

# ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΩΣ ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ: ΥΠΑΡΧΕΙ ΑΝΑΓΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ;

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μπορεί ο νικητής να τα παίρνει όλα, στο ποδόσφαιρο, στα χαρτιά, ίσως και στον έρωτα, κατά το παλιό τραγούδι των ABBA<sup>1</sup>, δεν συμβαίνει το ίδιο και στην πολιτική. Κυρίως με τον τρόπο που αυτή οφείλει να χαράσσεται και να υλοποιείται σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου<sup>2</sup>. Και πράγματι, σε ένα τέτοιο κράτος καθοριστικό ρόλο οφείλουν να διαδραματίζουν ορισμένα όργανα, τα οποία, λειτουργώντας ως συνταγματικές δικλίδες ασφαλείας, δρουν προστατευτικά, τόσο για τα ατομικά δικαιώματα όσο και για την ίδια την ουσία της δημοκρατίας, έναντι της ενδεχόμενης αυθαιρεσίας της εκάστοτε κυβερνητικής εξουσίας<sup>3</sup>. Επέκεινα, αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της δημοκρατίας μας. Κάθε δημοκρατία, ωστόσο, που σέβεται τον εαυτό της οφείλει να αντιλαμβάνεται εάν και κατά πόσον αυτές οι δικλίδες ασφαλείας λει-

**Φερενίκη**

**Παναγοπούλου**

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια  
Παντείου Πανεπιστημίου  
Δ.Ν. (Humboldt),  
Μ.Ρ.Η. (Harvard)  
Μ.Δ.Ε., Δρ Φιλολογ. (ΕΚΠΑ)

\* Θερμές ευχαριστίες οφείλονται στον κ. Χάρη Χατζηδάκη, υποψ. Δρα Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ για τον πολύ εποικοδομητικό διάλογο μαζί του.

<sup>1</sup> Βλ. Γ. Ιωαννίδη, *Θεσμικά αντίβαρα – ασπίδες για τη Δημοκρατία*, ΤΑ ΝΕΑ 01.11.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>2</sup> Σε ένα κράτος δικαίου οι πράξεις της κρατικής εξουσίας βασίζονται σε σαφείς και καθορισμένους κανόνες, ελλείπουν οι αυθαίρετες αποφάσεις, ενώ σύμπασα η δημόσια διοίκηση υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας. Συγχρόνως, η διάκριση των λειτουργιών είναι δεδομένη, ώστε να αποφεύγεται η συγκέντρωση υπερεξουσιών σε ένα μόνο όργανο, επιτυγχάνοντας αμοιβαία λογοδοσία, καθώς και συνάμα με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης υφίσταται ένα θεσμικό πλαίσιο επαρκούς προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Περισσότερα για τον ορισμό του κράτους δικαίου βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας*, τ. 1, 1994, σελ. 45 επ., όπου «[...] κράτος δικαίου ονομάζεται το κράτος στο οποίο η κρατική εξουσία είναι οργανωμένη, και ασκείται με βάση προκαθορισμένους κανόνες δικαίου, τους οποίους θέτει και τροποποιεί η ίδια μέσα από προδιαγεγραμμένες διαδικασίες, Μ' ένα λόγο, στο κράτος δικαίου η εξουσία υπόκειται στο Δίκαιο και ασκείται σύμφωνα με αυτό».

<sup>3</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2007, σελ. 15.

τουργούν επιτυχώς, ειδημή δεν παύουν να παραμένουν «κενό γράμμα» και ένα δίχως αντίκρισμα ευχολόγιο στο κείμενο του Συντάγματος.

Στο πλαίσιο της παρούσας εισήγησης θα συζητηθεί το ζήτημα των θεσμικών αντιβάρων υπό το φως του παραδείγματος των ανεξαρτήτων αρχών. Αρχικά θα επιχειρηθεί η ορολογική διασάφηση της έννοιας των θεσμικών αντιβάρων, στη συνέχεια θα αναλυθεί η σχετική προβληματική και η δικαιολογητική τους βάση και έπειτα θα συζητηθεί εάν τα θεσμικά αντίβαρα επιτελούν την αποστολή τους στην περίπτωση των ανεξαρτήτων αρχών. Η εργασία προτείνει λύσεις για τη διασφάλιση των θεσμικών αντιβάρων.

## II. ΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΣΑΦΗΣΗ

Κατά τον Τασόπουλο, «Τα θεσμικά αντίβαρα αποτελούν νομικούς δεσμευτικούς περιορισμούς της πολιτικής εξουσίας που επιβάλλονται από το Σύνταγμα. Πρόκειται για την υπαγωγή της πολιτικής εξουσίας στο δίκαιο και συγχρόνως τη δέσμευσή της από το δίκαιο»<sup>4</sup>. Στην Ελλάδα η σχέση θεσμικών αντιβάρων και εξουσίας υπήχθη υπό το Σύνταγμα του 1952 στη διατύπωση του Αριστόβουλου Μάνεση «Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος»<sup>5</sup>. Ο εγγυητικός χαρακτήρας τους περιφρουρεί το Σύνταγμα από την εγγενή τάση της πολιτικής εξουσίας να το παραβιάζει<sup>6</sup>. Η ύπαρξη δε τέτοιων θεσμικών «αντιβάρων»-«αντισταθμισμάτων» της πολιτικής εξουσίας είναι καθοριστικής σημασίας για την οργάνωση και τη λειτουργία κάθε σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος, καθώς η ιστορία έχει δείξει πως είναι μάλλον στη φύση του έχοντος την εξουσία να ρέπει προς την αυθαιρεσία κάθε φορά που βρίσκει πεδίο ανέλεγκτο προς τούτο<sup>7</sup>.

Τα θεσμικά αντίβαρα, ή αλλιώς «checks and balances» κατά την αμερικανική συνταγματική θεωρία<sup>8</sup>, είναι θεσμικά κατοχυρωμένοι κανόνες που αποτελούν τον στυλοβάτη του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ελέγχουν τη σωστή λειτουργία των λειτουργιών, ώστε η καθεμία να μπορεί να επιτελεί την αποστολή της χωρίς να καταπατά την άλλη, αλλά ταυτόχρονα να μπορεί να ελέγχεται από τις υπόλοιπες. Η διάκριση των κρατικών λειτουργιών, κατά το ελληνικό Σύνταγμα κατοχυρωμένη στο άρθρο 26, αποτελεί σαφώς *conditio sine qua non* μιας δημοκρατικής πολιτείας<sup>9</sup>. Ήδη με τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, και το κοινοβουλευτικό πολίτευμα που καθιερώνει, η διάκριση των λειτουργιών που καθιερώνεται χαρακτηρίζεται ως *σχετική ή χαλαρή*, και όχι ως από-

<sup>4</sup> Βλ. *ibidem*, σελ. 16.

<sup>5</sup> Βλ. Α. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τ. I και II, 1991.

<sup>6</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας*, ό.π., σελ. 17.

<sup>7</sup> Πρβλ. τα *Πολιτικά* του Αριστοτέλους ή την *Αντιγόνη* του Σοφοκλή, σχετικά με τον κίνδυνο διαφθοράς που φέρνει η εξουσία και την τάση των κυβερνώντων να αλλοιώνονται από αυτήν, καθώς και το κατά τον Αισχύλο «Τις γαρ δεδοικώς μηδέν ένδικος βροτών;» (Ευμενίδες, 699), αναφερόμενος στον φόβο που εντέλει δικαιώνει τους ανθρώπους και σώζει την πόλη.

<sup>8</sup> Βλ. περισσότερα για τα *checks and balances* στην αμερικανική συνταγματική θεωρία σε: Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 160 επ.

<sup>9</sup> Βλ. Montesquieu, *Περί του πνεύματος των νόμων*, 1748, ο οποίος συγκεντρώνει την ιδεολογία του περί διάκρισης εξουσιών στην εξής φράση: «[...] il faut que [...] le rouvoir arrête le rouvoir». Βλ. και Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 26», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ηλεκτρ. έκδ, 2023, διαθέσιμη στο [link](#), όπου η διάκριση των λειτουργιών, παρόλο που δεν κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 1 Σ., δεν παύει να αποτελεί οργανωτική βάση του δημοκρατικού μας πολιτεύματος.

λυτη<sup>10</sup>, καθώς οι κρατικές λειτουργίες διασταυρώνονται μεταξύ των διαφόρων οργάνων, εξασφαλίζοντας την απαραίτητη συνοχή<sup>11</sup>, με τη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία να βρίσκονται σε σχέση λειτουργικής σύμπραξης και αλληλεξάρτησης και με τη δικαστική λειτουργία να κείται σε –μεγαλύτερη– απόσταση λόγω προφανώς της ιδιαίτερης φύσης του αντικειμένου της<sup>12</sup>. Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτού του συσχετισμού των κρατικών λειτουργιών ανακύπτει και το ζήτημα των θεσμικών αντιβάρων που απασχολεί το υπό συζήτηση θέμα.

Η έννοια των αντιβάρων προς την παντοδυναμία της κεντρικής κρατικής εξουσίας έχει τις θεωρητικές ρίζες της ήδη από την εποχή του Montesquieu<sup>13</sup>, ενώ έλαβε μορφή στο αμερικανικό Σύνταγμα του 1787. Λόγω της φύσης του αμερικανικού Συντάγματος δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην εκτελεστική εξουσία και ειδικότερα στον Πρόεδρο, ώστε να αποφευχθεί η άνοδος ενός αυταρχικού Προέδρου στην εξουσία. Οι μορφές, ωστόσο, που δύνανται αυτά να λάβουν είναι ποικίλες και διαφέρουν από κράτος σε κράτος<sup>14</sup>. Στο ελληνικό πολίτευμα τον ρόλο αυτό έχουν επωμιστεί σαφώς, κατ' αρχήν, όλα τα άμεσα όργανα του κράτους<sup>15</sup>, ήτοι το Κοινοβούλιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα Δικαστήρια και προφανώς το ίδιο το εκλογικό σώμα<sup>16</sup>. Καθένα από τα ανωτέρω κατέχει τον ιδιαίτερο ρόλο που εκ του Συντάγματος του αναλογεί, όλα όμως ταυτόχρονα επιτελούν και έναν κοινό ρόλο, αυτόν του ελεγκτή της κεντρικής εξουσίας και των αποφάσεων που αυτή λαμβάνει.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται η μεγάλη συμβολή και των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, ιδίως των συνταγματικά κατοχυρωμένων<sup>17</sup>, στην προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων έναντι της κρατικής αυθαιρεσίας. Και τούτο διότι εάν εξετάσει κανείς ειδικότερα τη δικαιολογητική βάση ίδρυσης ανεξαρτήτων αρχών θα διαπιστώσει τον ενδεχομένως πρωτεύοντα ρόλο στο ζήτημα της αποτελεσματικότητάς τους ως θεσμικών αντιβάρων<sup>18</sup>.

### III. ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΗ ΒΑΣΗ

Όπως έχει ήδη εύστοχα ειπωθεί, «η δικαιολογητική βάση των θεσμικών αντιβάρων είναι ότι η εξουσία διαφθείρει και η απόλυτη εξουσία διαφθείρει απολύτως»<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 64, περί της διασταύρωσης των λειτουργιών στο ελληνικό πολίτευμα.

<sup>11</sup> Βλ. Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 142 επ.

<sup>12</sup> Βλ. Κ. Γ. Μαυριά, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2022, σελ. 285 επ.

<sup>13</sup> Βλ. Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 139 επ., και την εκεί παράθεση μεταφρασμένης της ρήσης του Montesquieu περί «[...] αρετή(ς) [που] χρειάζεται όρια».

<sup>14</sup> Βλ. Ν. Ζέρβα, *Πρωθυπουργοκεντρισμός και θεσμικά αντίβαρα: μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση*, ΕφημΔΔ 3/2022, σελ. 250.

<sup>15</sup> Άμεσα είναι αυτά που η φύση και οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται ευθέως από το Σύνταγμα.

<sup>16</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερξουσίες*, *Syntagmata Watch* 12.05.2025, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>17</sup> Οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Σ.), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7) και ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9).

<sup>18</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 581.

<sup>19</sup> *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (Η εξουσία έχει την τάση να διαφθείρει και η απόλυτη εξουσία διαφθείρει απόλυτα), Βαρώνος John Dalberg-Acton, 1834-1902, Άγγλος ιστορικός, *Letter to Archbishop*

Είναι αλήθεια ότι η θέση του Πρωθυπουργού στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό σύστημα είναι δεσπόζουσα<sup>20</sup>. Μετά δε και από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 και τη συνακόλουθη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, η θέση του ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο<sup>21</sup>. Εκ του συνόλου των εξουσιών που το Σύνταγμα παρέχει στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού ως του Προέδρου της Κυβέρνησης, καθώς και από τη μακρόχρονη πολιτειακή πρακτική, ο τρόπος οργάνωσης της κυβέρνησης χαρακτηρίζεται ευλόγως ως *πρωθυπουργοκεντρικός* και όχι ως *συλλογικός*<sup>22</sup>. Εφόσον το «βάρος» χάραξης και υλοποίησης της πολιτικής βαρύνει κατ' ουσίαν τον Πρωθυπουργό και τα πρόσωπα της κυβέρνησης που αυτός ορίζει, εν ευρεία εννοία δε και το σύνολο της εκτελεστικής εξουσίας<sup>23</sup>, εύλογα αναζητείται το «αντίβαρο» αυτών των πολιτικών<sup>24</sup>.

#### IV. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Τον ρόλο του αντιβάρου καλούνται να επιτελέσουν –μεταξύ άλλων– και οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν συνδυαστεί με την ανάγκη επιπρόσθετης θωράκισης των ατομικών δικαιωμάτων –ιδίως αυτών που προστατεύουν την προσωπικότητα και την ιδιωτική σφαίρα έναντι των σύγχρονων τεχνολογικών εξελίξεων και των συνακόλουθων ενδεχόμενων απειλών τους, αλλά και της ορθής λειτουργίας της αγοράς προς όφελος του καταναλωτή<sup>25</sup>. Επιπλέον, τα θεσμικά αντίβαρα δημιουργήθηκαν λόγω της τάσης ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων της πολιτικής, όπως για παράδειγμα η σχέση αγοράς-οικονομικών λειτουργιών του κράτους<sup>26</sup> ή ακόμα και η διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου δημοκρατικής πολυφωνίας<sup>27</sup>, τα οποία πλέον αφήνονται στα χέρια των επαϊόντων που στελεχώνουν τις αρχές και (οφείλουν να) διαθέτουν εκέγγυα αμεροληψίας, αντικειμενικότητας και ουδετερότητας έναντι της εκάστοτε κυβερνήσεως<sup>28</sup>. Η θέσπισή των ανεξαρτήτων αρχών υποδηλώνει το έλλειμμα του κράτους να ασχοληθεί με τη ρυθμιστική αρμοδιότητα. Διαφαίνεται έλλειμμα πρόσβασης σε εξειδικευμένη γνώση. Σε μια μικρή χώρα όπως η Ελλάδα αυτό δεν είναι περιεργό. Χρειαζόμαστε ανθρώπους με εξειδίκευση, τουτέστιν επαΐοντες σε συγκεκριμένους τομείς.

Περαιτέρω, η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών οφείλεται στη συνειδητοποίηση ενός προβλήματος: Μια κυβέρνηση στηριζόμενη σε αυτοδύναμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν πρέπει να είναι ανέλεγκτη στο χρονικό διάστημα μεταξύ των εκλογών. Και δεν αρκεί ο κοινοβουλευτικός και δικαστικός έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας, διότι υπάρχουν τομείς κρατικής δράσης τόσο κρίσιμοι για τα δικαιώματα των πολιτών και τη ρύθμιση της κοινωνικοοικονομικής ζωής, που είναι ανα-

Mandell Creighton, (Apr. 5, 1887), διαθέσιμο στο [link](#). Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας*, ό.π., σελ. 9.

<sup>20</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*, ό.π.

<sup>21</sup> Βλ. *ibidem*.

<sup>22</sup> Βλ. Σ. Βλαχόπουλο/Ξ. Κοντιάδη, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σελ. 359 επ.

<sup>23</sup> Κατ' άρθρο 26 παρ. 2 Σ. και 81 επ. Σ.

<sup>24</sup> Η εξουσία του πρωθυπουργού επιβεβαιώνεται σήμερα στην Ελλάδα μέσω της θεσμικής δομής του επιτελικού κράτους, ν. 4622 Α' 133/07.08.2019.

<sup>25</sup> Βλ. τον ρόλο της ΑΠΔΠΧ και της ΑΔΑΕ σε Ευ. Πρεβεδούρου, *Οι ανεξάρτητες αρχές*, 19.06.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>26</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π.

<sup>27</sup> Βλ. τον ρόλο του ΕΣΡ σε: Ευ. Πρεβεδούρου, *Οι ανεξάρτητες αρχές*, ό.π.

<sup>28</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π.

γκαίο ένα αυξημένο επίπεδο εγγυήσεων διαφάνειας, αμεροληψίας και νομιμοποίησης<sup>29</sup>. Επέκεινα, όσο πιο ισχυρά είναι τα θεσμικά αντίβαρα, όχι μόνο τείνει να λειτουργεί καλύτερα το δημοκρατικό πολίτευμα, αφού οι λειτουργίες κατανέμονται σε διαφορετικά όργανα, αλλά και συρρικνώνεται το ενδεχόμενο κατάχρησής τους από κάποιον εκ των φορέων πολιτικής εξουσίας<sup>30</sup>. Το κυρίαρχο στοιχείο για τις ανεξάρτητες αρχές αφορά όχι μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας της κρατικής δράσης, αλλά προεχόντως την αποτελεσματικότητα των κρατικών αποφάσεων.

Τούτο δε κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντικό, ιδίως αν αναλογιστεί κανείς ότι στη σύγχρονη πολιτική πραγματικότητα ένα κυβερνών κόμμα που κατέχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο κοινοβούλιο κατ' ουσίαν δύναται να συνιστά έναν σύγχρονο Ιανό<sup>31</sup>, στο πρόσωπο του οποίου συμπίπτει τόσο ο ρόλος του ελεγχόμενου όσο και του ελεγκτή. Και τούτο δεν οφείλεται μόνο στο ότι κατά το ελληνικό Σύνταγμα οι υπουργοί μπορούν να είναι και βουλευτές, όσο κυρίως στην παγκόσμια μετάλλαξη του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος –λόγω των συμπαγών πολιτικών κομμάτων–, σύμφωνα με την οποία υφίσταται ταύτιση μεταξύ της κυβέρνησης και της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Κατ' αποτέλεσμα, η Κυβέρνηση δεν ελέγχεται κατά κανόνα από το Κοινοβούλιο αλλά από την Αντιπολίτευση, με όλα τα ελλείμματα που διαπιστώνονται<sup>32</sup>. Ακόμα και στην περίπτωση κομματικού συνασπισμού προς συγκρότηση κυβέρνησης και όχι αυτοδυναμίας του ενός κόμματος, δεν αναιρείται το γεγονός ο ελεγχόμενος για τις πράξεις του να είναι συνάμα και ο ελεγκτής αυτών. Παράλληλα, ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας έχει απωλέσει τον χαρακτήρα του θεσμικού αντιβάρου, καθώς οι αρμοδιότητές του είναι περιορισμένες μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1986<sup>33</sup>. Ο ρόλος του κυρίως καθίσταται ρόλος ενωτικός, συνεκτικός και «ρυθμιστικός του πολιτεύματος»<sup>34</sup>, δίχως βέβαια αυτή η ρύθμιση να συνιστά (ουσιώδες) αντίβαρο στις επιδιωκόμενες κυβερνητικές πολιτικές<sup>35</sup>. Ύστερα δε και από την τελευταία αναθεώρηση του 2019, βάσει του άρθρου 32 παρ. 4 εδ. β' Σ., Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να εκλέγεται εκείνος που λαμβάνει τη σχετική πλειοψηφία, μετά από διαδοχικές αποτυχημένες ψηφοφορίες λήψης ευρύτερης αποδοχής από το Κοινοβούλιο. Τούτο σημαίνει βεβαίως πως το πρόσωπο που θα ψηφιστεί για το ανώτατο αυτό αξίωμα μπορεί να προέρχεται από το κυβερνών κόμμα, γεγονός που δύναται να απομειώσει τον ρόλο του ως θεσμικού αντιβάρου, αλλά και τον ρόλο του ως προσώπου ενωτικού και όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής υπεράνω κομματικών χαρακτηρισμών<sup>36</sup>. Όλα αυτά, επομένως, κατατείνουν στην ανάδειξη των ανεξάρτητων αρχών ως ενός σημαντικού θεσμικού αντιβάρου.

<sup>29</sup> Βλ. [link](#).

<sup>30</sup> Βλ. Ν. Ζέρβα, *Πρωθυπουργοκεντρισμός και θεσμικά αντίβαρα*, ό.π., σελ. 251.

<sup>31</sup> Πρβλ. τον ρωμαϊκό θεό «Ιανό» και τον συμβολισμό του για τις δύο αντίθετα κατευθυνόμενες όψεις του ίδιου προσώπου.

<sup>32</sup> Βλ. Π. Φουντεδάκη, «Ο θεσμός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης», σε: *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση II*, 1998, σελ. 509-526· και της ίδιας, *Το ελληνικό Κοινοβούλιο: Οι νέοι κανόνες του παιχνιδιού*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2010, σελ. 503-527.

<sup>33</sup> Βλ. Γ. Σωτηρέλη, «Οι ανεύρετες συνταγματικές ισορροπίες της Προεδρευόμενης Δημοκρατίας μας», σε: *Τιμητικό Τόμο για τον Κ. Μαυριά*, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>34</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 326 επ.

<sup>35</sup> Βλ. Ι. Κουτσούκο, «Άρθρο 42», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ό.π.

<sup>36</sup> Βλ. Χ. Τσιλιώτη, *Η διαδικασία ανάδειξης του Προέδρου της Δημοκρατίας*, Syntagma Watch 16.01.2020, διαθέσιμο στο [link](#).

## V. Η ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΕΝΟΨΕΙ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Ήδη επ’ ευκαιρία της συζήτησης για την αναθεώρηση του Συντάγματος τέθηκε επί τάπητος το ζήτημα των θεσμικών αντιβάρων. Από το 2019 και εξής θεσμοθετήθηκε και ετέθη σε λειτουργία το λεγόμενο «Επιτελικό κράτος»<sup>37</sup>. Πρόθεση του νομοθέτη ήταν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Το επιτελικό κράτος επέφερε τη μεγιστοποίηση του ήδη έντονου «πρωθυπουργοκεντρικού» πολιτικού συστήματος της χώρας. Ως εκ τούτου, στόχος του αναθεωρητικού συνταγματικού νομοθέτη<sup>38</sup> θα πρέπει να είναι η διασφάλιση αποτελεσματικών αντιβάρων έναντι της εκάστοτε κυβερνώσας πλειοψηφίας και της συνακόλουθης κυρίαρχης θέσης του εκάστοτε Πρωθυπουργού<sup>39</sup>. Η εν λόγω διασφάλιση οφείλει να λάβει χώρα χάριν της απαραίτητης θωράκισης της δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου που εγγυάται το άρθρο 25 του Συντάγματος. Όπως έχει επισημανθεί<sup>40</sup>, στόχος πρέπει να είναι η εκ νέου αναδιοργάνωση των ήδη υφιστάμενων αρμοδιοτήτων των θεσμικών αντιβάρων, καθώς και η συμπλήρωσή τους με νέα καθήκοντα και νέες δυνατότητες παρέμβασης προς αποτελεσματικό έλεγχο της κυβερνητικής δράσης<sup>41</sup>.

Το ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι πώς μπορεί να ενισχυθεί η οργάνωση και λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, προκειμένου να ανταποκριθούν στον ρόλο των θεσμικών αντιβάρων. Επί του ερωτήματος αυτού παρατηρούνται τα εξής<sup>42</sup>:

### 1. Ο ΤΡΟΠΟΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥΣ

Το ισχύον συνταγματικό κείμενο, έπειτα και από την αναθεώρηση του 2019, προβλέπει στο άρθρο 101Α παρ. 2 ότι για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών αρκεί η πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής<sup>43</sup>. Η δε θητεία των ήδη υπηρετούντων μελών παρατείνεται έως τον διορισμό των νέων<sup>44</sup>. Και οι δύο αυτές τροποποιητικές ρυθμίσεις ήλθαν ως αποτέλεσμα της –πρωτόγνωρης– συνταγματικής εμπειρίας σχετικά με την συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και του αδιεξόδου ενώπιον του οποίου βρέθηκε η αναπλήρωση χρεουσών θέσεων ανεξαρτήτων αρχών<sup>45</sup>. Ας μην λησμονείται ότι βασικό

<sup>37</sup> Ν. 4622/2019 «Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». Βλ. περισσότερα για το Επιτελικό Κράτος και τη λειτουργία του σε Ευ. Βενιζέλο, *Τι είναι και τι δεν είναι το Επιτελικό κράτος*, ΤΟ ΒΗΜΑ 19.03.2023, διαθέσιμο στο [link](#). Κ. Μποτόπουλο, *Το σχέδιο για το Επιτελικό Κράτος: παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων*, Syntagma Watch 31.07.2019, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>38</sup> Βλ. όμως και Α. Καϊδατζή, *Γιατί δεν πρέπει να ξεκινήσει η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Νομαρχία 06.12.2024, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>39</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*, ό.π.

<sup>40</sup> Βλ. *ibidem*.

<sup>41</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα*, 13.02.2025, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>42</sup> Βλ. και Τ. Βιδάλη, *Οι ανεξάρτητες αρχές και οι βάσεις του πολιτεύματος*, Syntagma Watch 24.01.2023, διαθέσιμο στο [link](#). Κ. Παπανικολάου, *Η τρίτη φάση των ανεξάρτητων αρχών και τα τρία αναθεωρητικά ζητούμενα*, Syntagma Watch 03.02.2025, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>43</sup> Άρθρο 101Α παρ. 2 εδ. δ’ Σ.

<sup>44</sup> Άρθρο 101Α παρ. 2 εδ. ε’ Σ.

<sup>45</sup> Βλ. Π. Μαντζούφα, *Η μεγάλη απόφαση για τις τηλεοπτικές άδειες και η μεγαλύτερη δοκιμασία της ερμηνείας του Συντάγματος. Με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 95/2017, ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ 120/2017*, σελ. 22-28, διαθέσιμο στο [link](#).

στοιχείο αποτίμησης και διασφάλισης της ανεξαρτησίας των ανεξαρτήτων αρχών είναι ο τρόπος επιλογής των μελών τους<sup>46</sup>. Και εδώ έγκειται το μείζον ζήτημα της ενδεχόμενης προσπάθειας, εκ μέρους της εκάστοτε κυβερνώσας πλειοψηφίας, να επιλεγούν μέλη της αρεσκείας της, κατά το στρεβλωμένο πρότυπο της τάσης του ελεγχόμενου να ελέγξει έμμεσα τον μετέπειτα ελεγκτή του. Έστω και η όποια αμφιβολία έχει προκύψει ως προς τη συνταγματική νομιμότητα της εκλογής των μελών μιας Αρχής, μας οδηγεί δίχως άλλο στο σημείο μηδέν, στο σημείο δηλαδή από όπου ξεκίνησε η συζήτηση, ήδη πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019: πρέπει να αναζητηθεί ένας άλλος τρόπος επιλογής των μελών που θα στελεχώσουν μια ανεξάρτητη αρχή.

## 2. Η ΙΣΧΥΟΥΣΑ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Το γε νυν έχον πολλές θέσεις μελών ανεξαρτήτων αρχών είναι κενές, καίτοι χάριν της αρχής της συνέχειας παρατείνεται η θητεία των υπηρετούντων. Κατά το άρθρο 101Α παρ. 2 Σ η θητεία των μελών που έχει λήξει μέχρι τον ορισμό νέων μελών, υπάρχουν περιπτώσεις παραίτησης μελών, όπως λ.χ. του Προέδρου της ΑΠΔΠΧ. Οι κενές αυτές θέσεις δύνανται να αποδυναμώσουν τον ρόλο των ανεξαρτήτων αρχών και να αφήσουν με ελλιπή έλεγχο την κυβερνητική δράση, κάτι που ενδεχομένως θα μπορούσε να εξυπηρετεί την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία. Αυτό σημαίνει ότι η ύπαρξη κηρευουσών θέσεων δεν αποτελεί πρόβλημα για την κυβέρνηση, αλλά υπό προϋποθέσεις μπορεί να συνιστά και διευκόλυνση ανέλεγκτης άσκησης του έργου της. Περαιτέρω, δεν πρέπει να διαλάθει της προσοχής μας ότι η μη υποστήριξη των αρχών με νέο προσωπικό καθώς και η μη παροχή των απαιτούμενων υλικοτεχνικών πόρων δύνανται να οδηγήσει σε επιβάρυνση του έργου τους. Υπό την έννοια αυτή αποδυναμώνεται ο ρόλος των αρχών ως θεσμικών αντιβάρων.

## 3. ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Έχουν κατά καιρούς υποστηριχθεί διάφορες προτάσεις προς τούτο<sup>47</sup>. Η άποψη που υποστήριξα προ της αναθεώρησης του 2019 ήταν να προτείνονται τα μέλη και οι Πρόεδροι από την Ολομέλεια της εκάστοτε Αρχής, καθώς γνωρίζει όλους τους επαίοντες στα θέματα της κάθε Αρχής, από τις Ολομέλειες Ανώτατων Δικαστηρίων, από τη Σύνοδο Πρυτάνεων, από εποπτευόμενους φορείς, κατά το πρότυπο της Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Ανταγωνισμού, από τον Πρόεδρο της Ακαδημίας Αθηνών, από την Ολομέλεια των Δικηγορικών Συλλόγων της Χώρας, από τον Πρόεδρο του Τεχνικού Επιμελητηρίου, του Βιομηχανικού Επιμελητηρίου, του Εμπορικού Συλλόγου και του

<sup>46</sup> Βλ. Φ. Παναγοπούλου, *Περί του τρόπου επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών*, ΕφαρμογέςΔΔ 2/2016, σελ. 133.

<sup>47</sup> Βλ. Ν. Αλιβιζάτο/Π. Βουρλούμη/Γ. Γεραπετρίτη/Γ. Κτιστάκη/Σ. Μάνο/Φ. Σπυρόπουλο, *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Κείμενα εργασίας, 2016, όπου προτείνεται τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών να επιλέγονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από το ανώτατο Δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα και κατάλογο προσώπων εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας ύστερα από εισήγηση του Προέδρου της Αρχής, η οποία περιλαμβάνει διπλάσιο των κενών θέσεων αριθμό προτεινομένων, καθώς και Χ. Τσιλιώτη, *Έξι βασικές προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος*, Syntagma Watch 30.07.2025, διαθέσιμο στο [link](#), ο οποίος προτείνει την εκλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από αυξημένη πλειοψηφία της Βουλής, και σε περίπτωση μη ευόδωσης σε τρεις διαδοχικές ψηφοφορίες, την τελική επιλογή έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατόπιν διεύρυνσης των εξουσιών του τελευταίου.

Συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων, καθώς και άλλων συναφών φορέων. Κάθε φορέας θα μπορεί να προτείνει δύο υποψήφια μέλη, ενώ η Ολομέλεια της θιγόμενης Αρχής θα έχει τη δυνατότητα να προτείνει τον διπλάσιο αριθμό προσώπων. Κατόπιν θα πρέπει να αποφασίζουν από τον κατάλογο των προτεινομένων προσώπων τα τρία πέμπτα της Διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής και σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία θα μπορούσε να καλείται να επιλέξει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας από τον προτεινόμενο κατάλογο προσώπων με πλήρως αιτιολογημένη απόφαση. Με τον τρόπο αυτό διατηρείται η πολιτική νομιμοποίηση των αρχών μέσω της μεσολαβήσεως του Κοινοβουλίου ως προς την επιλογή τους, μειώνεται η πιθανότητα επιλογής ανώδυνων πολιτικά επιλογών, καθώς η επιλογή θα γίνεται από κατάλογο προτεινόμενο από άλλους φορείς και έτσι εξασφαλίζεται ότι τα προτεινόμενα πρόσωπα θα πληρούν τις προϋποθέσεις της τεκνοκρατικής προσέγγισης υπό την έννοια της επίλυσης προβλημάτων και εξεύρεσης λύσεων σε επίπεδο ειδικών έναντι της έκφρασης και συμμετοχής της κοινωνίας και των εμπλεκόμενων φορέων και συμφερόντων. Παράλληλα, προτείνεται όμως και ένας τρόπος άρσεως του αδιεξόδου σε περίπτωση μη επίτευξης της συμφωνίας από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής<sup>48</sup>. Τέλος, το σύστημα αυτό δύναται να αποσοβήσει τον ενδεχόμενο κίνδυνο της επιλογής δικαστών ως μελών των ανεξαρτήτων αρχών ως αντάλλαγμα στην υποστήριξη κυβερνητικών επιλογών.

Ωστόσο, εν προκειμένω πρέπει να ελεγχθεί και το εξής ζήτημα: το ότι σε περίπτωση ασυμφωνίας των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων τον τελικό λόγο στην επιλογή των εκάστοτε μελών των Ανεξάρτητων Αρχών θα έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μάς φέρνει αντιμέτωπους με την προβληματική ενώπιον των τροποποιήσεων που τέθηκαν σε ισχύ με την αναθεώρηση του 2019. Και αυτό διότι, όπως αναφέρθηκε, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πλέον εκλέγεται ακόμα και με σχετική πλειοψηφία, προκειμένου να αποφευχθεί η εργαλειοποίησή του. Η σχετική πλειοψηφία, όμως, δύναται να αποδυναμώσει τον ρόλο του Προέδρου ως θεσμικού αντιβάρου και να εξασθενήσει τον κατά το Σύνταγμα ενωτικό και διακομματικό χαρακτήρα του. Το αποτέλεσμα είναι απλό: εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προέρχεται από τους κόλπους του κυβερνώντος κόμματος, τότε τι τον κωλύει να επιλέξει για μέλη των ανεξάρτητων αρχών πρόσωπα φίλα προσκείμενα στην κυβερνώσα πλειοψηφία; Υπό το υπάρχον συνταγματικό σχήμα της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας η αναγνώριση σε αυτόν πρόσθετων αρμοδιοτήτων, όπως της τελικής επιλογής μελών των ανεξαρτήτων αρχών, δεν θα αποτελεί επιτυχημένο θεσμικό αντίβαρο.

Υπάρχει ένα πολιτικό δεδομένο: η αντιπολίτευση αρνείται να συμφωνήσει και δεν αποδέχεται οποιοδήποτε πρόσωπο για λόγους αντιπολιτευτικούς. Το υπάρχον έλλειμμα υποδηλώνει την άρνηση της αντιπολίτευσης να αποδεχθεί οποιαδήποτε πρόταση προέρχεται από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Κάποιος εν τέλει πρέπει να επιλέξει και κάποιος πρέπει να φέρει την ευθύνη της επιλογής ή της μη επιλογής. Ως εκ τούτου, αν η Διάσκεψη των Προέδρων αδυνατεί να καταλήξει σε μια επιλογή μελών θα μπορούσαν τον τελικό λόγο να έχει κατά απόλυτη πλειοψηφία η Βουλή. Με τον τρόπο

<sup>48</sup> Βλ. Παναγοπούλου Φ., *Περί του τρόπου επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., σελ. 134· Λ. Μήτρου, «Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων», σε: Φ. Ι. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), «Ανεξαρτησία» των ανεξαρτήτων αρχών, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, 2003, σελ. 56 επ.

αυτό θα δημιουργηθεί μια έμμεση πίεση στη Διάσκεψη των Προέδρων να καταλήξει σε απόφαση και αν δεν καταλήξει δεν θα οδηγηθούμε σε αδιέξοδο.

Μια εναλλακτική πρόταση θα ήταν να μην αναθεωρηθεί η συνταγματική διάταξη, αλλά να αλλάξει η εσωτερική διαδικασία. Συγκεκριμένα, θα μπορούσαν να τίθενται σε πλήρη δημοσιότητα τα ονόματα και τα βιογραφικά σημειώματα των προτεινομένων προσώπων ακόμα και των αυτοπροτεινομένων<sup>49</sup>, να υπάρχει μια ενδιάμεση επιτροπή προεπιλογής των επαϊόντων που θα ελέγχει έναν ορυμαγδό προτάσεων και η Διάσκεψη των Προέδρων να αιτιολογεί δημοσίως γιατί επέλεξε κάποιον ή γιατί τον απέρριψε. Αυτή η διαφάνεια θα οδηγήσει σε λογοδοσία του πολιτικού συστήματος. Απαιτείται τόλμη και φαντασία προκειμένου να λάβει χώρα επιλογή προσώπων και να μην οδηγούμαστε σε κενές θέσεις που επιφέρουν απομείωση των θεσμικών αντιβάρων.

## VI. ΕΠΙΛΟΓΙΚΟ ΣΧΟΛΙΟ

Ο μέχρι τούδε ρόλος των ανεξαρτήτων αρχών ως θεσμικών αντιβάρων έχει επιδείξει κάποιες αδυναμίες χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν αντεπεξέρχονται στο ύψος των περιστάσεων. Υπό το φως των αστοχιών που παρατηρήθηκαν, ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει να σκεφθεί πρακτικές λύσεις που θα ενισχύσουν τον ελεγκτικό τους ρόλο και θα αποτελούν αντίβαρο σε μια ισχυρή εκτελεστική εξουσία. Μία από αυτές είναι η πρότασή τους από ομάδα εμπειρογνομόνων η επιλογή τους από τα 3/5 της διάσκεψης των Προέδρων και αν αυτό δεν τελεσφορήσει η επιλογή τους από την απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής. Μια εναλλακτική πρόταση θα ήταν να μην αναθεωρηθεί η συνταγματική διάταξη, αλλά να υποχρεούται η Διάσκεψη των Προέδρων να αιτιολογεί στο πλαίσιο της αρχής της διαφάνειας γιατί επέλεξε ή δεν επέλεξε συγκεκριμένο πρόσωπο κατόπιν πρότασης ή αυτοπρότασης κάποιου υποψηφίου. Περαιτέρω ιδιαίτερη σημαντική είναι η οικονομική ενίσχυση των ανεξαρτήτων αρχών και η στελέχωσή τους με νέο εξειδικευμένο προσωπικό. □

<sup>49</sup> Στην κατεύθυνση της ανοιχτής πρόσκλησης ενδιαφέροντος με περιγραφή των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων κινείται η πρόταση του ΠΑΣΟΚ, 01.09.2025, διαθέσιμο στο [link](#).