακτηριστικά της προσανατολισμένης προς τις διαδικασίες (process-oriented) γραφειοκρατίας και αποσκοπεί περισσότερο στη διατήρηση της «συνέχειας» (continuity) παρά στην αλλαγή. Δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ασφάλεια, την τυποποίηση και την ελαχιστοποίηση του ρίσκου. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της πολιτικής είναι λειτουργικά διαφοροποιημένες διαδικασίες. Μετά την ολοκλήρωση του σχεδιασμού υπάρχει μικρή προοπτική για ανατροφοδότηση και προσαρμογή της πολιτικής ανάλογα με τα δεδομένα που θα προκύψουν κατά τη φάση της υλοποίησης της. Η κυβέρνηση έχει την τάση να προσδιορίζει με λεπτομέρεια τις δομές και τις διαδικασίες με βάση τις οποίες θα υλοποιηθούν οι πολιτικές. Τα νέα προβλήματα είναι πιο πιθανό να αντιμετωπίζονται με τη δημιουργία νέων δομών ή την ίδρυση νέων οργανώσεων.

1.4.2. Το υπόδειγμα του «ορθολογικού στόχου» (rational goal model)

Επικεντρώνεται σε βραχυπρόθεσμα χρονοδιαγράμματα καθώς και στην προσπάθεια μεγιστοποίησης των αποτελεσμάτων. Η εξουσία κατανέμεται μεταξύ περισσότερων οργανώσεων και δεν συγκεντρώνεται σε μονολιθικά ιεραρχικά σχήματα. Χαρακτηρίζεται από διοικητική και όχι γραφειοκρατική εξουσία. Οι αλλαγές προκαλούνται μέσα από τη μεταβολή του συστήματος

κινήτρων, με την καθιέρωση αμοιβών (ή τουλάχιστον την απουσία ποινών) που βοηθούν στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Η αρμοδιότητα για την επίτευξη των στόχων μεταβιβάζεται στους τοπικούς διευθυντές (local managers) οι οποίοι συνάπτουν συμβάσεις με την κυβέρνηση, που τους καθιστούν υπόλογους προς αυτήν (με αυτό τον τρόπο κερδίζουν πόρους και νομιμοποίηση με αντάλλαγμα την αποδοτικότητα). Παρά την εμφανή μεταβίβαση εξουσίας, αυτό το μοντέλο διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτική προσέγγιση, αφού οι στόχοι προσδιορίζονται από την κυβέρνηση, ενώ η επίτευξη τους παρακολουθείται και επιτηρείται στενά.

Η εφαρμογή της πολιτικής βασίζεται στην υπόθεση ότι οι οργανώσεις συμπεριφέρονται ορθολογικά, ανταποκρινόμενες σε κίνητρα όπως η ανταγωνιστική χρηματοδότηση ή η υπόσχεση περισσότερων ελευθεριών και ευελιξίας με αντάλλαγμα την καλή απόδοση. Αυτό το μοντέλο αποτελεί ένα μείγμα κάθετων και οριζόντιων σχέσεων. Ωστόσο, οι οριζόντιες σχέσεις τείνουν να είναι βραχυπρόθεσμες και πραγματιστικές, με τη συνεργασία να μετατρέπεται σε ένα καλά υπολογισμένο μέσο αποτελεσματικού ανταγωνισμού (π.χ. στη διαδικασία υποβολής προσφορών για χρηματοδότηση στο πλαίσιο συγκεκριμένων κυβερνητικών προγραμμάτων). Ο βαθμός λογοδοσίας για τα αποτελέσματα είναι μεγάλος. Ωστόσο, η λογοδοσία για την οικονομική διαχείριση και την ακεραιότητα των αποφάσεων είναι μικρότερη από ότι στο ιεραρχικό μοντέλο. Γενικά, αυτό το υπόδειγμα αντανάκλα πολλὰ από τα χαρακτηριστικά του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (New public Management), με την έμφαση που προσδίδει στην αποδοτικότητα, στον οικονομικό ορθολογισμό και στη διοικητική εξουσία.

1.4.3. Το υπόδειγμα των ανοικτών συστημάτων (open systems model)

Βασίζεται στη δημιουργία δικτύων και αλληλεπιδράσεων καθώς και σε επαναλαμβανόμενες διαδικασίες προσαρμογής. Η εξουσία είναι ρευστή και διάχυτη και βασίζεται στον βαθμό εξάρτησης των διαφόρων φορέων από τους πόρους των υπολοίπων, για την επίτευξη των στόχων τους. Οι σχέσεις είναι δυναμικές και αναπροσαρμόζονται διαρκώς προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις και απαιτήσεις. Αυτό το μοντέλο δίνει έμφαση στον

πειραματισμό και στην καινοτομία. Περιλαμβάνει πολλαπλές εισροές και ευέλικτες διαδικασίες εξέλιξης, κατά τις οποίες οι αποφάσεις αναδιαμορφώνονται, όταν παρουσιάζονται νέες πληροφορίες και δεδομένα. Το σύστημα επηρεάζει και επηρεάζεται από το περιβάλλον του. Είναι ρευστό, γρήγορο και παρουσιάζει μεγάλο βαθμό ανταποκρισιμότητας. Δυναμικά δίκτυα σχέσεων διαπερνούν την οργάνωση σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα. Η κυβέρνηση επιχειρεί να καθοδηγήσει και να επηρεάσει τις διαδικασίες, όμως δε μπορεί να ασκήσει άμεσο έλεγχο. Η διαφοροποίηση προωθείται μέσα από την αποκέντρωση της εξουσίας, καθιστώντας εφικτό τον πειραματισμό και την καινοτομία. Σε αυτό το μοντέλο, τα όρια μεταξύ του σχεδιασμού και της εφαρμογής της πολιτικής είναι πιο ρευστά, επιτρέποντας την ανατροφοδότηση και ευνοώντας την διαδικασία της μάθησης. Ο βαθμός λογοδοσίας είναι χαμηλός. Η αλλαγή επιτυγχάνεται μέσα από την αυτό-οργάνωση και την αυτοκαθοδήγηση παρά ως αποτέλεσμα εξωτερικής παρέμβασης.

1.4.4. Το υπόδειγμα της αυτό- διακυβέρνησης (self-governance model)

Στηρίζεται σε μακροπρόθεσμα χρονοδιαγράμματα, επικεντρώνοντας στην επίτευξη σταθερότητας, μέσα από την προώθηση σχέσεων αλληλεξάρτησης και αμοιβαιότητας. Αναγνωρίζει το ρόλο της κοινωνίας των πολιτών, υπογραμμίζοντας τη σχέση μεταξύ κράτους και πολιτών, χωρίς να περιορίζει την έννοια της διακυβέρνησης αποκλειστικά στις κρατικές δράσεις. Οι κυβερνήσεις προωθούν τη δημιουργία εταιρικών σχημάτων με την κοινωνία των πολιτών για την προώθηση βιώσιμων λύσεων στα κοινωνικά προβλήματα (π.χ. για την από κοινού παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής πρόνοιας). Ενισχύουν την νομιμοποίησή τους με τη δημιουργία συναινετικού κλίματος, προσκαλώντας τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών να συμμετάσχουν στη λήψη αποφάσεων, ως πολίτες ή ως χρήστες των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το μοντέλο περικλείει μια ποικιλία αντιλήψεων για τη σχέση κράτους πολίτη, από την έμφαση στον ιδεολογικό ρόλο του κράτους, ως υποκινητή της κοινωνικής συνοχής, μέχρι την κατανόηση των πολιτών ως φορέων της κοινωνικής αλλαγής. Στο μοντέλο της αυτό-διακυβέρνησης κατατάσσονται και τα μοντέλα άμεσης δημοκρατίας, όπως αυτό της «συμμετοχικής δημοκρατίας» του Hirst (1994) σύμφωνα με το οποίο η

κοινωνία των πολιτών αναλαμβάνει λειτουργίες που προηγουμένως ασκούσαν από το κράτος.

3. ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.1. Τυπολογικά χαρακτηριστικά των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές διέπονται από το ελληνικό δημόσιο δίκαιο και αποτελούν μέρος του νομικού προσώπου του Κράτους, σε περίπτωση που στερούνται δικής τους νομικής προσωπικότητας. Έτσι σε περίπτωση που τα μέλη τους προβούν σε νόμιμες δράσεις και αποφάσεις, επισύρουν την αστική ευθύνη του Κράτους¹.

Οι ανεξάρτητες αρχές διαφοροποιούνται σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, καθώς η διοίκησή τους επιλέγεται από το αντίστοιχο υπουργείο (εκδίδεται σχετικό προεδρικό διάταγμα) έχοντας ως κριτήριο την επιστημονική κατάρτιση και την επαγγελματική εμπειρία των μελών. Πολλές φορές απαιτείται και η συμμετοχή της Βουλής στην επιλογή της διοίκησης (στη περίπτωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία για την επιλογή της διοίκησής της).

Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών έχει κατοχυρωθεί στην Ελλάδα από τον ιδρυτικό τους νόμο, ο οποίος απαγορεύει ρητά την οποιοδήποτε κρατική εποπτεία ή ιεραρχικό έλεγχο, καθώς επίσης εξασφαλίζει διοικητική και οικονομική τους ανεξαρτησία. Έτσι, έλεγχος των εκτελεστών διοικητικών πράξεων από ανεξάρτητες αρχές επαφίεται στη δικαστική εξουσία σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος².

Προκειμένου να υλοποιηθεί η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών απαιτείται αφενός η κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών τους, πράγμα το οποίο σημαίνει πως δεν δύναται να απομακρυνθούν από τη θέση τους κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Επίσης, επιβάλλεται και η

κατοχύρωση της λειτουργικής τους ανεξαρτησίας και έτσι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών εκτελούν το έργο τους με βάση το Σύνταγμα τους νόμους και τη συνείδησή τους και δεν λαμβάνουν εντολές από άλλους φορείς άσκησης κρατικής εξουσίας.

3.2 Η ποικιλότητα των ανεξαρτήτων αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές είναι προικισμένες με ευρεία ποικιλία εξουσιών, με τις οποίες επιδιώκουν να αντεπεξέλθουν επιτυχώς στην αποστολή τους. Οι εξουσίες αυτές ασκούνται σύμφωνα με διαδικασία που προσομοιάζει με τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων. Συγκεκριμένα, οι ανεξάρτητες αρχές επιλαμβάνονται μίας υποθέσεως είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν μηνύσεως ή προσφυγής του εξωτερικού προς αυτές θεσμικού περιβάλλοντος κατά τα πρότυπα της ποινικής δικονομίας. Επί πλέον, οι ανεξάρτητες αρχές εκδικάζουν την υπόθεση της οποίας επελήφθησαν επίσης κατά τα πρότυπα της διοικητικής δικονομίας. Αφού τηρηθεί είδος προδικασίας, η υπόθεση συζητείται ενώπιον της ανεξάρτητης αρχής σε δημόσια συνεδρίαση, όπου οι ενδιαφερόμενοι καλούνται ή δύναται να παραστούν με πληρεξούσιο δικηγόρο και να παρουσιάσουν εγγράφως ή προφορικώς τα αποδεικτικά τους μέσα καθώς και τη νομική τους επιχειρηματολογία. Τέλος, οι ανεξάρτητες αρχές εκδίδουν την απόφασή τους σύμφωνα με τα δομικά πρότυπα μιας δικαστικής απόφασης. Η απόφαση της ανεξάρτητης αρχής συντίθεται από εκτενές ιστορικό της υποθέσεως, από πλήρες αιτιολογικό της λύσεως που προεκρίθη και από σαφές διαταρακτικό με το οποίο διατυπώνεται η αιτηθείσα λύση.

3.3 Αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται συνήθως σε μια ή περισσότερες από τις παρακάτω κατηγορίες αρμοδιοτήτων:

- Καθήκοντα μη αποφασιστικά, για παράδειγμα αρμοδιότητες γνωμοδότησης ή εισήγησης. Σε αυτή τη περίπτωση εντάσσονται και

όσες εκπονούν ειδική νομοθεσία που διέπει το αντικείμενο που τους έχει ανατεθεί με τη μορφή κανονισμών, εγκυκλίων, οδηγιών ή σχεδίων διαταγμάτων.³

- Καθήκοντα αποφασιστικά, για παράδειγμα χορήγηση προστίμων ή αδειών. Εδώ εντάσσεται και η παροχή προσωρινής προστασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), η οποία έχει τη δυνατότητα επιβολής ασφαλιστικών μέτρων καθώς και χρηματικών προστίμων. Επίσης αποφασιστικά καθήκοντα θεωρούνται και όσες ανεξάρτητες αρχές επιβάλουν κυρώσεις για παραβάσεις της υφιστάμενης νομοθεσίας.⁴ Οι κυρώσεις αυτές δύνανται να λάβουν τις ακόλουθες μορφές:
 - Συστάσεις για τη διόρθωση της παραβατικής συμπεριφοράς καθώς και την αποφυγή της στο μέλλον,
 - Επιβολή προστίμων,
 - Ανάκληση διοικητικών αδειών.
- Καθήκοντα ελεγκτικά (δηλαδή εποπτεύουν τη τήρηση κανονισμών που οι ίδιες εκπονούν)⁵.
- Διοικητικές αρμοδιότητες, όπου δηλαδή παράγουν διοικητικές πράξεις κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας. Ένα παράδειγμα αποτελεί οι κανονιστικής φύσης αρμοδιότητες, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ένα άλλο παράδειγμα αποτελεί η έκδοση διοικητικών αδειών.
- Διαιτητικές αρμοδιότητες, όπου επιλύουν διαφορές στο χώρο που δραστηριοποιούνται. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) καθώς και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).

3.3 Η διάκριση των ανεξάρτητων αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές θα μπορούσαν να διακριθούν σε δύο κυρίως κατηγορίες με βάση τον ουσιαστικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν⁶:

- Τις ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες λειτουργούν ως εγγυητές ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του πολίτη ή μιας θεμελιώδους υποχρέωσης του κράτους. Παραδείγματα αποτελούν η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη.
- Τις ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες λειτουργούν ως ρυθμιστές μιας δραστηριότητας ή ενός τομέα μιας αγοράς. Παραδείγματα αποτελούν η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) καθώς και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤ.Α.).

Η παραπάνω διάκριση είναι σημαντική καθώς ξεχωρίζει το έργο των ανεξάρτητων αρχών στην ουσία του. Από τη μια πλευρά λοιπόν έχουμε τις ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως εγγυητές οι οποίες εκτελούν ένα έργο κυρίως νομικής φύσης που συνίσταται στην διαμόρφωση και εφαρμογή μιας συνταγματικής συλλογιστικής.

Το έργο δε αυτών των ανεξάρτητων αρχών υπάγεται στον δικαστικό έλεγχο. Από τη άλλη πλευρά έχουμε τις ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως ρυθμιστές. Αυτές ασκούν επιστημονικό έργο, ρυθμίζοντας τεχνικά ζητήματα. Ως εκ τούτου είναι εξαιρετικά δύσκολο να ελεγχθούν δικαστικά. Τέλος, η επίδραση των αποφάσεών τους στην οικονομία είναι σαφώς μεγαλύτερη από τις ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως εγγυητές, ιδίως όταν επιβάλουν διοικητικά πρόστιμα⁷.

3.4 Οι λόγοι δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών

Πολλές ανεξάρτητες αρχές έχουν δημιουργηθεί λόγω των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα, ως συνέπεια διάφορων διεθνών συνθηκών, π.χ. εντός της Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Τράπεζα της Ελλάδος

(νόμος 2548/1997). Αν και δεν χαρακτηρίζεται ρητά από το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο ως ανεξάρτητη αρχή η Τράπεζα της Ελλάδος αποτελεί στην ουσία της ανεξάρτητη αρχή. Γενικότερα παρατηρείται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δείχνει σαφή προτίμηση οι ευαίσθητοι τομείς του κοινοτικού δικαίου να ανατίθεται σε ανεξάρτητες αρχές.⁸

Μια δεύτερη αιτία αποτελεί η γραφειοκρατία του κρατικού μηχανισμού και η διοικητική του δυσλειτουργία. Προκειμένου λοιπόν ο πολίτης να απολαμβάνει καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες πολλές φορές καθίσταται αναγκαία η δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής. Επίσης ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών βοηθά αποτελεσματικά τη βελτίωση της διαφάνειας στο δημόσιο τομέα, την μείωση της πολιτικοποίησης του κράτους καθώς και τη πάταξη της διαπλοκής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί στην Ελλάδα ο συνήγορος του πολίτη⁹.

Μια τρίτη αιτία αποτελεί η ανάγκη για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Πολλές φορές μέσα στην ατομική δομή δημιουργούνται σχέσεις εξουσίας, τόσες κάθετες μεταξύ κράτους και πολιτών, όσο και οριζόντιες μεταξύ πολιτών, που δύναται να απειλήσουν τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών που υφίστανται την άσκηση εξουσίας. Σε αυτή τη περίπτωση μπορεί η κρατική παρέμβαση να μην είναι επιθυμητή και γι' αυτό το λόγο να επιλέγεται η ίδρυση μιας ανεξάρτητης αρχής. Η κρατική παρέμβαση μπορεί να μην είναι επιθυμητή είτε λόγω του γεγονότος ότι η σχέση εξουσίας είναι κάθετης μορφής και ως εκ τούτου εμπλέκεται η ίδια η κρατική μηχανή, είτε γιατί είναι προτιμότερη η χρήση μέτρων πιο ήπιας μορφής από το κλασικό διοικητικό δίκαιο. Μιας τέτοιας μορφής ανεξάρτητη αρχή ονομάζεται ρυθμιστική και διαφοροποιείται από τις ανεξάρτητες αρχές που έχουν κυρίως ελεγκτικές αρμοδιότητες¹⁰.

Τέταρτον, οι ανεξάρτητες αρχές έχουν σταδιακά πάρει τη θέση των ειδικών δικαστηρίων, αναλαμβάνοντας σταδιακά το ρυθμιστικό και διαιτητικό ρόλο των τελευταίων¹¹. Τέλος, η εμφάνιση των ανεξάρτητων αρχών συνδέεται και με τις νέες θεωρίες αναφορικά με το ρόλο του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρήθηκε μια στροφή

αναφορικά με το ρόλο που καλείται να αναλάβει το κράτος. Έτσι, οδηγηθήκαμε σταδιακά σε ένα κράτος που ο ρόλος του είναι κατεξοχήν ρυθμιστικός από ένα κράτος που παρενέβαινε δυναμικά στην οικονομία¹².

3.6 Συνταγματικής φύσης προβλήματα για των καθιέρωση των ανεξάρτητων αρχών

Σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, στην κορυφή της κρατικής εξουσίας βρίσκεται η κυβέρνηση, και αυτή υπόκειται στην άσκηση κοινοβουλευτικού έλεγχου και στην απόδοση πολιτικής ευθύνης. Στη κορυφή της διοικητικής πυραμίδας του κρατικού μηχανισμού βρίσκεται ο αρμόδιος υπουργός. Έτσι μέσω του υπουργικού συμβουλίου επιτυγχάνεται ο συντονισμός και η ενότητα των σκοπών της γενικής πολιτικής της χώρας. Με λίγα λόγια το Σύνταγμα ορίζει τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνησης) και την εξισορρόπησής της από την νομοθετική εξουσία (κοινοβούλιο).

Το πρόβλημα με τις ανεξάρτητες αρχές έγκειται στο γεγονός πως εφόσον δεν υπόκεινται στον έλεγχο και τη δικαιοδοσία του αρμόδιου Υπουργού (προκειμένου έτσι να ικανοποιείται η αρχή της ανεξαρτησίας), περιορίζεται η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου από τη Βουλή. Έτσι, ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών διαφεύγει του κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλοιώνοντας το δημοκρατικό πολίτευμα. Το θέμα λοιπόν που ανακύπτει είναι κατά πόσο είναι συνταγματικά επιτρεπτό η παρέκκλιση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών από το πλαίσιο ενός δημοκρατικού πολιτεύματος όπως το περιγράψαμε παραπάνω, και αν ναι, τότε, μια τέτοια παρέκκλιση θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς.

Στο πρόβλημα αυτό έχουν διατυπωθεί αρκετές θέσεις. Ο Γ. Κασιμάτης¹³ δηλώνει κατηγορηματικά αντίθετος στη δυνατότητα ύπαρξης κρατικών οργάνων που δεν υπόκεινται στη γενική εποπτεία, κατεύθυνση και συντονισμό της Κυβέρνησης. Αντίθετα στο γερμανικό νομοθετικό πλαίσιο¹⁴ είναι αποδεκτή η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών που εκφεύγουν από τις κατευθύνσεις της κυβέρνησης και δεν υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο. Βασική προϋπόθεση για κάτι τέτοιο αποτελεί η εκχώρηση σε αυτές αρμοδιοτήτων

που δεν έχουν τέτοια πολιτική σημασία, ώστε να καθίσταται απαραίτητος ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. Διότι είναι σαφές πως σε περίπτωση που είναι απαραίτητος ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν επιτρέπεται η αφαίρεση των αρμοδιοτήτων αυτών από το πεδίο της κυβερνητικής ευθύνης.

Από την παραπάνω ανάλυση καθίσταται σαφές πως η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών έχει θέσει σε δοκιμασία τη συνταγματική θεμελίωση και το χαρακτήρα του πολιτεύματος, και πιο συγκεκριμένα την αυστηρότητα των τριών θεμελιωδών οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος. Οι βάσεις αυτές είναι:

- (α) η κοινοβουλευτική αρχή
- (β) η αρχή διάκρισης των εξουσιών,
- (γ) η δημοκρατική αρχή και νομιμοποίηση.

Όμως λαμβάνοντας υπόψη τους λόγους που οδήγησαν στη δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών θα ήταν λάθος η απόρριψη της δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών στη βάση πως κάτι τέτοιο δεν επιτρέπεται από το χαρακτήρα και τη διάρθρωση του πολιτεύματος. Πιο σημαντικό θα ήταν να αναζητηθεί μια προσέγγιση που θα συμβιβάζει αρμονικά τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών με το χαρακτήρα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ας δούμε αναλυτικά παρακάτω πως αυτό μπορεί να γίνει εφικτό για κάθε μια από τις τρεις θεμελιώδεις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος.

Η κοινοβουλευτική αρχή

Σύμφωνα με το σύνταγμα δεν επιτρέπεται η άσκηση ανεξάρτητης εξουσίας που να διαφεύγει από τον αμοιβαίο έλεγχο και την εξισορρόπηση των τριών εξουσιών του δημοκρατικού πολιτεύματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αυστηρότητας της απαγόρευσης αυτής αποτελεί ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), που παρά το γεγονός ότι η διοίκησή τους

εκλέγεται απευθείας από το εκλογικό σώμα και έχουν διευρυμένη αυτονομία, υπόκεινται σε διοικητικό και δικαστικό έλεγχο.

Με βάση, λοιπόν, αυτή τη προσέγγιση θα πρέπει να ασκείται κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων αρχών χωρίς να παραβιάζεται η ανεξαρτησία των τελευταίων. Κάτι τέτοιο γίνεται εφικτό μέσω

- Υποβολής στο κοινοβούλιο από τις ανεξάρτητες αρχές ετήσιων εκθέσεων,
- Έλεγχος της χρηματικής διαχείρισης των ανεξάρτητων αρχών
- Συμμετοχή στη διαδικασία υπόδειξης των μελών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών

Εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την επικοινωνία μεταξύ κοινοβουλίου και ανεξάρτητων αρχών εξασφαλίζεται ταυτόχρονα και ο απαιτούμενος από το χαρακτήρα του δημοκρατικού πολιτεύματος ελεγκτικός ρόλος του κοινοβουλίου απέναντι στη διοίκηση.

Ακόμα όμως και υπό αυτό το πλαίσιο που περιγράψαμε παραπάνω, παραμένει το ερώτημα του κατά πόσο παραβιάζεται το σύστημα απόδοσης πολιτικής ευθύνης. Κάτι τέτοιο εξισορροπείται από το γεγονός πως η εκλεγμένη κυβέρνηση διατηρεί το νομοθετικό δικαίωμα κατάργησης μιας ανεξάρτητης αρχής όταν αυτή αποτυγχάνει στην αποστολή της.

Η αρχή διάκρισης των εξουσιών

Προκειμένου να διατηρείται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, είναι απαραίτητο να αναγνωρίζεται η αυτόνομη ρυθμιστική αρμοδιότητα των ανεξάρτητων αρχών από το Σύνταγμα. Βέβαια αυτή η αναγνώριση αυτόνομης ρυθμιστικής αρμοδιότητας των ανεξάρτητων αρχών δεν θα πρέπει να θίγει το τεκμήριο γενικής νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής, και θα πρέπει οι αρμοδιότητές τους να περιορίζονται στη λήψη μέτρων περιορισμένης σημασίας.

Η δημοκρατική αρχή και νομιμοποίηση

Είναι πολύ σημαντικό το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων αρχών. Αυτό το πρόβλημα ανακύπτει από τρόπο με τον οποίο επιλέγονται τα μέλη της διοίκησής τους και μπορεί να επιλυθεί με την ενεργητική συμμετοχή του κοινοβουλίου στη διαδικασία επιλογής των μελών αυτών. Μια τέτοια διαδικασία είναι προτιμότερη, υπό το πρίσμα ότι συμφωνεί με την έννοια της λαϊκής κυριαρχίας, από την τεχνοκρατική αντίληψη της επιλογής των μελών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών με βάση αποκλειστικά την τεχνογνωσία τους, την επιστημονική τους κατάρτιση και την εμπειρία τους, καθώς ένας τέτοιος «ελιτιστικός» χαρακτήρας των ανεξάρτητων αρχών δεν συνάδει με τη δημοκρατική λογική του πολιτεύματος.

Ακόμα όμως και η έμμεση αυτή νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών δεν αποτελεί από μόνη της ικανή προϋπόθεση για το σεβασμό της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Προκειμένου να θεμελιωθεί καλύτερα ο σεβασμός αυτός θα πρέπει να εξασφαλίζεται:

1. η δημοσιότητα και η διαφάνεια όσο αφορά τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών και με αυτό τον τρόπο να υπόκεινται στον απαραίτητο κοινωνικό έλεγχο,
2. η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεών τους ώστε να διαφυλάσσονται αφενός τα δικαιώματα των πολιτών και αφετέρου το δικαιοκρατικό πρότυπο οργάνωσης της εξουσίας.

3.7 Η φύση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

Αναφορικά με τον όρο «διοικητικές», αυτός έχει σταδιακά απαλειφθεί κατά τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος. Ο λόγος έγκειται στο γεγονός πως ο όρος διοικητικός παραπέμπει σε κάποια αρχή της εκτελεστικής εξουσίας, και παρά το γεγονός πως οι ανεξάρτητες αρχές δεν εντάσσονται στη κλασική ιεραρχική δομή της

δημόσιας διοίκησης. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι εννοιολογικά σωστό, εφόσον οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν ανεξάρτητες οντότητες από τη ιεραρχική δομή της εκτελεστικής εξουσίας, λειτουργούν ανεξάρτητα και δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση τμήμα της. Έτσι, ο όρος «διοικητικές» δημιουργεί εντυπώσεις, που σε καμία περίπτωση δεν ανταποκρίνονται στην πραγματική έννοια του όρου.

Ωστόσο παρά τη καινοτομία του όρου «ανεξάρτητες αρχές» και της μη ένταξής τους στη κλασική δομή διάκρισης εξουσιών μιας δημοκρατίας, οι ανεξάρτητες αρχές δεν έχουν την δυνατότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης. Έτσι στις ανεξάρτητες αρχές δεν μπορούν να τους ανατεθούν αρμοδιότητες θέσπισης κανόνων δικαίου με δεσμευτική ισχύ *erga omnes* (απόλυτη ακυρότητα).

Θα πρέπει να τονιστεί πως υπό το ισχύων Σύνταγμα, κάθε κρατικό όργανο είναι από τη φύση κυρίως νομοθετικό ή εκτελεστικό ή δικαστικό και δεν μπορεί να είναι ταυτόχρονα και νομοθετικό και εκτελεστικό και δικαστικό. Για παράδειγμα το Ελληνικό Κοινοβούλιο είναι όργανο διοίκησης κυρίως νομοθετικό. Εντούτοις, το αναθεωρημένο Σύνταγμα αναθέτει στη Βουλή και δικαστικές αρμοδιότητες σύμφωνα με τα άρθρα 49 και 86 του αναθεωρημένου Συντάγματος.

Θα πρέπει λοιπόν οι ανεξάρτητες αρχές να αντιμετωπίζονται ως όργανα κυρίως νομοθετικά ή εκτελεστικά ή δικαστικά και όχι ως κάτι διαφορετικό, ως όργανα εξουσίας δηλαδή που είναι ταυτόχρονα εκτελεστικά και νομοθετικά ή και δικαστικά. Αυτό θα μπορούσε να δημιουργήσει μια σύγχυση των όρων καθώς κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα.

Κατά μια άποψη όμως, και παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο ανεξάρτητη αρχή, χωρίς τον επιθετικό προσδιορισμό «διοικητική», οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική λειτουργία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Ασκούν δε τις γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες που καθορίζουν οι νομικές ή, κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης, οι κανονιστικές διατάξεις.

Στις αρμοδιότητες αυτές μπορεί να περιλαμβάνεται η έκδοση κανονιστικών ή και ατομικών πράξεων που ρυθμίζουν ορισμένη δραστηριότητα των ιδιωτών ή και δημοσίων νομικών προσώπων ή εταιρειών. Οι πράξεις αυτές έχουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων και υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Εξάλλου το δημόσιο ευθύνεται για τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των ανεξάρτητων αρχών¹⁵.

Πραγματικά, το άρθρο 26 του Συντάγματος που αφορά στη «Σύνταξη της Πολιτείας» και ορίζει μόνο τρεις πολιτειακές λειτουργίες, τη νομοθετική την εκτελεστική και τη δικαστική καθώς και τους φορείς τους, ούτε αναθεωρήθηκε, ούτε και θα μπορούσε να αναθεωρηθεί¹⁶.

Συνεπώς δεν θα μπορούσε να γίνει περαιτέρω διάκριση των λειτουργιών και να προστεθεί μια Τέταρτη λειτουργία, ήτοι οι ανεξάρτητες αρχές, παρά μόνο να γίνει υποδιάκριση μιας από τις τρεις λειτουργίες. Η πιο συγγενής είναι σαφές ότι είναι αυτή της εκτελεστικής εξουσίας. Ανάλογη λογική έχει χρησιμοποιηθεί και για την υποδιάκριση των δικαστηρίων σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά.

Τέλος σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαμε να αρνηθούμε τη δικαστική προστασία τυχόν θιγόμενων φυσικών ή νομικών προσώπων από πράξεις ή παραλείψεις των ανεξάρτητων αρχών, επικαλούμενοι άρνηση του διοικητικού χαρακτήρα των πράξεων ή των παραλείψεων αυτών¹⁷.

3.8 Προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία

Στο άρθρο 87 § 1 του Συντάγματος καθιερώνεται η ανεξαρτησία, προσωπική και λειτουργική των τακτικών δικαστών. Ανάλογα με τους τακτικούς δικαστές καθορίζεται και η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών.

Η λειτουργική ανεξαρτησία εξειδικεύεται ως αυτή κατά την οποία ορίζεται ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων του ο δικαστής υπόκειται μόνο στο Σύνταγμα και στους σύμφωνους με αυτό νόμους. Οι τακτικοί δικαστές

συνεπώς δεν δεσμεύονται από άλλη βούληση παρά μόνο από αυτή που έχει εκφράσει ο συντακτικός ή ο κοινός νομοθέτης.

Ως εγγύηση ακριβώς της λειτουργικής ανεξαρτησίας του τακτικού δικαστή υφίσταται η προσωπική τους ανεξαρτησία, η οποία εξειδικεύεται σε μια σειρά από διατάξεις που εγγυώνται το υπηρεσιακό του καθεστώσ (π.χ. ισοβιότητα, υψηλές αποδοχές κ.α.), προκειμένου αυτός ο δικαστής να λειτουργεί απερίσπαστος. Με άλλα λόγια να υπακούει μόνο στη δικαστική του συνείδηση κατά την άσκηση των καθηκόντων του, που είναι η απονομή της δικαιοσύνης, η οποία κατά κανόνα έχει ως αντικείμενο την επίλυση διαφορών κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο.

Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών κατοχυρώνεται κατά τρόπο οιονεί ανάλογο προς τους δικαστικούς λειτουργούς. Ειδικότερα, η προσωπική τους ανεξαρτησία κατοχυρώνεται όχι με την ισοβιότητα τους όπως γίνεται με του δικαστικούς λειτουργούν, αλλά με τον διορισμό του για ορισμένη θητεία.

Δεν μπορούν δηλαδή να παυτούν διαρκούσης της θητείας τους, παρά μόνο για σοβαρούς λόγους είτε υγείας είτε που ανάγονται σε ανεπάρκεια άσκησης των καθηκόντων τους, είτε σε ποινικά αδικήματα και μόνο από το όργανο (Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής) που είναι αρμόδιο για την επιλογής τους¹⁸. Περαιτέρω η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, δεν μπορεί παρά να σημαίνει ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και ότι δεν υπόκεινται σε κανενός είδους ιεραρχικό όργανο της κυβέρνησης ή της δημόσιας διοίκησης.

Υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως διεξοδικά αναφέρουμε σε επόμενη παράγραφο, και τους ειδικότερους σχετικούς ορισμούς του κανονισμού της Βουλής.

Επίσης, υπόκεινται και σε δικαστικό έλεγχο από τα διοικητικά δικαστήρια, εφόσον εκδίδουν ατομικές εκτελεστές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις,

γεγονός που συναρτάται και με τη νομική τους φύση. Διεξοδικά στο θέμα αυτό αναφερόμαστε σε επόμενη παράγραφο.

Η λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών εκφράζεται κατά τρόπο τόσο θετικό όσο και αρνητικό. Η θετική όψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών συνίσταται στο γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές χαρακτηρίζονται από αυτονομία εσωτερικής διοικητικής διαχείρισεως. Η κάθε ανεξάρτητη αρχή είναι εξοπλισμένη με ισχυρό μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης που διευθύνεται κυριαρχικά από τον πρόεδρό της. Επί πλέον οι ανεξάρτητες αρχές έχουν την ευχέρεια να απαιτούν τη διοικητική συνδρομή των αρμοδίων κατά περίπτωση κρατικών οργάνων.

Τέλος οι ανεξάρτητες αρχές έχουν την εξουσία να προσλαμβάνουν και να ελέγχουν υπηρεσιακά τους υπαλλήλους που επανδρώνουν την εσωτερική οργανική τους διάρθρωση.

Η αρνητική όψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών αντανακλάται στο γεγονός ότι η κυβέρνηση και οι από αυτήν εξαρτώμενοι ανώτεροι διοικητικοί οργανισμοί στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις ανεξάρτητες αρχές που να αφορά στην εφαρμοστέα από αυτές πολιτική. Αυτό το είδος λειτουργικής χειραφεσίας απέναντι στην Κυβέρνηση θέτει τις ανεξάρτητες αρχές εκτός Διοικητικής Ιεραρχίας και τις εξαιρεί από παντός είδους ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία τόσο της σκοπιμότητας όσο και της νομιμότητας των πράξεών τους.

Παράλληλη και ενισχυτική της παραπάνω περιγραφείσας λειτουργικής πολιτικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών είναι η οικονομική τους ανεξαρτησία που αναφέρεται αφενός στον τρόπο χρηματοδότησής τους και αφετέρου στην έκταση του οικονομικού τους ελέγχου. Η χρηματοδότηση έκαστης ανεξάρτητης αρχής εξασφαλίζεται διαμέσου ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτείνεται από αυτήν και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο μαζί τον Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους. Παράλληλα, έχει θεσμοθετηθεί η καταβολή ενός είδους εισφορών σε ορισμένες ανεξάρτητες αρχές από τους χρήστες των υπηρεσιών που αυτές εποπτεύουν.

Οι με τον ένα ή με τον άλλον τρόπο εξασφαλισθέντες πόροι διατίθενται κατά βούληση από τους προέδρους των ανεξαρτήτων αρχών για την κάλυψη των αναγκών λειτουργίας τους, χωρίς η κυβέρνηση να μπορεί να ασκεί έλεγχο σκοπιμότητας ή νομιμότητας του τρόπου διαθέσεως. Μόνο το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να ασκήσει κατασταλακτικό και όχι προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των διενεργηθεισών δαπανών, σε τρόπο ώστε η οικονομική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών να αναδεικνύεται σε ισοδύναμη της πολιτικής¹⁹.

Η ανεξαρτησία των ελληνικών ανεξαρτήτων αρχών, η οποία προφανώς δεν αγγίζει τον ασκούμενο δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους, επισφραγίζεται με τον χαρακτηρισμό τους ως «ανεξαρτήτου οργάνου» ή ως «ανεξάρτητης κρατικής αρχής» από τον νομοθέτη και αφορά στην πρόβλεψη ότι τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, εφόσον αφενός ο διορισμός τους δεν γίνεται από την Κυβέρνηση αλλά υποδεικνύονται από μη κυβερνητικούς φορείς σε τρόπο ώστε να είναι δυνατόν η πλειοψηφία των μελών τους να μην διάκειται ευνοϊκά προς την Κυβέρνηση και αφετέρου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο και δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους. Παράλληλα, ανεξαρτησία τους ενισχύεται από το γεγονός ότι αφενός η θητεία των μελών τους είναι ορισμένης διάρκειας και δεν διακόπτεται παρά λόγω παραιτήσεως ή, για τα μέλη της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και της Επιτροπής Καζίνων λόγω έκπτωσης και αφετέρου η ιδιότητα των μελών τους είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση δραστηριοτήτων ή την κατοχή θέσεων που θα τους εξέθεταν σε επιρροές ιδιωτικών συμφερόντων ή πολιτικές επιρροές.

Όστόσο η παραπάνω ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών κινδυνεύει σημαντικά να ακυρωθεί και τουλάχιστον υστερεί ιδιαίτερα εξαιτίας του γεγονότος ότι τα τρία πλέον αξιόπιστα ελληνικά ανεξαρτήτων αρχών, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και η Επιτροπή Καζίνων, κατά ρητή πρόβλεψη του νομοθέτη υπάγονται ή εποπτεύονται από τα αρμόδια για τον τομέα τους Υπουργεία καθώς και εξαιτίας του γεγονότος ότι αφενός η σύνθεση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης διευρύνθηκε το 1990 με απλή υπουργική απόφαση, από 11 μελής σε 9 μελή προκειμένου να προκύψει πλειοψηφία ευνοϊκά διακείμενη

προς την τότε νέα Κυβέρνηση, και αφετέρου τα μέλη της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών διορίζονται αποκλειστικά από τους υπουργούς Εθνικής Οικονομίας και Μεταφορών και Επικοινωνιών, διορισμός ο οποίος απλώς υπόκειται δυνητικά στην τυπική έγκριση της αρμόδιας επιτροπής της Βουλής.

3.9 Η στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό αναφορικά με την συγκρότησή τους: η διοίκησή τους αποτελείται από πρόσωπα με ειδικές γνώσεις που δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο της κυβέρνησης.²⁰ Έχοντας αυτή τη γενική παρατήρηση υπόψη μπορούμε να αναλύσουμε περαιτέρω τις διαδικασίες στελέχωσης των ανεξάρτητων αρχών από μια πιο νομική πλευρά.

Πρώτα, αναφορικά με την επιλογή των στελεχών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών, μια εναλλακτική δυνατότητα είναι επιλογή τους να διενεργείται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, ανεξάρτητα από την προβλεπόμενη πλειοψηφία.

Εντούτοις μια τέτοια διαδικασία εμπεριέχει αρκετούς κινδύνους αναφορικά με την επιλογή προσώπων ευρείας αποδοχής, καθώς η σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, αλλά στο κανονισμό της Βουλής. Αυτή την ατέλεια θα μπορούσε εν δυνάμει να την εκμεταλλευθεί μια κυβέρνηση που διαθέτει κοινοβουλευτική πλειοψηφία και τροποποιώντας τον Κανονισμό της Βουλής να εξασφαλίσει ακόμη και απόλυτη πλειοψηφία στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και επιλογή προσώπων για τη διοίκηση της ανεξάρτητης αρχής της απολύτου αρέσκειάς της. Αυτά τα μέλη της διοίκησης όμως σύμφωνα με τη παράγραφο 1 του άρθρου 101 Α έχουν ορισμένη θητεία και δεν δύναται να παυτούν πριν τη λήξη της άνευ συγκεκριμένου λόγου. Έτσι οποιαδήποτε νέα κυβέρνηση, ακόμη και αν διαθέτει ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, δεν θα μπορεί να ακυρώσει την επιλογή της προηγούμενης κυβέρνησης.

Το πρόβλημα αυτό δύναται να επιλυθεί με την ανάθεση της επιλογής των προσώπων της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών σε ένα όργανο με σταθερή σύνθεση. Εναλλακτικά μπορούν να επιλεγθούν οι ακόλουθες διαδικασίες:

- Μιας διαρκής επιτροπή με σύνθεση ανάλογη της δύναμης των κομμάτων.
- Η ολομέλεια της Βουλής.

Μπορεί σε κάποια από τις δύο αυτές περιπτώσεις να επιλεγθεί και η μυστική ψηφοφορία ώστε να μειωθεί κατά το δυνατόν η πίεση για επιβολή προσώπων της αρεσκείας των ηγεσιών των κομμάτων.

Ιδιαίτερα χρήσιμο θα ήταν επίσης η απαίτηση αυξημένης πλειοψηφίας κατά τη ψηφοφορία, για παράδειγμα πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών που ψηφίζουν. Στη περίπτωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. απαιτείται όπως έχουμε αναφέρει για την επιλογή των τεσσάρων μελών της διοίκησης της, (ένα από τα οποία ορίζεται ως Πρόεδρος και ένα ως Αντιπρόεδρος), πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5) των μελών της Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.

Σε περίπτωση που δεν επιτυγχάνεται η αυξημένη πλειοψηφία μπορεί να έχει θεσμοθετηθεί η επανάληψή της σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αναφορικά με τη θέση που ζητείται να καλυφθεί, μπορεί να παραμείνει στη θέση του το απερχόμενο μέλος της διοίκησης ή εναλλακτικά να πραγματοποιηθεί προσωρινή κάλυψη της θέσης.

Από τη διαδικασία εκλογής της ηγεσίας των ανεξάρτητων αρχών διαφαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να επιβάλει ένα καθεστώς ανεξαρτησίας παραπλήσιο προς αυτό του τακτικού δικαστή.

Από την άλλη πλευρά, ενισχυμένη πλειοψηφία με την οποία αναδεικνύονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών από την Διάσκεψη των Προέδρων

αποσκοπεί όπως ακριβώς και στην περίπτωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, να λειτουργήσει ως εγγύηση προσωπικής ανεξαρτησίας, πρωτίστως έναντι των πολιτικών δυνάμεων και βεβαίως έναντι κάθε τρίτου.

Η ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών βρίσκεται σε ευθεία αναλογία προς αυτήν που καθιέρωσε το Σύνταγμα υπέρ των τακτικών δικαστών και του Προέδρου της Δημοκρατίας, διότι τούτο επιβάλλει πρωτίστως η ίδια η φύση των καθηκόντων που τους έχει αναθέσει ο συντακτικός νομοθέτης. Αυτά είναι:

- Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων έναντι του κράτους ή των τρίτων.
- Ρυθμιστικός ρόλος σε τομείς τους πολιτικού ή οικονομικού ανταγωνισμού
- Διαμεσολάβηση μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών
- Τέλος τη διασφάλιση της αρχής της ισότητας κατά τη πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ο σκοπός για τον οποίο καθιερώνεται η ανεξαρτησία δεν εξαντλείται στη διασφάλιση της αυθεντικότητας της βουλήσης του αποφασίζοντος οργάνου. Η ανεξαρτησία εν προκειμένω έχει νόημα μόνον όταν λειτουργεί ως εγγύηση ότι η κρίση του αποφασίζοντος οργάνου, θα είναι όχι μόνον η δική του κρίση, αλλά και ότι θα είναι αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη²¹.

Άλλωστε η ισχυρή πλειοψηφία, ή μάλλον η κατ' αρχήν ομοφωνία, την οποία απαιτεί το Σύνταγμα για την ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών, προϋποθέτει προηγούμενες άτυπες διαβουλεύσεις του Προέδρου της Βουλής με τους εκπρόσωπους των κοινοβουλευτικών ομάδων προκειμένου να παραχθεί η συναίνεση γύρα από τα πρόσωπα των πιθανών υποψηφίων.

Η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να προκαλέσει τη συμφωνία των πολιτικών δυνάμεων είναι τόσο έντονη ώστε σχεδόν την εκβιάζει, αφού δεν προσφέρει καμία διέξοδο όταν οι προοπτικές επίτευξης της πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων εμφανίζονται ασθενείς. Ενώ δηλαδή κατά την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας διεξάγονται διαδοχικές ψηφοφορίες με φθίνουσες πλειοψηφίες, έως του σημείου να αναδεικνύεται στο αξίωμα ακόμη και πρόσωπο που ψηφίσθηκε από τη σχετική πλειοψηφία της Βουλής²², το άρθρο 101 Α δεν προβλέπει παρόμοια ευχέρεια. Αντίθετα, απαιτεί την ελάχιστη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων²³.

Με βάση τις νέες ρυθμίσεις του Κανονισμού της Βουλής, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών επιλέγονται μετά από εισήγηση του Προέδρου της Βουλής, η οποία προφανώς θα διατυπώνεται μετά τις άτυπες διαβουλεύσεις που ο ίδιος θα έχει διεξαγάγει με τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών ομάδων, με πρώτο στόχο να προκύψει η επιθυμητή ομοφωνία, και σε περίπτωση αποτυχίας, η ενισχυμένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών.²⁴

Ωστόσο, ο μηχανισμός της ενισχυμένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας επιβάλλεται από το Σύνταγμα και για την ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας. Όμως η απαίτηση της ενισχυμένης πλειοψηφίας δεν αποσκοπεί να εγγυηθεί την αυθεντικότητα της πολιτικής επιλογής της Βουλής, αλλά την αυθεντικότητα της βούλησης που θα εκφράσει ο εκλεγείς στο αξίωμα του προέδρου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Η ενισχυμένη πλειοψηφία που τον αναδεικνύει αποσκοπεί να διασφαλίσει την προσωπική του ανεξαρτησία έναντι των πολιτικών κομμάτων αντλώντας τη νομιμοποίησή του από ένα φάσμα κοινοβουλευτικών δυνάμεων που υπερβαίνει τη συνήθη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, δεν ανήκει ούτε σε αυτήν ούτε στη μειοψηφία, βρίσκεται υπεράνω κομμάτων και πολιτικών παρατάξεων²⁵.

3.10 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται στις ανεξάρτητες αρχές με βάση τη παράγραφο 3 του άρθρου 101 Α, η οποία και ορίζει πως «με τον κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου».

Εντούτοις αυτή η διάταξη του Συντάγματος είναι αρκετά ασαφής αναφορικά με το κατά πόσο μπορεί να εφαρμοστεί πρακτικά. Επίσης, αν συνδυαστεί με τα όσα αναφέρονται στη παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου (101 Α) όπου γίνεται λόγος για την ανεξαρτησία των αρχών, μπορεί να οδηγήσει σε μακροπρόθεσμα άδηλο αποτέλεσμα.

Πιο συγκεκριμένα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συνδέεται παραδοσιακά με τη δυνατότητα καταλογισμού πολιτικής ευθύνης. Αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε με τη μορφή πρότασης δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης συλλογικά είτε κατά ορισμένου μέλους της. Όμως πολιτική ευθύνη στη περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών δεν είναι δυνατό να υπάρξει, καθώς στη παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου (101 Α) τα μέλη της διοίκησης τους έχουν ορισμένη θητεία και κατά συνέπεια δεν μπορεί να εκδηλωθεί κοινοβουλευτική δυσπιστία εναντίον των μελών της διοίκησης τους. Πρόωρη λήξη λοιπόν της θητείας τους αποκλείεται συνταγματικά²⁶.

Επίσης, με βάση τις συνταγματικές ρυθμίσεις δεν μπορεί να θεσμοθετηθεί κάποια προκαταρκτική πολιτική δέσμευση των μελών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Ουσιαστικά δηλαδή η Διάσκεψη των Προέδρων να αποφάσιζε την εκλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών με βάση τις προγραμματικές τους δεσμεύσεις. Μια τέτοια διαδικασία είναι παρόμοια με τις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης ενώπιον του κοινοβουλίου. Αυτές όμως οι προγραμματικές δηλώσεις αποτελούν μέρος προγράμματος νομοθετικής πολιτικής που θα εισηγηθεί στη Βουλή. Όμως οι ανεξάρτητες αρχές δεν δύνανται να θέτουν κανόνες δικαίου, δηλαδή να νομοθετούν. Επιπλέον, μια τέτοια διαδικασία θα έδινε τη δυνατότητα ανάκλησης των μελών αυτών, σε περίπτωση μη τήρησης των προγραμματικών τους δηλώσεων. Κάτι τέτοιο όμως θα ισοδυναμούσε με ένα πολιτικό συμβόλαιο των μελών των ανεξάρτητων αρχών με την

κοινοβουλευτική πλειοψηφία και θα έδινε τη δυνατότητα σε αυτή ανάκλησή τους, όταν η πρώτη θα έκρινε πως οι αποφάσεις των μελών αυτών αποκλίνουν από τις προγραμματικές τους δηλώσεις. Ακόμα, η δυνατότητα να ανακληθούν τα μέλη της διοίκησης μιας ανεξάρτητης αρχής αντιβαίνει τόσο στην αρχή της ανεξαρτησίας του όσο και στη συνταγματική πρόβλεψη για ορισμένη θητεία των μελών αυτών²⁷.

Εναλλακτικά θα μπορούσε κανείς να προτείνει να διενεργείται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος με τη μορφή του ελέγχου νομιμότητας. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι συμβατό με την υπόσταση του κοινοβουλίου, καθώς η Βουλή είναι κατεξοχήν πολιτικό σώμα, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας είναι μια διαδικασία που ασκείται παραδοσιακά από τη δικαστική εξουσία ή από διοικητικά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Μια εναλλακτική πρόταση θα ήταν η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου υπό την μορφή της παροχής εξηγήσεων προς την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Όμως μιας τέτοια μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου δεν θα είχε περαιτέρω πρακτικές συνέπειες ενώ ταυτόχρονα θα ερχόταν σε αντίθεση με τη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών²⁸.

Επίσης, είναι ευνόητο (με βάση και τα όσα έχουν αναφερθεί και στο κεφάλαιο περί ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών) πως δεν είναι δυνατόν ο κοινοβουλευτικός έλεγχος να διενεργείται μέσω της λογοδοσίας εκ μέρους του αρμόδιου υπουργού. Όπως έχουμε αναφέρει οι αρχές αυτές θα πρέπει να είναι ανεξάρτητες από την κλασική ιεραρχική πυραμίδα της δημόσιας διοίκησης, στη κορυφή της οποίας βρίσκεται ο αρμόδιος υπουργός.

Καθίσταται λοιπόν σαφές πως θα πρέπει να γίνει πιο συγκεκριμένη η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκείται στις ανεξάρτητες αρχές, καθώς υπάρχουν αρκετές ασάφειες στο συγκεκριμένο σημείο. Αναφορικά τώρα με το υφιστάμενο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών, αυτός βασίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Ο Κανονισμός της Βουλής ορίζει πως η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου μπορεί να ανατεθεί είτε στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, είτε στην αρμόδια κοινοβουλευτική

επιτροπή ή τέλος και σε ad hoc συνιστώμενη επιτροπή. Σύμφωνα λοιπόν με τις διατάξεις του άρθρου 138 Α προβλέπονται τα εξής:

1. υποχρέωση κάθε ανεξάρτητης αρχής να υποβάλλει κάθε Οκτώβριο έκθεση για το έργο της στο Πρόεδρο της Βουλής.
2. η δυνατότητα της εκάστοτε αρμόδιας επιτροπής να καλεί σε δημόσια ακρόαση τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών.
3. η υποβολή εκ μέρους της εκάστοτε αρμόδιας επιτροπής προς τον Πρόεδρο της Βουλής των πορισμάτων των συζητήσεων της για το έργο της ανεξάρτητης αρχής. Αυτά τα πορίσματα αποστέλλονται και στον Υπουργό, ενσωματώνουν δε και τη γνώμη της μειοψηφίας.

Προκύπτει λοιπόν από τις διατάξεις του άρθρου 138 Α ότι οι ανεξάρτητες αρχές υφίστανται ένα είδος δραστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς διατρέχουν πάντα τον κίνδυνο να υποστούν τη μομφή μιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Και μια τέτοια εξέλιξη δεν μπορεί να αποκλειστεί καθώς τα μέλη της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών δεν διαθέτουν την απαραίτητη κομματική στήριξη, δεδομένης της υπερκομματικής τοποθέτησής τους που έχουμε ήδη αναφέρει²⁹.

Στο σημείο αυτό βέβαια εντοπίζονται αρκετοί κίνδυνοι αναφορικά με την ανεξαρτησία των αρχών, καθώς παρότι το Σύνταγμα ορίζει ορισμένη θητεία για τα μέλη της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών, δεν αποκλείεται ο έμμεσος εξαναγκασμός τους σε παραίτηση σε περίπτωση που υποστούν έμμεση μομφή. Καθώς τα άτομα αυτά είναι γενικής αποδοχής και με υψηλό κοινωνικό κύρος, είναι πιθανό να ωθηθούν σε παραιτήσουν προκειμένου να το διαφυλάξουν και να διατηρήσουν την ανεξαρτησία τους.

Με βάση λοιπόν τα όσα ορίζονται από το Κανονισμό της Βουλής, εγείρονται σοβαρές ανησυχίες σε σχέση με την ανεξαρτησία των αρχών αυτών. Οι ανησυχίες αυτές εντοπίζονται κυρίως στο κίνδυνο να εμπλακούν οι

ανεξάρτητες αρχές στη πολιτική αντιπαράθεση και τον κομματικό ανταγωνισμό.

3.10 Ο δικαστικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών

Ένα από τα βασικά προβλήματα που παρουσιάζει το υφιστάμενο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου στην Ελλάδα αποτελεί το γεγονός ότι οι ποινές που επιβάλλονται από τις ανεξάρτητες αρχές δεν υποβάλλονται αναγκαστικά σε έλεγχο ουσίας. Σε αυτό το γενικό κανόνα εμπίπτουν ακόμη και οι χρηματικές ποινές που θα επιβαλλόταν ο δικαστικός έλεγχος αναφορικά με το κατά πόσο έχουν επιβληθεί δίκαια. Ο μόνος έλεγχος ο οποίος παραμένει ως γενικός κανόνας είναι ο ακυρωτικός έλεγχος.

Ένα δεύτερο πρόβλημα που εντοπίζεται στο υφιστάμενο πλαίσιο είναι η πλειάδα των αρμόδιων δικαστηρίων για τη προσβολή των κυρώσεων των ανεξάρτητων αρχών. Για παράδειγμα η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Από την άλλη, οι αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και σε αναίρεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Τέλος, δεν έχει ακόμα διαμορφωθεί μια συστηματική νομολογία από τα διοικητικά δικαστήρια. Έτσι είναι δύσκολη η εφαρμογή γενικών αρχών του δικαίου των κυρώσεων επί των εν θέματι διοικητικών ποινών³⁰.

Από τη παραπάνω ανάλυση προκύπτει ευνόητα η ανάγκη για την εξοικείωση του δικαστή με θέματα που προκύπτουν από την άσκηση της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών. Είναι σαφές ότι ο δικαστικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών απαιτεί μια εξειδίκευση από μέρους της δικαστικής εξουσίας προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα θέματα που ανακύπτουν από τη λειτουργία τους. Οι δύο λύσεις που θα μπορούσαν να προταθούν είναι είτε ο δικαστικός έλεγχος να ασκείται συγκεντρωτικά, δηλαδή από μια δικαστική αρχή, είτε από περισσότερα διοικητικά δικαστήρια διαφορετικών βαθμίδων ανάλογα με τη περίπτωση της διαφοράς³¹.

Η επιλογή της συγκέντρωσης του δικαστικού ελέγχου προσφέρει το πλεονέκτημα της εξειδίκευσης στα θέματα των ανεξάρτητων αρχών, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Η δεύτερη επιλογή προσφέρει επιπλέον της εξειδίκευσης το πλεονέκτημα της αποφυγής υπερφόρτωσης εργασιών σε ένα μόνο δικαστήριο. Θα μπορούσε βέβαια να υπάρξει ένας συνδυασμός των δύο προαναφερόμενων προτάσεων.

Ένας άλλος διαχωρισμός του δικαστικού ελέγχου είναι με βάση το κριτήριο της χρηματικής ή μη φύσης της κύρωσης που επιβάλλει η ανεξάρτητη αρχή. Με λίγα λόγια οι διαφορές από χρηματικά πρόστιμα μεταφέρονται και εκδικάζονται με προσφυγή ουσίας από τα τακτικά δικαστήρια ενώ αντίθετα οι μη χρηματικές κυρώσεις παραμένουν στο Συμβούλιο της Επικρατείας και εξακολουθούν να προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως.

Το πρόβλημα με αυτή τη προσέγγιση έγκειται στην αντίφαση που δημιουργείται καθώς από τη μια πλευρά οι λιγότερο σοβαρές ποινές όπως τα πρόστιμα να υποβάλλονται σε πλήρη έλεγχο ουσίας με δικαστική εκτίμηση του πραγματικού και δυνατότητα μεταρρύθμισης της επιβληθείσας κύρωσης ενώ οι βαρύτερες κυρώσεις να παραμένουν στον από τη φύση του στενότερο ακυρωτικό έλεγχο. Η αντίθεση αυτή είναι σημαντική και θα πρέπει να ληφθεί υπόψη σε περίπτωση επιλογής αυτής της λύσης.

Τέλος μια άλλη προσέγγιση στη προσπάθεια βελτίωσης του δικαστικού ελέγχου βασίζεται στη προαναφερόμενη διάκριση τόσο μεταξύ ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες λειτουργούν ως ρυθμιστές μιας δραστηριότητας ή ενός τομέα μιας αγοράς και ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες λειτουργούν ως εγγυητές. Οι κυρώσεις των ανεξάρτητων αρχών της πρώτης κατηγορίας, άσχετα αν είναι χρηματικής φύσης ή όχι, είναι προτιμότερο να προσβάλλονται με προσφυγή ουσίας. Το δικαστήριο δε που θα αναλάβει την επίλυση της διαφοράς θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να έχει αρκετό χρόνο στη διάθεσή του προκειμένου να εμβαθύνει αρκετά στην υπόθεση. Επιπλέον το δικαστήριο αυτό δεν θα πρέπει να είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεδομένου της ενασχόλησής του με διαφορετικής φύσης και σοβαρότητας υποθέσεις.

Σε αυτή τη λογική οι κυρώσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες κατά κύριο λόγο λειτουργούν ως εγγυητές, είναι προτιμότερο να υπάγονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Αυτό είναι θεμιτό να ισχύει ακόμη και στη περίπτωση διαφορών ουσίας.³²

Διαφορετικό είναι το ερώτημα για το εάν υπόκεινται σε ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο, αυτές οι ίδιες οι πράξεις περί εκλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, δηλαδή οι αποφάσεις της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής

Η απάντηση στην ερώτηση αυτή είναι μάλλον αρνητική. Πιο συγκεκριμένα διότι δεν πρόκειται σε αυτή τη περίπτωση για πράξεις διοικητικών αρχών αλλά οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας (Προέδρων της Βουλής)³³. Επίσης, η απάντηση είναι αρνητική εξ αντιδιαστολής προς τους ειδικούς και εξαιρετικούς ορισμούς του άρθρου 65 § 6 του Συντάγματος, διότι δεν πρόκειται εδώ για πράξεις του προέδρου της Βουλής που αφορούν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Βουλής για τις οποίες και μόνο πράξεις καίτοι προερχόμενες από όργανο της νομοθετικής λειτουργίας, προβλέπεται, ειδικά και εξαιρετικά η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας ή αίτησης ακυρώσεως εκ μέρους των ενδιαφερόμενων στο ΣΤΕ και ήδη στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Ένα ακόμη θέμα αναφορικά με το δικαστικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών προκύπτει εξαιτίας του ορισμού της § 8 του άρθρου 2 του ν. 3051/2002 περί του ότι, κατά των εκτελεστών αποφάσεων ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, δημιουργήθηκε δηλαδή το νομικό ερώτημα εάν με τον μη διακρίνοντα ορισμό τούτο καταργήθηκε η σχετική ακυρωτική αρμοδιότητα που είχε μεταφερθεί στα Διοικητικά Εφετεία από το ΣΤΕ δυνάμει ειδικών διατάξεων και είς εκτέλεση της σχετικής πρόβλεψης στην § 3 του άρθρου 95 του Συντάγματος, τόσο όπως ίσχυε αλλά και όπως αναθεωρήθηκε. Επί του νομικού ερωτήματος τούτου έλαβαν θέση καθαρά γνωμοδοτικά κατά το άρθρο 19 παράγραφος 1 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων, τόσο ο Πρόεδρος του ΣΤΕ όσο και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας. Και οι δύο δέχθηκαν ομόφωνα, ότι η

επίμαχη ως άνω διάταξη διευκρινίζει για λόγους προφανώς νομοτεχνικής αρμοδιότητας, ότι οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται στα προβλεπόμενα από το Σύνταγμα και την κείμενη νομοθεσία ένδικα και ενδικοφανή μέσα και αποσκοπεί να μεταβάλει τη, βάσει ειδικών νόμων, κατανομή των ακυρωτικών διαφορών μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και διοικητικών δικαστηρίων. Έτσι η αναφορά στην αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας έγινε για το λόγο ότι το ανώτατο δικαστήριο έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών.

Τέλος, είναι σαφές πως οι ανεξάρτητες αρχές έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων που τις αφορούν.

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 2 του εκτελεστικού Σν. 3068/2002, ορίζεται ότι υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις έχουν «το δημόσιο, οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Επίσης, στο άρθρο 95 παράγραφος 5 του Συντάγματος ορίζεται πως «η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις.»

Συμπερασματικά, η υποχρέωση συμμόρφωσης βαρύνει και τις ανεξάρτητες αρχές κατά το Σύνταγμα. Αυτό προκύπτει από τη παραδοχή πως ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και ασκούν διοίκηση.

3.12 «Ενδοστρεφής» διοικητική δίκη

Η «ενδοστρεφής» διοικητική δίκη ορίζεται ως εκείνη που διεξάγεται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, μεταξύ διαδίκων – αντιδίκων που είναι διαφορετικά όργανα πλην του αυτού Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Επίσης η «ενδοστρεφής» διοικητική δίκη δεν θεσμοθετείται. Δεν αποκλείεται όμως, καθώς αρκεί να την έχει προβλέψει ειδικά ο νομοθέτης³⁴.

Όμως ενόψει των ορισμών του άρθρου 101 Α του Συντάγματος, σύμφωνα με τους οποίους, οι αναγνωρισμένες αρχές είναι μεν ανεξάρτητες, χωρίς όμως να αναγορεύονται σε αυτοτελή Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και εντάσσονται κατ' ανάγκη στο Νομικό πρόσωπο του Κράτους, πρέπει να δεχθούμε ότι λογική ακολουθία των ορισμών αυτών είναι όχι απώς το επιτρεπτό αλλά η αναγκαιότητα της δυνατότητας σχετικής ενδοστρεφούς δίκης.

Είναι λοιπόν συνεπής η άνω διάταξη του ν. 3051/2000, κατά την οποία ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων των αρχών τούτων μπορεί να ασκήσει ο αρμόδιος Υπουργός.

Εδώ γεννάται το νομικό ερώτημα εάν επιτρέπεται και το αντίστροφο που δεν το πρόβλεψε ρητά ο νομοθέτης του ν 3051/2002, ήτοι η δυνατότητα άσκησης εκ μέρους της ανεξάρτητης αρχής ενδίκων βοηθημάτων κατά πράξεων του κράτους ή άλλου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου που αφορούν τις αρμοδιότητες της. Στο ερώτημα αυτό η απάντηση δεν μπορεί να είναι κάτι διαφορετικό από θετική³⁵.

3.12 Η δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών

Ίσως ένα από τα πιο σημαντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η θεσμοθέτηση των ανεξάρτητων αρχών είναι η νομιμοποίησή τους, καθώς αυτές λειτουργούν ανεξάρτητα από την δομή της εκτελεστικής εξουσίας. Αντίθετα λοιπόν με την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία που νομιμοποιούνται μέσα από την εκλογική διαδικασία στην οποία εκφράζεται η λαϊκή βούληση, οι ανεξάρτητες αρχές νομιμοποιούνται διαμέσου της τεχνοκρατικής ικανότητας των μελών της διοίκησής τους, το προσωπικό τους κύρος καθώς και την υπερκομματική αποδοχή των προσώπων αυτών.

Εντούτοις υπάρχουν πολύ σημαντικά αίτια για την ύπαρξη του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών, τα συνδέονται με τις αδυναμίες αποτελεσματικότητας του υφιστάμενου πλαισίου δημόσιας διοίκησης. Καταρχήν, η πολυπλοκότητα των κοινωνικών αναγκών και τα αντικρουόμενα συμφέροντα των κοινωνικών

ομάδων εμποδίζουν την δημιουργία εκ μέρους των κομμάτων μιας πρότασης εξουσίας, η οποία και θα εφαρμοστεί με συνέπεια σε περίπτωση εκλογικής νίκης. Επιπλέον, η παγκοσμιοποίηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, δύο ιστορικές διαδικασίες που βρίσκονται σε εξέλιξη τις τελευταίες δεκαετίες, περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες εφαρμογής εναλλακτικών εθνικών πολιτικών προτάσεων.

Οι αδυναμίες αυτές οδήγησαν σε μια γενικευμένη κρίση εμπιστοσύνης των πολιτικών κομμάτων. Έτσι, οι πολιτικοί θεσμοί που προέρχονται από αυτά αδυνατούν πολλές φορές να αναλάβουν το πολιτικό κόστος συγκεκριμένων αποφάσεων. Σε τέτοιες περιπτώσεις επιλέγεται ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών.

Μια τέτοια περίπτωση είναι όταν μια ανεξάρτητη αρχή αναλαμβάνει να ελέγξει ή και να ρυθμίσει ένα χώρο δράσης μιάς ομάδας συμφερόντων με ισχυρή οικονομική δύναμη και πολιτική επιρροή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το ρυθμίζει θέματα που αφορούν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Πριν την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, η εκάστοτε κυβέρνηση αντιμετώπιζε τα ιδιωτικά μέσα μαζικής ενημέρωσης με προνομιακή μεταχείριση, καθώς σε περίπτωση ευθείας αντιπαράθεσης θα αντιμετώπιζε δυσβάσταχτο πολιτικό κόστος.

Μια δεύτερη περίπτωση είναι η προσπάθεια για τη θεσμική θωράκιση συνταγματικών δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τόσο η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, όσο και η Επιτροπή Ανταγωνισμού (για την απαγόρευση κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης σε μια αγορά) και το ΑΣΕΠ (για την ίση αντιμετώπιση των πολιτών στη διεκδίκηση θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα).

Τέλος, μια τρίτη περίπτωση είναι όταν μια ανεξάρτητη αρχή αναλαμβάνει να προστατεύσει τους πολίτες από τις αυθαιρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Συνήγορος του Πολίτη.

Πρέπει όμως να τονιστεί η εκτεταμένη λειτουργία ανεξάρτητων αρχών καθώς και ανάθεση σε αυτές περισσότερων και σημαντικότερων δραστηριοτήτων εμπεριέχει σημαντικούς κινδύνους. Η εκτεταμένη μετακύλιση αρμοδιοτήτων από τη κυβέρνηση προς τις ανεξάρτητες αρχές παραβιάζει την αρχή της «υπεύθυνης διακυβέρνησης». Η βασική αυτή δημοκρατική αρχή απαιτεί τη σύνδεση της άσκησης της πολιτικής εξουσίας με τη ύπαρξη πολιτικής ευθύνης, σύνδεση που δεν διατηρείται επαρκώς στη περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών.

Τέλος αναφορικά με τη συνταγματικότητα των ανεξάρτητων αρχών θα πρέπει να αναφερθεί ότι ακόμη και πριν την συνταγματική αναθεώρηση, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε ταχθεί υπέρ της συνταγματικότητας των ανεξάρτητων αρχών. Στη πρώτη περίπτωση είχε ταχθεί εμμέσως (με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 872/1992 για το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο) και στη δεύτερη περίπτωση είχε υποστηρίξει ρητώς την συνταγματικότητα των ανεξάρτητων αρχών με απόφαση της ολομέλειας (απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2279/2001) αναφορικά με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Στην απόφαση αυτή αναφερόταν «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 κυριαρχίας³⁶.»

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να πούμε πως το σπουδαιότερο ζήτημα συναρτάται με την ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών που συνεπάγεται απουσία πολιτικού και κυβερνητικού ελέγχου και αναφέρεται στην έλλειψη πολιτικής ευθύνης για τις πράξεις τους.

Η έλλειψη πολιτικής ευθύνης για τις πράξεις κρατικών οργάνων με ευρείες κανονιστικές αρμοδιότητες, όπως είναι οι ανεξάρτητες αρχές, θέτει και στην Ελλάδα το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, εφόσον η απουσία της παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της λαϊκής κυριαρχίας που θεσπίστηκε με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 1 του Συντάγματος

(«θεμέλιον του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία» και Άπασαι αι εξουσίαι πηγάζουν εκ του λαού και υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους»). Ο λαός, λοιπόν, όντας το πρωτογενές όργανο εκ του οποίου πηγάζουν οι εξουσίες, έχων δηλαδή το ύπατο τεκμήριο αρμοδιότητας, στερείται του δικαιώματος ασκήσεως πολιτικού ελέγχου μέσω των αντιπροσώπων του (Βουλή και εμμέσως Κυβέρνηση) επί οργάνων του κράτους των οποίων οι πράξεις επιφέρουν καταλυτικές ρυθμιστικές μεταβολές σε εκφάνσεις πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής των πολιτών που συγκροτούν την έννοια «Λαός». Η μόνη δυνάμενη να προταθεί ίαση αυτής της συνταγματικής «ασθένειας» είναι ο ασκούμενος στα πλαίσια του κράτους δικαίου δικαστικός έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ανεξαρτήτων αρχών, δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτός ασκείται από όργανα «Δικαστήρια» των οποίων οι αποφάσεις κατά συνταγματική πρόβλεψη εκτελούνται εν ονόματι του Ελληνικού Λαού.

Συνεπώς, κατ' αυτόν τον τρόπο, εμμέσως αποκαθίσταται η αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας και δύναται να θεωρηθεί ότι καλύπτεται το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξαρτήτων αρχών³⁷.

Η οργανωτική και λειτουργική ιδιαιτερότητα των ανεξαρτήτων αρχών, και κυρίως η πολιτική τους ανεξαρτησία και ο εξοπλισμός τους με εξουσίες όπως η εξουσία εκδόσεως κανονισμών, η εξουσία επιβολής ποινών και η εξουσία εκδικάσεως διαφορών, οδήγησαν μέρος της νομικής θεωρίας στο να αμφισβητήσει έντονα τη διοικητική, εκτελεστική τους υφή και να εγείρει το ζήτημα της ενδεχόμενης νομοθετικής ή δικαστικής τους φύσης.

Παράλληλα, το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζονται να ασκούν σωρευτικά και νομοθετική και εκτελεστική και δικαστική λειτουργία έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών και την αρχή της εξειδικεύσεως των οργάνων που αποτελούν το εξαγόμενο της αυστηρής εφαρμογής της αρχής της διακρίσεως των Εξουσιών. Σύμφωνα με την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, ο φορέας μιας κρατικής εξουσίας (πχ ο νομοθέτης) δεν μπορεί να ασκεί σωρευτικά δύο κρατικές λειτουργίες (πχ νομοθετική και εκτελεστική).

Οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζονται να ασκούν ένα αμάγαλμα όλων των κρατικών λειτουργιών δεδομένου ότι η εξουσία εκδόσεως κανονισμών είναι εκ φύσεως νομοθετική και οι εξουσίες επιβολής και εκδικάσεως διαφορών είναι εκ φύσεως δικαστικές και κάθε άλλο παρά αποτελούν αντικείμενο της εκτελεστικής λειτουργίας.

3.14 Οι ανεξάρτητες αρχές σε άλλες χώρες

Στη Γαλλία, η εξουσία των μελών που απαρτίζουν τις ανεξάρτητες αρχές έχει συνειδητά διασπαρθεί και ανατεθεί στους επικεφαλείς των Ξων Θεσμικών Εξουσιών του Κράτους. Συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας και ο Πρωθυπουργός, οι Πρόεδροι ή οι ολομέλειες της Βουλής και της Γερουσίας και οι Πρόεδροι ή οι ολομέλειες των Ξων Ανωτάτων Δικαστηρίων μοιράζονται κατά περίπτωση την εξουσία υποδείξεως, σε τρόπο ώστε η τελική σύνθεση των μελών που απαρτίζουν τις ανεξάρτητες αρχές να μην ελέγχεται πολιτικά από την Κυβέρνηση. Βέβαια, τα μέλη των γαλλικών ανεξαρτήτων αρχών τυπικά διορίζονται με διοικητική πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου ή του αρμοδίου Υπουργού, οι οποίοι όμως σε κάθε περίπτωση δεσμεύονται απόλυτα από τις υποδείξεις.

Στις ΗΠΑ, η εξουσία διορισμού έχει ανατεθεί αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η εντύπωση όμως που έτσι δημιουργείται ότι η αμερικάνικη Κυβέρνηση ελέγχει πολιτικά τα μέλη που απαρτίζουν τις ανεξάρτητες αρχές εκμηδενίζεται από το γεγονός ότι ο διορισμός υπόκειται αφενός στην έγκριση της Αμερικάνικης Γερουσίας και αφετέρου στην ρήτρα του δικομματισμού, σύμφωνα με την οποία τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών δεν μπορούν να ανήκουν στο ίδιο πολιτικό κόμμα.

Τα οργανικά γνωρίσματα που ενισχύουν το καθεστώς πολιτικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών είναι τα ακόλουθα :

1. Η θεσμοθέτηση συγκεκριμένης και μακρόχρονης της θητείας των μελών τους, τα οποία πριν από τη νόμιμη λήξη δε μπορούν να μετατεθούν ή να αντικατασταθούν ή να παύσουν από την κυβέρνηση.

2. Η συλλογικότητα της συνθέσεως των ανεξαρτήτων αρχών, που αποτρέπει την αυθαιρεσία της μονοπρόσωπης άσκησης εξουσίας.
3. Το ασυμβίβαστο των μελών της ανεξάρτητης αρχής με την ιδιότητα μέλους της κυβερνήσεως ή των από αυτήν εξαρτώμενων διοικητικών οργανισμών καθώς και με την ιδιότητα φορέα συμφερόντων στους εποπτευμένους από τις ανεξάρτητες αρχές τομείς.
4. Το καθεστώς ατελειών που εξασφαλίζει τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών από καταδίωξη, σύλληψη, κράτηση ή δίκη για τις γνώμες που εκφέρουν ή τις πράξεις στην έκδοση των οποίων συμπράττουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.

3. ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ΚΑΙ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΩΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

3.1 Οι Αδυναμίες των στοιχείων του δημόσιου χρέους

Τα προβλήματα που συνδέονται με προσδιορισμό των στοιχείων του χρέους έχουν μεγάλη σημασία καθώς αντικατοπτρίζουν το συνολικό αποτέλεσμα των αδυναμιών του συστήματος.

Η στατιστική υπηρεσία της Ελλάδας γνωστοποιεί στην Eurostat το «ακαθάριστο ενοποιημένο χρέος της γενικής κυβέρνησης». Αυτό το χρέος αποτελείται από το άθροισμα:

- Του ακαθάριστου χρέους της κεντρικής κυβέρνησης και του
- Ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης, όπου περιλαμβάνονται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα ασφαλιστικά ταμεία και τα λοιπά ΝΠΔΔ.

Από αυτό το άθροισμα θα πρέπει να αφαιρεθεί το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης που διακρατείται από άλλους φορείς της γενικής κυβέρνησης. Το χρέος αυτό ονομάζεται «ενδοκυβερνητικό χρέος». Για παράδειγμα, ομόλογα του δημοσίου που έχουν αγοράσει ασφαλιστικά ταμεία.

Προβλήματα για τον υπολογισμό το χρέους της Γενικής Κυβέρνησης μπορούν να προκύψουν από τα ακόλουθα:

- Την αναθεώρηση του ΑΕΠ
- Την αναθεώρηση του ελλείμματος
- Καθώς και από το ακριβή προσδιορισμό του χρέους των λοιπών συνιστωσών της γενικής κυβέρνησης, δηλαδή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα ασφαλιστικά ταμεία και τα λοιπά ΝΠΔΔ.

Στη πράξη έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη η συλλογή αξιόπιστων στοιχείων χρέους των φορέων εκτός της κεντρικής κυβέρνησης καιθώς και του ενδοκυβερνητικού χρέους. Αποτέλεσμα του μη ικανοποιητικού προσδιορισμού του ενδοκυβερνητικού χρέους είναι οι μεγάλες και συχνές αναθεωρήσεις στα στοιχεία του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Ειδικότερα, για το 2009, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ αναθεωρήθηκε σταδιακά από 91,4% σε 113,4% του ΑΕΠ, δηλαδή κατά 22 ποσοστιαίες μονάδες, μέσα σε διάστημα 11 μηνών. Σημειώνεται ότι η μεγάλη αυτή αναθεώρηση του αντίστοιχου ελλείμματος συνδέεται με την καταγραφή του χρέους των νοσοκομείων.

Πέραν των προβλημάτων που συνδέονται με τα στοιχεία του χρέους των εκτός κεντρικής κυβέρνησης φορέων, υπάρχουν και άλλες κατηγορίες προβλημάτων που έχουν οδηγήσει στο παρελθόν και αναμένεται να οδηγήσουν και στο μέλλον σε σημαντικές αναθεωρήσεις του χρέους. Συγκεκριμένα:

1. Η χρήση συμφωνιών ανταλλαγής επιτοκίων, δηλαδή swaps. Τα swaps βοηθούν στην διαχείριση των τρεχουσών ελλειμμάτων και επηρεάζουν το ύψος του μελλοντικού χρέους.
2. Το χρέος δεν περιλαμβάνει επίσης τις πιστώσεις προμηθευτών. Κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών, καθώς αυτό ορίζει πως οι οφειλές του Δημοσίου θα πρέπει να εξοφλούνται εντός 60 ημερών το αργότερο. Στη Ελλάδα όμως αυτός ο κανόνας δεν τηρείται, με αποτέλεσμα να έχουν συσσωρευτεί υπέρογκα ποσά.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν τα δημόσια νοσοκομία που έως τις 30/09/2009 χρωστούσαν στους προμηθευτές τους ποσά 6,3 δις ευρώ. Τα ποσά αυτά αναφέρονται σε χρέη από το 2005 και μετά. Έτσι η καταγραφή των υποχρεώσεων αυτών τον Οκτώβριο του 2009, προκάλεσε την αύξηση του ελλείμματος για τα έτη 2008-2009 και οδήγησε σε συνολική αύξηση του δημόσιου χρέους.

3. Το υπόλοιπο του χρέους δεν περιλαμβάνει επίσης, σύμφωνα με την ισχύουσα ευρωπαϊκή πρακτική, το δανεισμό δημοσίων φορέων, εκτός της Γενικής Κυβέρνησης, ο οποίος όμως έχει πραγματοποιηθεί με την εγγύηση του Δημοσίου. Το Ελληνικό Δημόσιο είχε εγγυηθεί μέχρι το τέλος του 2009 το ποσό των 26,2 δις ευρώ, ποσό που αντιστοιχούσε στο 10,9% του ΑΕΠ.

Είναι όμως σαφές πως ένα μέρος των εγγυήσεων είναι πιθανό να καταπέσει. Αυτή η πιθανότητα αυξάνεται σημαντικά δεδομένης της ασθενούς οικονομικής κατάστασης των οργανισμών προς όφελος των οποίων έχει εγγυηθεί το Ελληνικό Κράτος. Επιπλέον, το μεγαλύτερο μέρος του εγγυημένου χρέους ανήκει στον ΟΣΕ, ο οποίος έχει βεβαρυμμένη οικονομική κατάσταση, και δεν είναι σε θέση να εξυπηρετήσει τον υφιστάμενο δανεισμό του.

Η πρακτική χορήγησης εγγυήσεων του Δημοσίου, προερχόταν από τη λογική να μην εμφανίζονται σημαντικές υποχρεώσεις του Δημοσίου στο συνολικό δημόσιο χρέος και να μην επιβαρύνεται το δημοσιονομικό

έλλειμμα της χρονιάς. Όταν όμως οι υποχρεώσεις αυτές αναληφθούν επίσημα από το Δημόσιο προκαλείται αιφνίδια αύξηση του χρέους.

4. Τέλος, στο μέλλον, είναι πιθανό πολύ σημαντικές αναθεωρήσεις του ύψους του χρέους να προέλθουν από τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα για τη κατασκευή δημοσίων έργων. Οι συμβάσεις αυτές προκειμένου να ταξινομηθούν από τη Eurostat ως ιδιωτικές συμβάσεις θα πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια. Έτσι είναι πιθανό εάν δεν πληρούν αυτά τα κριτήρια, όταν αξιολογηθούν από τη Eurostat, να ταξινομηθούν ως δημόσιες επενδύσεις και να επιβαρύνουν αντίστοιχα το δημόσιο χρέος³⁸.

3.2 Η διεθνής πίεση για τη δημιουργία ανεξάρτητης στατιστικής υπηρεσίας

Βασικό σκοπό της νομοθετικής ρύθμισης για τη δημιουργία της ΕΛ. ΣΤΑΤ. αποτέλεσε η απόκτηση αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων από τη χώρα μας. Η συνεχής αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων και ειδικότερα αυτών που αφορούσαν το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της Ελλάδας κατά την τελευταία δεκαετία προκάλεσαν τη διεθνή δυσπιστία για τα στατιστικά στοιχεία που δημοσίευε η Ε.Σ.Υ.Ε. Η ανυποληψία της ελληνικής στατιστικής υπηρεσίας ανήλθε σε τέτοιο βαθμό που τα διεθνή μέσα ενημέρωσης έκαναν λόγο κατά το τελευταίο έτος για «Greek Statistics».

Πιο συγκεκριμένα, μετά την ανακοίνωση, το φθινόπωρο του 2009, της σημαντικής αναθεώρησης της εκτίμησης για το δημόσιο έλλειμμα της Ελλάδας στο 12,7% ως ποσοστό του ΑΕΠ για το έτος 2009, αυξήθηκε η πίεση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και άλλους θεσμούς της Ε.Ε. (όπως η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) για αναμόρφωση της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας προκειμένου αυτή να παράγει πραγματικά αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία, επιστημονικώς αποδεκτά. Είναι δε ενδεικτική η πρόσφατη δήλωση του Επιτρόπου Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων Olli Rehn ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθετε συνεχώς το θέμα των στατιστικών στοιχείων και των δημοσιονομικών προβλημάτων στην Ελλάδα τόσο στο Eurogroup όσο και

στο Ecofin. Με τη κορύφωση της δημοσιονομικής κρίσης η πίεση για ουσιαστική αλλαγή στη υπηρεσία κατάρτισης των στατιστικών στοιχείων αυξήθηκε και έγινε σαφές πως οποιαδήποτε είδους οικονομική στήριξη προς τη χώρα μας θα είχε ως προαπαιτούμενο μια ανεξάρτητη στατιστική υπηρεσία που θα εκτελούσε το έργο της με βάση επιστημονικά αποδεκτές αρχές και πρακτικές και σε συμφωνία με τις μεθόδους της EUROSTAT.

Αυτό που αποκαλύφθηκε με την ελληνική κρίση χρέους είναι το γεγονός πως η Ε.Σ.Υ.Ε. υπάκουε σε πολιτικές αποφάσεις με αποτέλεσμα τα στατιστικά στοιχεία που δημοσίευε να μην είναι ορθά. Το γεγονός αυτό προκάλεσε με τη σειρά του σημαντική δυσπιστία εκ μέρους των διεθνών επενδυτών προς τη χώρα μας και την πραγματική της οικονομική κατάσταση με συνέπεια την πραγματική επιδείνωση της κρίσης του δημόσιου χρέους που ήδη αντιμετώπιζε.

Είναι πλέον σαφές πως η Ε.Σ.Υ.Ε. προχωρούσε σε συστηματική ωραιοποίηση κρίσιμων δημοσιονομικών μεγεθών προκειμένου να εξυπηρετήσει βραχυχρόνια πολιτικά συμφέροντα. Αυτό το γεγονός όμως δεν ήταν συμβατό με το ότι η Ελλάδα είναι μέλος μια οικονομικής και νομισματικής ένωσης κρατών καθώς και με το ότι για τις κάλυψη των δημοσιονομικών της αναγκών προσφεύγει για δανεισμό στις διεθνείς αγορές. Είναι σαφές πως βασική προϋπόθεση μιας νομισματικής ένωσης αποτελεί η πλήρη διαφάνεια των οικονομικών μεγεθών όλων των κρατών-μελών ενώ ταυτόχρονα δεν νοείται ορθολογικός επενδυτής, ο οποίος θα δάνειζε σημαντικά ποσά σε ένα κράτος του οποίου τα βασικά μεγέθη (δημοσιονομικό έλλειμμα και χρέος) είναι ανακριβή και αναξιόπιστα.

Η επιτακτική αυτή ανάγκη επισημάνθηκε χαρακτηριστικά από τη δήλωση του πρόεδρου του Eurogroup Jean-Claude Juncker "Το παιχνίδι έχει τελειώσει ... χρειαζόμαστε σοβαρές στατιστικές». Ο νόμος λοιπόν 3832/10 ήρθε το Μάρτιος του 2010 ως φυσική εξέλιξη των γεγονότων που προηγήθηκαν αλλά και της αναγνώρισης από τη χώρας μας των υποχρεώσεων της για παροχή αξιόπιστων στατιστικών προς τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ε.Ε. αλλά και προς το διεθνές επενδυτικό κοινό.

4. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛ.ΣΤΑΤ.

4.1 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Το σχέδιο νόμου «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα. Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής- Ν.Π.Δ.Δ.» τέθηκε σε ισχύ το Μάρτιο του 2010. Με βάση τις διατάξεις του νομοσχεδίου η στατιστική υπηρεσία της χώρας μας γίνεται ανεξάρτητη και δημιουργείται ένα νέο γνωμοδοτικό όργανο, το Συμβούλιο του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος. Επιπλέον, για πρώτη φορά, διαμορφώνεται στη χώρα μας ένα συνεκτικό πλαίσιο κανόνων και θεσμών γύρω από το Εθνικό Στατιστικό Σύστημα και εφαρμόζονται οι κοινοτικοί κανονισμοί ορθής πρακτικής, ώστε το Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα να ενταχθεί αρμονικά στο Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα.

Στόχος του νέου θεσμικού πλαισίου είναι η θωράκιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών και στατιστικών δεδομένων που αποτυπώνουν την οικονομική κατάσταση της χώρας και αξιοποιούνται στην λήψη αποφάσεων, αλλά και στην επιστημονική μελέτη και έρευνα.

Ειδικότερα, με το νέο νομοσχέδιο επέρχονται οι εξής αλλαγές στην Εθνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΣΥΕ) και στη συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων:

- Αλλάζει το πλαίσιο που διέπει την ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των στατιστικών.
- Μετατρέπεται η Γενική Γραμματεία του υπουργείου Οικονομικών (ΕΣΥΕ) σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή, την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.).

- Η νέα Αρχή συστήνεται υπό τη νομική μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις ανεξάρτητης λειτουργίας.
- Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. συγκροτείται από επτά μέλη, ως εξής: α) τέσσερα μέλη, ένα από τα οποία ορίζεται ως Πρόεδρος και ένα ως Αντιπρόεδρος, που επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών, με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5) των μελών της, β) ένα μέλος που υποδεικνύεται από τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, γ) ένα μέλος που ορίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών και δ) ένα μέλος που ορίζεται από το Σύλλογο των Εργαζομένων στην ΕΛ.ΣΤΑΤ.
- Ο Πρόεδρος και τα μέλη της ΕΛ.ΣΤΑΤ. απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους.
- Η Βουλή καθίσταται το εποπτεύον όργανο της ΕΛ.ΣΤΑΤ., αφού συμμετέχει στην επιλογή του προέδρου και τεσσάρων από τα υπόλοιπα έξι μέλη του διοικητικού συμβουλίου, εποπτεύει τη λειτουργία της, ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού της και δημοσιεύει το ετήσιο στατιστικό πρόγραμμα της. Το υπουργείο Οικονομικών πλέον μπορεί να ορίζει ένα από τα επτά μέλη του διοικητικού συμβουλίου της νέας Αρχής.
- Ρυθμίζονται οι κανόνες λειτουργίας του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος και λαμβάνεται μέριμνα για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και ειδικότερα του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 (L 87/164), καθώς και του κώδικα ορθής πρακτικής για τις ευρωπαϊκές στατιστικές.
- Τίθενται οι βασικές αρχές λειτουργίας του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος και οι υποχρεώσεις των φορέων του. Ιδιαίτερη σημασία για τη βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών στοιχείων αποδίδεται στην πρόσβαση σε πηγές, μητρώα και αρχεία που πρέπει να παρέχουν όλοι οι φορείς και τα φυσικά πρόσωπα.

- Θεσμοθετείται ως συμβουλευτικό όργανο το Συμβούλιο του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος, το οποίο γνωμοδοτεί στην ΕΛ.ΣΤΑΤ. για τα μείζονα θέματα, όπως το Ελληνικό Στατιστικό Πρόγραμμα, τον Κανονισμό Στατιστικών Υποχρεώσεων, τις προτεραιότητες με βάση τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο κ.λπ.
- Στο Διοικητικό Συμβούλιο εκπροσωπούνται οικονομικοί, κοινωνικοί και επιστημονικοί φορείς, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ, το ΙΟΒΕ, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Ινστιτούτο Στατιστικής Τεκμηρίωσης, Ανάλυσης και Έρευνας, η Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ), ο Σύλλογος Εργαζομένων στην ΕΛ.ΣΤΑΤ., εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat) ή στατιστικής αρχής χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκπρόσωποι των αρχών που είναι αρμόδιες για τη ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των στατιστικών.
- Η επάρκεια του συμβουλευτικού αυτού οργάνου διασφαλίζεται με την υποχρέωση όλων των φορέων που συμμετέχουν να υποδεικνύουν πρόσωπα με επιστημονική ή επαγγελματική εξειδίκευση στο αντικείμενο της στατιστικής επιστήμης ή συναφών κλάδων.
- Ορίζεται το τριετές Ελληνικό Στατιστικό Πρόγραμμα, στο οποίο περιλαμβάνονται τα κύρια πεδία και οι στόχοι των προβλεπόμενων δράσεων όλων των φορέων του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος. Το Πρόγραμμα αυτό λαμβάνει τη μεγαλύτερη δυνατή δημοσιότητα με την κατάθεσή του στη Βουλή, τη δημοσίευσή στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την ανάρτησή του σε δικτυακό τόπο.
- Θεσμοθετούνται διαδικασίες αξιολόγησης της ποιότητας των διαβιβαζόμενων στοιχείων προς την ΕΛ.ΣΤΑΤ. και ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα που αφορούν τη διάδοση των στατιστικών, όπως η υποχρέωση παροχής ισότιμης πρόσβασης σε όλους τους χρήστες των στατιστικών, η

κατάρτιση και τήρηση δημοσίων αρχείων και η διάδοση στατιστικών αποτελεσμάτων.

4.2 Οι υποχρεώσεις της ΕΛ.ΣΤΑΤ. προς την EUROSTAT

Τη δεκαετία του 1990 η Ελλάδα ανέλαβε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη νομική υποχρέωση να αποστέλλει δημοσιονομικά στοιχεία προς την Ε.Ε.. Αυτή η υποχρέωση προκύπτει από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τον Κανονισμό του Συμβουλίου για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος.

Τα στοιχεία που αποστέλλουν οι στατιστικές αρχές κάθε χώρας μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούν κατά κύριο λόγο το δημόσιο έλλειμμα ή πλεόνασμα, το δημόσιο χρέος καθώς και τη σύνθεσή τους. Οι γνωστοποιήσεις πραγματοποιούνται δύο φορές το χρόνο και οι σχετικοί πίνακες περιλαμβάνουν προβλέψεις για το τρέχον έτος και ιστορικά στοιχεία για τα τέσσερα προηγούμενα έτη. Τα τελευταία χρόνια βέβαια προστέθηκε και η συμπλήρωση αναλυτικών πινάκων καθώς και ενός σχετικού ερωτηματολογίου.

Αναφορικά με τη διαδικασία, αυτή έχει ως εξής: Πριν την πρώτη Απριλίου κάθε έτους η κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει:

- να ενημερώσει τη Eurostat για το έλλειμμα προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης για
 - το τρέχον έτος,
 - το έλλειμμα του αμέσως προηγούμενου έτους,
 - και το οριστικό έλλειμμα των τριών προηγούμενων ετών.
- Να ενημερώσει τη Eurostat για τα προϋπολογισθέντα στοιχεία της για το τρέχον έτος και τα πραγματικά στοιχεία των τεσσάρων προηγούμενων ετών.

- Να ενημερώσει τη Eurostat για τα πραγματικά στοιχεία για τα τέσσερα προηγούμενα έτη αναφορικά με τα ταμειακά της υπόλοιπα καθώς και τα στοιχεία με τα οποία εξηγείται η μετάβαση από τα ταμειακά της υπόλοιπα κάθε δημοσίου υποτομέα στο έλλειμμα σε εθνικολογιστική βάση για τους άλλους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης, δηλαδή της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινωνικής ασφάλισης.
- Να ενημερώσει τη Eurostat για το εκτιμώμενο ύψος του δημόσιου χρέους κατά το τέλος του τρέχοντος έτους και το ύψος του πραγματικού δημόσιου χρέους για τα τέσσερα προηγούμενα έτη.
- Να ενημερώσει τη Eurostat για τα τέσσερα προηγούμενα έτη για τα στοιχεία αναφορικά με τον τρόπο που εξηγούν το έλλειμμα και τους άλλους σχετικούς παράγοντες που συνέβαλαν στη μεταβολή του ύψους του χρέους του κάθε υποτομέα.

Η ίδια διαδικασία επαναλαμβάνεται στη δεύτερη γνωστοποίηση που γίνεται πριν από την 1^η Οκτωβρίου κάθε έτους. Στη γνωστοποίηση αυτή λαμβάνονται υπόψη όλες οι πληροφορίες σχετικά με το έλλειμμα και το χρέος του τρέχοντος και των προηγούμενων ετών που δεν ήταν διαθέσιμες κατά τις προηγούμενες γνωστοποιήσεις και αναθεωρούνται ανάλογα με τα στοιχεία³⁹.

4.3 Κύρια μέτρα που ελήφθησαν για τη βελτίωση της ΕΛ.ΣΤ.Α.

Βασικοί πυλώνες

- αξιοπιστία στην πηγή της πληροφόρησης
- βελτίωση πρακτικών κ διαδικασιών που διέπουν τη ροή της πληροφόρησης
- αναβάθμιση της νομικής και λειτουργικής οργάνωσης με σκοπό τη λειτουργική ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότερη εξαγωγή στατιστικών στοιχείων.
- ενίσχυση μηχανισμών ελέγχου της αξιοπιστίας των στοιχείων
- καθιέρωση ενός πλαισίου διαφάνειας αναφορικά με όσους εμπλέκονται στην εξαγωγή στατιστικών πληροφοριών.
- δημιουργία ενός αποδοτικού συστήματος συγκέντρωσης πληροφοριών με σκοπό την άρτια επικοινωνία μεταξύ των κρατικών φορέων και οργανισμών

Μέτρα Μεσοπρόθεσμου Χαρακτήρα

- δημιουργία διπλογραφικού συστήματος για την κατάρτιση προϋπολογισμών, απολογισμών, ισολογισμών
- σύνταξη και δημοσίευση ισολογισμών για όλα τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, που σκοπό έχει την απόλυτη διαφάνεια των οικονομικών καταστάσεων
- εισαγωγή εννιαίας κωδικοποίησης σε όλους τους ανωτέρω φορείς, βάσει των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (νοσοκομεία , ΟΤΑ, ασφαλιστικά ταμεία)
- επιπλέον δημοσίευση όλων των οικονομικών καταστάσεων σε δικτυακό τόπο από όπου και θα αποστέλλονται απ ευθείας και ηλεκτρονικά στο Υπουργείο Οικονομικών.

Μέτρα Άμεσης εφαρμογής και απόδοσης

- Συλλογή στοιχείων μέσω ερωτηματολογίων με σκοπό την άμεση ανταπόκριση των φορέων, εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών
- Η ηλεκτρονική διακίνηση των οικονομικών στατιστικών στοιχείων όλων των φορέων – οργανισμών θα προάγει αυτομάτως υψηλής ποιότητας αδιάβλητα στοιχεία
- Δημιουργία On line βάσης δεδομένων με σκοπό την απευθείας συμπλήρωση των στοιχείων
- Οργάνωση σεμιναρίων περί της συμπλήρωσης των ανωτέρω στοιχείων με σκοπό τη βελτίωση της επικοινωνίας με τα Ν.Π.Δ.Δ. και λοιπούς φορείς και οργανισμούς.

Μέτρα που αφορούν στη λειτουργία της Κεντρικής Κυβέρνησης

- καθιέρωση On line συστήματος συλλογής και δημοσίευσης πληροφοριών, όπου θα εμφανίζεται άμεσα και ευδιάκριτα η έγκριση κάθε δαπάνης καθώς και η εκταμίευση για την κάλυψη αυτής.
- Απαραίτητη, για τη λειτουργία της ανωτέρω, θεωρείται η δημιουργία εννιαίου μηχανογραφικού συστήματος
- Άμεση και ουσιαστική ενημέρωση του εκάστοτε αρμοδίου υπουργείου περί της έγκριση οποιασδήποτε δαπάνης σε σχέση με τις πιστώσεις τους στον Προϋπολογισμό , ώστε να είναι σε θέση να λογοδοτήσουν ανά πάσα στιγμή στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Ειδικά Μέτρα που αφορούν στο Δημόσιο Χρέος

- Προσδιορισμός ειδικής υπηρεσίας η οποία θα είναι υπεύθυνη για τη συλλογή των στοιχείων του Δημοσίου Χρέους και η οποία θα είναι αρμόδια και ικανή να αναφέρεται στην Κεντρική Κυβέρνηση για το ακριβές ύψος του ενδοκυβερνητικού χρέους
- Καθιέρωση δημοσίευσης ετήσιας έκθεσης περί του Δημοσίου Χρέους όπου και θα αναφέρεται με απόλυτη σαφήνεια το ύψος , η διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά του Δημοσίου Χρέους

Μέτρα που αφορούν σε Δημοτικές Επιχειρήσεις, Οργανισμούς και Ν.Π.Δ.Δ.

- Κατάρτιση και λειτουργία, από την ΕΣΥΕ, μητρώου για όλες τις δημοτικές επιχειρήσεις και οργανισμούς και κατάταξή τους αναλόγως της δραστηριότητάς τους
- Σύνταξη και συμπλήρωση σε τακτή διαστήματα ειδικών ερωματολογίων σχετικά με τον πληθυσμό κάθε δήμου και κοινότητας με σκοπό τον σαφή προσδιορισμό των αναγκών τους
- Αυστηρός έλεγχος της ευλογοφάνειας των στοιχείων που δημοσιεύονται

Μέτρα που αφορούν σε Δημόσια Νοσοκομεία και Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης

- Ανάπτυξη λογισμικής εφαρμογής μέσω Κεντρικού Υπολογιστή για τη συλλογή των απαραίτητων στοιχείων πράγμα το οποίο θα απελευθέρωνε σημαντικό αριθμό ανθρώπινων πόρων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σε άλλους τομείς καθιστώντας ταυτοχρόνως το σύστημα συλλογής πληροφοριών σαφώς πιο έγκαιρο και έγκυρο
- Στελέχωση των κομβικών θέσεων με άρτια καταρτισμένα άτομα σε τομείς οικονομίας, χρηματοοικονομικών γνώσεων και πληροφοριακών συστημάτων

Η εφαρμογή των ανωτέρω μέτρων θα αναγκάσει όλους τους προαναφερόμενους φορείς σε «συμμόρφωση» περιορίζοντας στο ελάχιστο τις περιπτώσεις αναθεωρήσεων στοιχείων καθιερώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο καθεστώς διαφάνειας, δίνοντας πλέον σαφή εικόνα των μεγεθών της χώρας, στις διεθνείς αγορές.

Μέτρα περί αύξησης της αποτελεσματικότητας της Δημοσιονομικής Διαχείρισης

- Ενημέρωση του Υπουργείου Οικονομικών περί της ανάληψης υποχρέωσης νέων ευθυνών από άλλα υπουργεία.
- Περιορισμός της δυνατότητας μεταφοράς εσόδων/δαπανών από έτος σε έτος
- Κεντρικός δανεισμός του Δημοσίου με σκοπό την αποφυγή των συνεχών και αιφνιδίων αναθεωρησεων του Δημοσίου Χρέους που πλήττουν σοβαρά την αξιοπιστία της χώρας απέναντι στις διεθνείς αγορές
- Πληρωμή των προμηθευτών εντός 60 ημερών με σκοπό τη αποφυγή συσσώρευσης χρεών
- Περιορισμός των «Συμφωνιών ανταλλαγής επιτοκίων (swaps)» που σκοπό έχουν τη μεταφορά των τόκων του τρέχοντος έτους, προκαλώντας μακροχρόνια ζημιά στο Ελληνικό Δημόσιο

- Επανεξέταση του καθεστώτος χορήγησης της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου.

4.4 Αδυναμίες του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Η εξασφάλιση της νομικής και της λειτουργικής αυτοτέλειας της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. καθώς και η προώθηση της οργανωτικής της ανασυγκρότησης θα πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο κάθε θεσμικής παρέμβασης. Παρά τη σημαντική βελτίωση της κατάστασης της στατιστικής υπηρεσίας, παραμένουν κάποια σημεία τα οποία εγείρουν ανησυχίες. Συγκεκριμένα:

- Ο νόμος ίδρυσης της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. δεν κάνει καμία αναφορά στους κανόνες που οριοθετούν τη σχέση μεταξύ ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και τη διεύθυνση Μακροοικονομικής. Τονίζεται ότι η έλλειψη δομής και κανόνων επικοινωνίας μεταξύ ΕΣΥΕ, ΓΛΚ και διεύθυνση Μακροοικονομικής έχει επανειλημμένα επικριθεί από τη Eurostat.
- Η διάρκεια της θητείας του Προέδρου του ΔΣ της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. θα ήταν επιθυμητό να είναι μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών ώστε να μην συμπίπτει με το εκλογικό κύκλο. Επίσης, οι θητείες του Προέδρου και των μελών του ΔΣ να λήγουν σταδιακά, ώστε να μην διασαλεύεται η συνέχεια στη λειτουργία του.
- Στο νόμο δεν αναφέρεται το όργανο διοίκησης της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. το οποίο θα ασχολείται με την καθημερινή της λειτουργία. Θα ήταν επιθυμητή η δημιουργία μιας Εκτελεστικής Επιτροπής που ως κύριο σκοπό θα είχε τη διευθέτηση θεμάτων καθημερινής λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ.
- Στο άρθρο 2, παράγραφος 4 του νόμου αναφέρεται ότι «Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. καταρτίζει και εφαρμόζει ετήσιο στατιστικό πρόγραμμα, λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις της χώρας προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλους διεθνείς οργανισμούς...» Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι ο ετήσιος προγραμματισμός δεν επιτρέπει να ικανοποιούνται οι υποχρεώσεις της χώρας προς την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου στατιστικές εργασίες προγραμματίζονται και αποφασίζονται

(καλύπτονται με κανονισμό) με ορίζοντα 3 και περισσότερων ετών. (Ενδεικτικά, αναφέρουμε ότι το αντίστοιχο σχέδιο νόμου για το Στατιστικό Ινστιτούτο της Ισπανίας προβλέπει την κατάρτιση 5ετούς στατιστικού προγράμματος.)

- Στο άρθρο 2, παράγραφος 6 αναφέρεται ότι «Η ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. διενεργεί κάθε είδους απογραφές και ιδιαίτερα : α) πληθυσμού και οικοτεχνίας, β) οικοδομών και κατοικιών, γ) γεωργίας και κτηνοτροφίας και δ) καταστημάτων και επιχειρήσεων» .

Πρέπει να επισημάνουμε ότι η ΕΣΥΕ διενεργεί και δεκάδες άλλες έρευνες (δεν διενεργεί πλέον απογραφή καταστημάτων και επιχειρήσεων). Γιατί απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά; Πρέπει επίσης να επισημάνουμε ότι ενώ υπάρχει αναφορά στη χρηματοδότηση των απογραφών (Άρθρο 2, παράγραφος 8) δεν υπάρχει καμιά αναφορά στην χρηματοδότηση των υπόλοιπων ερευνών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ως απαραίτητες αρχές για την ιδανική διακυβέρνηση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών είναι η Ανεξαρτησία, η Λογοδοσία, η Διαφάνεια και η ηθική ακεραιότητα. Η ορθή οργάνωση των τεσσάρων αυτών πυλώνων μπορεί να στηρίξει την οργάνωση εσωτερικών και εξωτερικών δομών μιας ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής.

Η ανεξαρτησία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθή λειτουργία της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής. Ο έλεγχος και η λογοδοσία είναι δύο έννοιες που διακρίνονται εύκολα αλλά συνδυάζονται δύσκολα. Η διαφάνεια αποτελεί σημαντική αρχή για μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή καθώς μειώνει το βαθμό αβεβαιότητας των αγορών. Οι ανεξάρτητες αρχές διέπονται από το ελληνικό δημόσιο δίκαιο και αποτελούν μέρος του νομικού προσώπου του Κράτους, ωστόσο, διαφοροποιούνται σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, καθώς η διοίκησή τους επιλέγεται από το αντίστοιχο υπουργείο (εκδίδεται σχετικό προεδρικό διάταγμα) έχοντας ως κριτήριο την επιστημονική κατάρτιση και την επαγγελματική εμπειρία των μελών. Στην περίπτωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία για την επιλογή της διοίκησής της.

Προκειμένου να υλοποιηθεί η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών απαιτείται η κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών τους, πράγμα το οποίο σημαίνει πως δεν δύναται να απομακρυνθούν από τη θέση τους κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Η λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών εκφράζεται κατά τρόπο τόσο θετικό όσο και αρνητικό. Η θετική όψη της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών συνίσταται στο γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές χαρακτηρίζονται από αυτονομία εσωτερικής διοικητικής διαχείρισεως. Η αρνητική όψη αυτής αντανακλάται στο γεγονός ότι η κυβέρνηση και οι από αυτήν εξαρτώμενοι ανώτεροι διοικητικοί οργανισμοί στερούνται ρητά της εξουσίας να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή στις ανεξάρτητες αρχές που να αφορά στην εφαρμοστέα από αυτές πολιτική.

Η ανεξαρτησία των ελληνικών ανεξαρτήτων αρχών, η οποία προφανώς δεν αγγίζει τον ασκούμενο δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους, επισφραγίζεται με τον χαρακτηρισμό τους ως «ανεξαρτήτου οργάνου» ή ως «ανεξάρτητης κρατικής αρχής» από τον νομοθέτη.

Βασικό σκοπό της νομοθετικής ρύθμισης για τη δημιουργία της ΕΛ. ΣΤΑΤ. αποτέλεσε η απόκτηση αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων από τη χώρα μας. Με τη κορύφωση της δημοσιονομικής κρίσης η πίεση για ουσιαστική αλλαγή στη υπηρεσία κατάρτισης των στατιστικών στοιχείων αυξήθηκε και έγινε σαφές πως οποιαδήποτε είδους οικονομική στήριξη προς τη χώρα μας θα είχε ως προαπαιτούμενο μια ανεξάρτητη στατιστική υπηρεσία που θα εκτελούσε το έργο της με βάση επιστημονικά αποδεκτές αρχές και πρακτικές και σε συμφωνία με τις μεθόδους της EUROSTAT.

Στόχος του νέου θεσμικού πλαισίου της ΕΛ.ΣΤ.ΑΤ. είναι η θωράκιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών και στατιστικών δεδομένων που αποτυπώνουν την οικονομική κατάσταση της χώρας και αξιοποιούνται στην λήψη αποφάσεων, αλλά και στην επιστημονική μελέτη και έρευνα.

Ο Πρόεδρος και τα μέλη της ΕΛ.ΣΤΑΤ. απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους. Η Βουλή καθίσταται το εποπτεύον όργανο της ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Τέλος, έχοντας εξετάσει το πλαίσιο λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ. μπορούμε να καταλήξουμε συμπερασματικά στους βασικούς πυλώνες για τη βελτίωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. Αυτοί συνοπτικά είναι οι ακόλουθοι:

- Η ενίσχυση μηχανισμών ελέγχου της αξιοπιστίας των στοιχείων.
- Η καθιέρωση ενός πλαισίου διαφάνειας αναφορικά με τη δημιουργία ενός αποδοτικού συστήματος συγκέντρωσης πληροφοριών με σκοπό την άρτια επικοινωνία μεταξύ των κρατικών φορέων και οργανισμών.
- Η σύνταξη και δημοσίευση ισολογισμών για όλα τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, που σκοπό έχει την απόλυτη διαφάνεια των οικονομικών καταστάσεων.
- Η δημοσίευση όλων των οικονομικών καταστάσεων σε δικτυακό τόπο
- Η Δημιουργία On line βάσης δεδομένων
- Η Καθιέρωση δημοσίευσης ετήσιας έκθεσης περί του Δημοσίου Χρέους όπου και θα αναφέρεται με απόλυτη σαφήνεια το ύψος , η διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά του Δημοσίου Χρέους.
- Αυστηρός έλεγχος της ευλογοφάνειας των στοιχείων που δημοσιεύονται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Άρθρα

- Das, Udaibir, and Marc Quintyn, (2002), “Financial Crisis Prevention and Crisis Management-The Role of Regulatory Governance,” in Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors, ed. by Robert Litan, Michel Pomerleano, and V. Sundararajan (Washington: Brookings Institution Press).
- Mauro, Paulo, (1995), “Corruption and Growth”, Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, (August), pp 681–712.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton, (1999), “Governance Matters,” Policy Research Department Working Paper 2196 (Washington: World Bank).
- Kickert, W.J.M./Klijin, E.H & Korpejan J.F.M, “Managing Complex Policy Networks” London.
- Έκθεση της Επιτροπής για την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στοιχείων, Αθήνα, Ιανουάριος 2010.

Βιβλία

- Ε. Μανουβέλος, (2010) “ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ – Πολιτικές σύγκλισης και πεδία εφαρμογής,” εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης
- Επαμ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 11η έκδοση (Αντ. Σακούλας) 2001
- Κώστας Χρυσόγονος, Οι ανεξάρτητες αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης

Μελέτες σε συλλογικούς τόμους

Αικ. Ηλιάδου

Dika international

Κασιμάτη/Μαυριά, ΕρμήςΣ

Νομικό Βήμα, τόμος 50

Ν.Δ. Κουλούρη, ΔιΔικ, Άρθρα-Μελέτες 5 (1993)

Νομοθετικό πλαίσιο

Ν.3832/10, ΦΕΚ 38, τ.Α' : «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής»:

Ν.Δ. 3627/56, ΦΕΚ 278, τ.Α' : «Περί οργάνωσης της ΕΣΥΕ».

Ν.2392/96, ΦΕΚ 60, τ.Α' : «Πρόσβαση της Γ.Γ. ΕΣΥΕ σε διοικητικές πηγές και διοικητικά αρχεία, Επιτροπή Στατιστικού Απόρρητου, ρύθμιση θεμάτων διενέργειας απογραφών και στατιστικών εργασιών, καθώς και θεμάτων της Γ.Γ. ΕΣΥΕ».

Άρθρο 14 του Ν. 3470/06, ΦΕΚ 132, τ.Α' : «Εθνικό Συμβούλιο Εξαγωγών, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις».

Άρθρο 90 παράγραφος 8 του Ν.3842/10, ΦΕΚ 58Α, : «Αποκατάσταση φορολογικής δικαιοσύνης, αντιμετώπιση φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις». Π.Δ. 226/2000, ΦΕΚ 195. τ.Α' : «Οργανισμός Γ.Γ. ΕΣΥΕ».

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 223/2009 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Μαρτίου 2009

Άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής

Υποσημειώσεις

- ¹ Αικ. Ηλιάδου σελ. 786.
- ² Αικ. Ηλιάδου σελ. 787.
- ³ Dika international 2003, σελ. 1284.
- ⁴ Dika international 2003, σελ. 1284.
- ⁵ Dika international 2003, σελ. 1284.
- ⁶ Dika international 2003, σελ. 1286.
- ⁷ Αικ. Ηλιάδου
- ⁸ Αικ. Ηλιάδου
- ⁹ Dika international 2003, σελ. 1283.
- ¹⁰ Αικ. Ηλιάδου
- ¹¹ Dika international 2003, σελ. 1283.
- ¹² Dika international 2003, σελ. 1283.
- ¹³ Κασιμάτη/ Μαυριά, ΕρμήςΣ, Άρθρο 1, αριθ. Περιθ. 354
- ¹⁴ BVerfGE 9, 968 επ. (282), 22, 106 επ. (113 επ.)
- ¹⁵ Επαμ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 11^η έκδοση (Αντ. Σακούλας) 2001, σελ. 296.
- ¹⁶ Άρθρο 110 § 2 του Συντάγματος.
- ¹⁷ Άρθρα 20, 94 και 95 του Συντάγματος
- ¹⁸ Άρθρο 101 Α του Συντάγματος
- ¹⁹ Ν.Δ. Κουλούρη, ΔιΔικ, Άρθρα-Μελέτες 5 (1993) σελ 1148.
- ²⁰ Αποψη: Ζήτημα αρχών ή αρχής.
- ²¹ Νομικό Βήμα, τομός 50, σελ. 98.
- ²² Άρθρο 32 § 4 του Συντάγματος.
- ²³ Νομικό Βήμα, τομός 50, σελ. 100.
- ²⁴ Άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής.
- ²⁵ Νομικό Βήμα, τομός 50, σελ. 98.
- ²⁶ Κώστας Χρυσόγονος, Οι ανεξάρτητες αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης, σελ. 1171.
- ²⁷ Νομικό Βήμα, τομός 50, σελ. 99-100.
- ²⁸ Κώστας Χρυσόγονος, Οι ανεξάρτητες αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης, σελ. 1171.
- ²⁹ Νομικό Βήμα, τομός 50, σελ. 202-103.
- ³⁰ Dika international 2003, σελ. 1288-1289.
- ³¹ Dika international 2003, σελ. 1292.
- ³² Dika international 2003, σελ. 1293.
- ³³ Άρθρο 95 § 1 του Συντάγματος.
- ³⁴ Άρθρο 94 και 95 του Συντάγματος
- ³⁵ Νομικό Βήμα, τομός 51, σελ. 2092.
- ³⁶ απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2279/2001
- ³⁷ Ν.Δ. Κουλούρη, ΔιΔικ, Άρθρα-Μελέτες 5 (1993) σελ 1158.
- ³⁸ Έκθεση της Επιτροπής για την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στοιχείων, Αθήνα, Ιανουάριος 2010, σελ. 23-25.
- ³⁹ Έκθεση της Επιτροπής για την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στοιχείων, Αθήνα, Ιανουάριος 2010, σελ. 7-8.