

ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ ΑΝΑΓΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ;

Νικόλαος Ι. Σημαντήρας
Επίκουρος καθηγητής της
Νομικής Σχολής του Εθνικού
και Καποδιστριακού Πανεπι-
στημίου Αθηνών

Ι. Η ΕΓΓΥΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΕΞΟΥΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΑΝΤΙΒΑΡΩΝ

Ήδη από τη γένεσή της, η ιδέα της διάκρισης των εξουσιών δεν αφορά μόνο την οργάνωση της κρατικής εξουσίας αλλά συνδέεται με τον σκοπό του περιορισμού της, λειτουργώντας εγγυητικά. Η ιδέα είναι απλή: Όταν η κρατική εξουσία χωρίζεται, διαμοιράζεται, διαιρείται σε επιμέρους λειτουργίες και η αρμοδιότητα για την άσκηση καθεμιάς δεν απονέμεται συλλήβδην σε ένα υποκείμενο αλλά σε περισσότερα όργανα του κράτους, αποτρέπεται η συγκέντρωση ισχύος και μειώνεται ο κίνδυνος καταχρηστικής ή αυθαίρετης άσκησής της¹. Απώτερη επιδίωξη δεν είναι παρά η

* Το κείμενο αποδίδει σε ελαφρώς εμπλουτισμένη μορφή ομιλία του συγγραφέα στο επετειακό συνέδριο του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου στις 7 και 8 Οκτωβρίου 2025 στο Αμφιθέατρο του Ινστιτούτου Γκαίτε με θέμα «Πενήντα χρόνια από τη θέσπιση του Συντάγματος. Εφαρμογή-Παραβιάσεις-Αναθεώρηση».

¹ Κατά τον John Locke, η ανάθεση της εξουσίας σε διαφορετικά χέρια περιορίζει την κατάχρησή της και υπερβολές κατά την άσκησή της, βλ. J. Locke, *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως. Δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας* [1690], 2013, Κεφ. VIII, παρ. 107: «[οι γόνοι] [...] γρηγορούν για τις καταχρήσεις της βασιλικής προνομίας ή τα δυσάρεστα συμπαρομαρτούντα της απόλυτης εξουσίας, την οποία τείνει να διεκδικεί και να τους επιβάλλει η μοναρχία στις διαδοχικές της εναλλαγές, [και επινόησαν] μεθόδους περιορισμού των υπερβολών εκείνων, στους οποίους είχαν αναθέσει την εξουσία, εξισορροπώντας την εξουσία της κυβερνήσεως, αναθέτοντας διάφορα τμήματά της σε διαφορετικά χέρια». Ο Montesquieu, επίσης θεωρεί επικίνδυνη τη συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα υποκείμενο, βλ. Montesquieu, *Το Πνεύμα των Νόμων* [1748], 2006 (μτφ. Π. Κονδύλη/Κ. Παπαγιώργη), Ενδέκατο Βιβλίο, Κεφ. VI, σελ. 286: «Μέσα σε κάθε κράτος υπάρχουν τριών ειδών εξουσίες: η νομοθετική εξουσία, η εκτελεστική εξουσία σε σχέση με όσα εξαρτώνται από το διεθνές δίκαιο και η εκτελεστική εξουσία σε σχέση με τα όσα εξαρτώνται από το αστικό δίκαιο. [...] Δυνάμει της τρίτης [ο ηγεμόνας ή ο άρχοντας] τιμωρεί τα εγκλήματα ή αποφασίζει για τις διενέξεις

προστασία της ατομικής ελευθερίας από την αυθαίρετη άσκηση της κρατικής εξουσίας, στην οποία οι φορείς της ρέπουν μάλλον εκ φύσεως: «Κάθε άνθρωπος που άσκει εξουσίαν τείνει, οίονει μοιραίως, εις κατάχρησιν αὐτῆς. Προχωρεῖ μέχρις ὅτου συναντήσῃ φραγμούς», παρατηρεῖ ο Αριστόβουλος Μάνεσης².

Ὡς γνωστόν, την αφετηρία αποτελεί η λειτουργική διάκριση της κρατικής δράσης, με επίκεντρο τον νόμο ως πηγής κανόνων δικαίου. Διακρίνεται έτσι η θέσπιση κανόνων δικαίου ως άσκηση νομοθετικής λειτουργίας από την εκτέλεση των επιταγών τους στο πλαίσιο των διαφόρων μορφών άσκησης εκτελεστικής λειτουργίας και από τον έλεγχο της τήρησης και εφαρμογής τους στο πλαίσιο της επίλυσης διαφορών και επιβολής ποινών, κατά την άσκηση δηλαδή δικαιοδοτικής λειτουργίας. Με βάση τη διάκριση της κρατικής εξουσίας σε επιμέρους λειτουργίες επιτυγχάνεται εν συνεχεία η οργανική διάκριση άσκησης της εξουσίας, υπό την έννοια της ανάθεσης αρμοδιοτήτων εκπλήρωσης των επιμέρους λειτουργιών στα όργανα του κράτους. Παραδοσιακά νοούνται δύο βασικά είδη συστημάτων, με κριτήριο την αυστηρότητα της οργανικής διάκρισης. Αφενός συστήματα αυστηρής διάκρισης, όπου η αρμοδιότητα εκπλήρωσης κάθε λειτουργίας απονέμεται καταρχήν σε διαφορετικά όργανα. Αφετέρου συστήματα ήπιας διάκρισης, όπου η αρμοδιότητα εκπλήρωσης κάθε λειτουργίας απονέμεται σε περισσότερα όργανα και εμφανίζεται περισσότερο ως αρμοδιότητα σύμπραξης μεταξύ των οργάνων.

Ανεξάρτητα από τον βαθμό αυστηρότητας της οργανικής διάκρισης, αμφότερα είδη διάκρισης εξουσιών συμπληρώνονται από μορφές αμοιβαίου ελέγχου των οργάνων, ώστε η εκπλήρωση των επιμέρους λειτουργιών να επιτυγχάνεται στη βάση της θεσμικής εξισορρόπησης μεταξύ των φορέων της κρατικής εξουσίας. Διασφαλίζεται έτσι όχι μόνον ότι η κρατική εξουσία χωρίζεται σε επιμέρους λειτουργίες αλλά και ότι η άσκηση κάθε λειτουργίας δεν συγκεντρώνεται σε ένα υποκείμενο, που (θα μπορούσε να) δρα ανεξέλεγκτα. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών είναι λοιπόν αλληλένδετη με την προερχόμενη από την αμερικανική συνταγματική θεωρία αρχή των «ελέγχων και εξισορροπήσεων» (checks and balances)³ ή «των θεσμικών αντιβάρων», όπως έχει επικρατήσει στην ελληνική θεωρία του συνταγματικού δικαίου, κατά τον πετυχημένο όρο που εισήγαγε ο Νίκος Αλιβιζάτος. Μέσω των θεσμικών αντιβάρων διασφαλίζεται ακόμη και σε συστήματα αυστηρής οργανικής διάκρισης ότι τα όργανα του κράτους τελικώς συμπράττουν για την εκπλήρωση ορισμένης λειτουργίας, τελούν σε σχέση αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης ή ακόμη και σε σχέση ευθέως ελέγχου. Οι σχέσεις αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης είναι πάντως ιδιαίτερες

ανάμεσα στους ιδιώτες. Αυτή την τελευταία θα την αποκαλέσουμε δικαστική εξουσία, ενώ την άλλη απλώς εκτελεστική εξουσία του κράτους. [...] Όταν στο ίδιο πρόσωπο ή στο ίδιο σώμα η νομοθετική εξουσία έχει ενωθεί με την εκτελεστική εξουσία, τότε δεν υπάρχει καμία ελευθερία· γιατί μπορούμε να έχουμε το φόβο ότι ο ίδιο ο μονάρχης ή η ίδια γεροουσία θα θεσπίσει τυραννικούς νόμους για να τους εκτελέσει τυραννικά. Επίσης δεν υπάρχει ελευθερία αν η δικαστική εξουσία δεν έχει διαχωριστεί από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Αν είχε συνδεθεί με την νομοθετική εξουσία, η εξουσία πάνω στη ζωή και την ελευθερία των πολιτών θα ήταν αυθαίρετη: γιατί ο δικαστής θα ήταν νομοθέτης. Αν ήταν συνδεδεμένη με την εκτελεστική εξουσία, ο δικαστής θα μπορούσε να έχει τη δύναμη ενός καταπιεστή».

² Α. Μάνεσης, «Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας» (1962): σε: Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, 1980, σελ. 11 (21).

³ Πρβλ. *Idem*, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II*, 1965, σελ. 354: θεσμοί «ανασχέσεων και εξισορροπήσεων» (checks and balances).

έκδηλες σε κοινοβουλευτικά συστήματα διακυβέρνησης, όπου η κυβέρνηση ως πολιτικώς προϊστάμενη της εκτελεστικής εξουσίας εξαρτάται από την εμπιστοσύνη του κοινοβουλίου, στο οποίο ανατίθεται κατά τεκμήριο η νομοθετική λειτουργία, ενώ συγχρόνως η νομοθετική πρωτοβουλία ανατίθεται βασικώς στην κυβέρνηση.

Ο βασικός συνταγματικός προβληματισμός που διατυπώνεται σε κοινοβουλευτικά συστήματα διακυβέρνησης συνδέεται ακριβώς με τη σχέση μεταξύ κοινοβουλίου και κυβέρνησης. Ενώ εκ πρώτης όψεως πρόκειται για σχέση που βασίζεται σε αυστηρή οργανική διάκριση, η αλληλεξάρτηση μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και κυβέρνησης αποδυναμώνει την εξισοροπητική λειτουργία που φιλοδοξεί να επιτελέσει η ιδέα των αντιβάρων και οδηγεί πρακτικά σε κάμψη της οργανικής διάκρισης. Οι συνέπειες εκδηλώνονται πλέον σε λειτουργικό επίπεδο: Στο μέτρο που η οργανική διάκριση επιδρά στην εκπλήρωση των επιμέρους λειτουργιών, επέρχεται αντίστοιχη σύγχυση (fusion) μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Η σύγχυση δεν οφείλεται μόνο στη λεγόμενη *διασταύρωση* των εξουσιών, υπό την έννοια της ανάθεσης αρμοδιοτήτων ορισμένης λειτουργίας σε όργανα που καταρχήν είναι αρμόδια για την εκπλήρωση άλλης λειτουργίας, όπως συμβαίνει σε περιπτώσεις θέσπισης κανόνων δικαίου από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας βάσει συνταγματικής ή νομοθετικής εξουσιοδότησης. Οφείλεται πρωτίστως στην *πολιτική ταύτιση* μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και κυβέρνησης: Η νομοθετική λειτουργία που εκπληρώνεται από το κοινοβούλιο συγχέεται με την εκτελεστική λειτουργία, την οποία κατευθύνει η –επίσης εξαρτώμενη από το κοινοβούλιο– κυβέρνηση. Πρόκειται για το φαινόμενο της «σχεδόν πλήρους σύγχυσης» (nearly complete fusion) μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας, που είχε επισημανθεί από τον Walter Bagehot ήδη από τον δέκατο ένατο αιώνα. Κατά τον Bagehot, το μυστικό («efficient secret») του αγγλικού πολιτεύματος συνίσταται ακριβώς στη «στενή ενότητα, τη σχεδόν πλήρη σύγχυση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας», οι οποίες «συνδέονται μεταξύ τους μέσω της κυβέρνησης»: Ο θρόνος δεν επιδρά πλέον στην επιλογή των μελών της κυβέρνησης και ο πρωθυπουργός επιλέγεται από το κοινοβούλιο, συγχρόνως όμως ελέγχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Όπως μάλιστα παρατηρεί γλαφυρά ο Bagehot, το αγγλικό σύστημα δεν συνίσταται σε «απορρόφηση της εκτελεστικής από την νομοθετική λειτουργία αλλά σε σύγχυση των δύο: Η κυβέρνηση είναι δημιουργήμα του κοινοβουλίου αλλά έχει συγχρόνως την ισχύ να διαλύσει τους δημιουργούς της»⁴.

Ανεξάρτητα από τις ιδιαιτερότητες του αγγλικού πολιτεύματος και τον βαθμό της συγκρισιμότητας του με άλλες κοινοβουλευτικές τάξεις που δεν υιοθετούν το πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα, φαίνεται ότι οι παρατηρήσεις του Bagehot είναι σε αξιοσημείωτο βαθμό γενικεύσιμες, τουλάχιστον σε περιπτώσεις μονοκομματικών κυβερνήσεων. Όπως επισημαίνει προς την ίδια κατεύθυνση ο Κωνσταντίνος Τσάτσος, «στην πραγματικότητα νομοθετική και εκτελεστική εξουσία συγκεντρώνονται σε ένα όργανο, στην Κυβέρνηση. Αυτή με την κοινοβουλευτική της πλειοψηφία νομοθετεί και με τον κρατικό μηχανισμό εκτελεί»⁵. Και συνεχίζει: «Είναι πλάνη να νομίζεται ότι οι αντιπρόσωποι του λαού ορίζουν την Κυβέρνηση δίνοντάς της ψήφο εμπιστοσύνης. Οι αντιπρόσωποι είναι ουσιαστικά

⁴ W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), 2001, σελ. 11 επ.

⁵ Κων. Τσάτσος, *Πολιτική. Θεωρία Πολιτικής Δεοντολογίας*, 2000, σελ. 190.

εξαρτημένοι από την ηγεσία τους, που συμπίπτει με την Κυβέρνηση, γιατί προς αυτή την ηγεσία κυρίως στρέφεται συνήθως η προτίμηση του λαού και όχι προς τα πρόσωπα των αντιπροσώπων του»⁶.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις επιτρέπουν τρία ενδιάμεσα συμπεράσματα για τη διάκριση των λειτουργιών και τα θεσμικά αντίβαρα σε κοινοβουλευτικά συστήματα. Πρώτον, τα ελλείμματα που προκαλούνται από τη σύγχυση νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας μπορούν να αμβλυθούν μέσω της κάθετης διάκρισης των εξουσιών μεταξύ πλειόνων επιπέδων άσκησης δημόσιας εξουσίας, όπως είναι γνωστή σε ομοσπονδιακά συστήματα, όπου η εξουσία διαμοιράζεται μεταξύ ομοσπονδιακών οργάνων και οργάνων των ομόσπονδων κρατιδίων. Δεύτερον, η πολιτική αλληλεξάρτηση κυβέρνησης και κοινοβουλίου αναδεικνύει την ιδιαίτερη αξία της δικαστικής εξουσίας: Ο ανεξάρτητος έλεγχος διοίκησης και νομοθέτη λειτουργεί ως το βασικό αντίβαρο της πολιτικής εξουσίας, όπως αυτή κάθε φορά εκφράζεται από τη δημοκρατική πλειοψηφία. Για τον λόγο αυτό παρατηρείται ότι η όλη προβληματική περί διάκρισης των εξουσιών είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας από επεμβάσεις εκ μέρους της Πολιτικής. Τρίτον, ως αντίβαρο της πολιτικής εξουσίας εντός της συνολικής θεσμικής αρχιτεκτονικής αναδύονται φορείς που κείνται εκτός του ιεραρχικά δομημένου κρατικού μηχανισμού και έχουν τη μορφή ανεξάρτητων αρχών, τη σύσταση και λειτουργία των οποίων επιτάσσει ολοένα και συχνότερα το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενισχύοντας το φαινόμενο μιας «διακυβέρνησης χωρίς κυβέρνηση» (governance without government)⁷.

II. ΑΝΤΙΡΡΟΠΕΣ ΤΑΣΕΙΣ: ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

1. Η ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΠΡΟΣ ΟΦΕΛΟΣ ΤΗΣ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΑΣ

Η εξέλιξη της όλης προβληματικής των θεσμικών αντιβάρων κατά τη διάρκεια του πεντηκονταετούς βίου του ισχύοντος Συντάγματος επιτρέπει δύο βασικές παρατηρήσεις. Από τη μία πλευρά, παρατηρείται μια τάση σταδιακής συγκέντρωσης εξουσίας υπέρ της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας και δη του πρωθυπουργού. Η εδραίωση του πρωθυπουργοκεντρισμού αποτελεί συνέπεια των διαφόρων παραμέτρων. Πρώτον, βασική αιτία της εξέλιξης δεν είναι παρά οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος, που οδήγησαν σταδιακά στην πολιτική αποδυνάμωση του Προέδρου της Δημοκρατίας. Πέραν του περιορισμού των εξουσιών του Προέδρου το 1986, η μάλλον πλήρης πολιτική αποδυνάμωση του θεσμού επήλθε με την αναθεώρηση του 2019 για τον λόγο ότι ο Πρόεδρος απώλεσε πρακτικά τη δυνατότητα έμμεσης πρόκλησης εκλογών δια της παραιτήσεώς του. Δεύτερον, προς την ίδια κατεύθυνση της ενίσχυσης της εκάστοτε πλειοψηφίας λειτουργούν τα εκλογικά συστήματα της ενισχυμένης αναλογικής, τα οποία ευνοούν την κυβερνησιμότητα και διευκολύνουν τον σχηματισμό κυβέρνησης από κόμματα που επιτυγχάνουν να συγκεντρώσουν σχετική πλειοψηφία στις βουλευτικές εκλογές. Τρίτον, παρατηρείται διευρυμένος αυτοπεριορισμός κατά

⁶ Ibidem, σελ. 191.

⁷ Ν. Σημαντήρας, *Governance without government? Οι ενωσιακές επιταγές περί ανεξαρτησίας εθνικών διοικητικών αρχών από συνταγματική σκοπιά*, [Νομαρχία 03.09.2024](#).

την άσκηση των αρμοδιοτήτων εκείνων των θεσμών, που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν εξισορροπητικά, με απώτερη συνέπεια να ευνοείται και πάλι η πολιτική εξουσία. Ο μεν Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει ασκήσει ποτέ, ως γνωστόν, την αρμοδιότητα αναπομπής νομοσχεδίου, ενώ αυτοπεριορίζεται και κατά το ότι δεν ελέγχει αν πράγματι συντρέχει εξαιρετικά απρόβλεπτη και επείγουσα ανάγκη για την έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου που προτείνεται το Υπουργικό Συμβούλιο. Τα δε δικαστήρια επίσης αυτοπεριορίζονται κατά τον έλεγχο συνδρομής των προϋποθέσεων έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, με αποτέλεσμα η έκτακτη νομοθέτηση να διενεργείται συχνά κατά πρόδηλη καταστρατήγηση των προϋποθέσεων, χωρίς να συντρέχει επείγουσα και πάντως όχι απρόβλεπτη ανάγκη⁸. Ο δικαστικός αυτοπεριορισμός εκδηλώνεται και σε άλλα πεδία, από τις κυβερνητικές πράξεις μέχρι τον δικαστικό έλεγχο τυχόν αντισυνταγματικότητας (του περιεχομένου) διατάξεων τυπικών νόμων. Ο συνταγματικός προβληματισμός συνδέεται πάντως ιδίως με την πλήρη απουσία ελέγχου τήρησης διατάξεων του οργανωτικού μέρους του Συντάγματος, συμπεριλαμβανομένης της κοινοβουλευτικής διαδικασίας νομοθέτησης, καθώς οι οικείες συνταγματικές επιταγές εξειδικεύονται από τον Κανονισμό της Βουλής και αξιολογούνται ως *interna corporis*⁹.

Ο πολλαπλός αυτοπεριορισμός των ελεγκτικών μηχανισμών έχει ως πρακτική συνέπεια να δίδεται συχνά η εντύπωση ότι το Σύνταγμα αδυνατεί να ανταποκριθεί στην εκπλήρωση της εγγυητικής του λειτουργίας: Αντί το Σύνταγμα να οριοθετεί την άσκηση της πολιτικής εξουσίας, στην πράξη φαίνεται η ίδια η τήρηση του Συντάγματος να επαφίεται συχνά απλώς στη *διάθεση αυτοπεριορισμού* της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Απώτερη συνέπεια της της συγκέντρωσης εξουσίας υπέρ της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας είναι ότι ο πιο αποτελεσματικός έλεγχός της δεν είναι παρά ο πολιτικός έλεγχος που –σε συνθήκες συγχύσεως των λειτουργιών– καταλείπεται τελικά στο ίδιο το εκλογικό σώμα: Έτσι, ο βαθμός της πολιτικοποίησης του τρόπου άσκησης της κρατικής εξουσίας αυξάνεται κατακόρυφα, ενίοτε ακόμη και σε βάρος της δικαιοκρατικής της νομιμοποίησης. Ο περιγραφόμενος συγκεντρωτισμός δεν εξυπηρετεί πάντοτε την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης, καθώς μπορεί να εξελιχθεί και προς την αντίστροφη κατεύθυνση, θυμίζοντας τις αντιφάσεις του φαινομένου της «αδυναμίας της δύναμης» (*impotence of power*), που είχε επισημανθεί από την Hannah Arendt¹⁰: Παρότι εκ πρώτης όψεως η πολιτική εξουσία ενισχύεται, πρακτικά καθίσταται ευάλωτη για τον λόγο ότι εμφανίζεται ως υπεύνη για κάθε θέμα ή πρόβλημα, οι προσδοκίες και αστοχίες μεγεθύνονται και ο καταλογισμός της πολιτικής ευθύνης δεν συνάδει πάντοτε με το πολιτικώς εφικτό.

⁸ Ενδεικτικά για την όλη προβληματική Χ. Χρυσανθάκη, *Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΘΠΔΔ 5/2014, σελ. 393 (395 επ.)· Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, παρ. 8· και Ν. Σημαντήρα, «[Άρθρο 44](#)», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, σελ. 1 (25 επ.), με περαιτέρω παραπομπές,

⁹ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σελ. 300-302· Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, 2012, σελ. 178 επ.

¹⁰ Η. Arendt, *Περί βίας* [1969], 2000 (μτφ. Β. Νικολαΐδου-Κυριανίδου), σελ. 147-149. Για τον όρο «*impotence of power*» πρβλ. *Idem*, *On Violence*, 1969, σελ. 85-87.

2. Η ΑΝΤΙΡΡΟΠΗ ΤΑΣΗ: ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΣΩ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Από την άλλη πλευρά, παρατηρείται ότι οι εξελίξεις προκαλούν και αντίρροπες τάσεις, ενισχύοντας ένα γενικότερο αίτημα *αποπολιτικοποίησης*. Η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης νοείται ολοένα και συχνότερα ως συνάρτηση της πολιτικής ανεξαρτησίας, η οποία εμφανίζεται ως εγγύηση εξορθολογισμού της λήψης αποφάσεων. Την τάση αποπολιτικοποίησης αντικατοπτρίζει η ανάδυση ανεξάρτητων φορέων δημόσιας εξουσίας: Είτε πρόκειται για ανεξάρτητες αρχές, με αποστολή την αμερόληπτη ρύθμιση αγορών ή την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, ακόμη και έναντι των οργάνων της πολιτικής εξουσίας. Είτε γενικότερα για ανεξάρτητους φορείς σε τομείς, η διαχείριση των οποίων εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας αποδείχθηκε αναποτελεσματική ή ανεπαρκής: Μεταξύ των βασικών «διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής ξεχωρίζουν η ανάθεση της είσπραξης των φόρων στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και η παραχώρηση της διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους στην ιδιότυπη Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας¹¹.

Η τάση αποπολιτικοποίησης φαίνεται να έχει προκαλέσει κατά καιρούς νέες προσπάθειες της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας να ενισχύσει την επιρροή της, «επανακαταλαμβάνοντας» το χαμένο έδαφος. Παρατηρούνται φαινόμενα που εμφανίζονται ως απόπειρες παράκαμψης των ανεξάρτητων αρχών, έμμεσου ελέγχου τους ή ακόμη και επέμβασης στο έργο τους. Η όλη προβληματική θυμίζει την κλασική συνταγματική προβληματική των επεμβάσεων της νομοθετικής στα έργα της –επίσης ανεξάρτητης– δικαστικής εξουσίας. Από την τελευταία δεκαετία ξεχωρίζουν ενδεικτικά οι περιπτώσεις του ν. 4339/2015 περί αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης που κρίθηκε ως αντίθετος στο Σύνταγμα ενόψει της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης για τον έλεγχο της ραδιοτηλεόρασης¹², η υπόθεση του ορισμού μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού¹³, η περίπτωση της διάταξης περί απαγόρευσης ενημέρωσης από την Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών που επίσης κρίθηκε αντισυνταγματική¹⁴ ή ακόμη και η υπόθεση επιλογής μελών ανεξάρτητων αρχών από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, όπου αμφισβητήθηκε αν επετέυχθη η συνταγματικά επιβεβλημένη αυξημένη πλειοψηφία¹⁵.

III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

1. Οι περιγραφόμενες αντίρροπες τάσεις υπερσυγκέντρωσης πολιτικής ισχύος και συνακόλουθης αποπολιτικοποίησης τομέων της κρατικής εξουσίας δεν ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στην εξι-

¹¹ Για τις τάσεις αποκρατικοποίησης της διοίκησης και το αίτημα του εξορθολογισμού μέσω της αποπολιτικοποίησης βλ. Ν. Σημαντήρα, «Ιδιωτικοποιήσεις και κρατικοποιήσεις», σε: *διαΝΕΟσις* (επιμ.), *Προτάσεις για τη συνταγματική αναθεώρηση. Δίκαιο και Οικονομία*, 2025, σελ. 422 (424-428).

¹² ΣτΕΟΛ 95/2017, σκέψεις 15, 19, 21.

¹³ ΣτΕΟΛ 911-917/2021.

¹⁴ ΣτΕΟΛ 465/2024, σκέψεις 24-29.

¹⁵ ΟΛΣτΕ 1639/2024, με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση ακυρώσεως του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών λόγω έλλειψης εννόμου συμφέροντος, χωρίς κρίση επί της ουσίας. Πρβλ. ενδεικτικά Χ. Ανθόπουλο, *Τρία πέμπτα «παρά κάτι». Η νέα μέθοδος επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών*, constitutionalism.gr.

σορροπτική λογική των θεσμικών αντιβάρων. Η θεσμική ισορροπία επιτυγχάνεται διαφορετικά. Δεν έχει τη μορφή μιας διαρκούς διεκδικήσεως ισχύος αλλά επιδιώκεται μέσω της ενίσχυσης των ελεγκτικών μηχανισμών εντός της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ως πρότυπο εξισορρόπησης εμφανίζεται ο θεσμός της προληπτικής επεξεργασίας κανονιστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας: συντείνει στη δικαιοκρατική νομιμοποίηση της κανονιστικής δράσας διοίκησης και την επίτευξη ασφάλειας δικαίου, χωρίς να προκαλεί κινδύνους για τον σεβασμό της δημοκρατικής αρχής.

2. Προϋπόθεση προς τούτο είναι η ενεργοποίηση των ήδη προβλεπόμενων μηχανισμών ελέγχου τήρησης των κανόνων που ανήκουν στο οργανωτικό συνταγματικό δίκαιο, ιδίως δε των κανόνων συνταγματικής περιωπής που ρυθμίζουν διαδικασίες (έκτακτης ή κοινοβουλευτικής) νομοθέτησης. Ζητούμενο είναι η αποτροπή τουλάχιστον των πρόδηλων καταστρατηγήσεων, ώστε οι διαδικαστικές εγγυήσεις που κατοχυρώνονται ρητώς στο συνταγματικό κείμενο να εκπληρώσουν τη νομιμοποιητική και εγγυητική τους λειτουργία. Αντί για νέα θεσμικά αντίβαρα συντρέχει ανάγκη πρωτίστως για ενίσχυση της νομιμοποίησης μέσω της διαδικασίας (Legitimation durch Verfahren).

3. Την αφετηρία αποτελεί η ερμηνευτική επαναπροσέγγιση σειράς διατάξεων του Συντάγματος και η επανεξέταση του γενικότερου φαινομένου του (δικαστικού) αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της πολιτικής εξουσίας. Προς την κατεύθυνση αυτή και προς άρση τυχόν αμφιβολιών θα ήταν πάντως ευπρόσδεκτη η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του δικαστικού ελέγχου σημαντικών διαδικαστικών εγγυήσεων που συχνά δεν τηρούνται στην πράξη, όπως των προϋποθέσεων έκτακτης νομοθέτησης (άρθ. 44 παρ. 1), της απαγόρευσης ένταξης σε νομοσχέδια τροπολογιών ή διατάξεων άσχετων με το κύριο αντικείμενό τους (άρθ. 74 παρ. 5) ή ακόμη και της τήρησης των ελάχιστων πλειοψηφιών που προβλέπονται ρητώς από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθ. 101Α παρ. 2).

4. Ευπρόσδεκτη θα ήταν επίσης η μερική άμβλυση των συνεπειών της αναθεώρησης του 2019 εν σχέση με την αποδυνάμωση του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας. Τούτο θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της επαναφοράς της αυξημένης πλειοψηφίας για την εκλογή νέου Προέδρου μόνον σε περίπτωση πρόωρης λήξεως της θητείας λόγω παραιτήσεως.

5. Ως αναγκαία παρίσταται πάντως η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών και δη η συνταγματική θωράκιση της θεσμικής τους ανεξαρτησίας. Στην εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού συντείνει η ρητή συνταγματική κατοχύρωση κοινών κανόνων και διαδικασιών επιλογής μελών για το σύνολο των ανεξάρτητων αρχών που έχουν συσταθεί νομοθετικά ή ως επιταγή του ενωσιακού δικαίου: Απαραίτητη για την επίτευξη ευρύτερης συναίνεσης και συνακόλουθης ενίσχυσης της ανεξαρτησίας είναι ιδίως η κατοχύρωση της αυξημένης πλειοψηφίας για την επιλογή των μελών.

6. Ιδιαίτερη αξία εξ επόψεως θεσμικών αντιβάρων έχει η ενίσχυση της κανονιστικότητας του Συντάγματος ως προϋπόθεσης για την εκπλήρωση της εγγυητικής του λειτουργίας. Απαιτείται για τον λόγο αυτό η εξέταση της αναθεώρησης εκείνων των συνταγματικών διατάξεων που έχουν προκαλέσει ερμηνευτικές υπερβάσεις από την πλευρά της νομολογίας, συχνά στο όριο της γραμματικής διατύπωσης (άρθ. 16, άρθ. 117 παρ. 3): Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν φέρει μόνο την ευθύνη της απάντησης στις ερμηνευτικές προσεγγίσεις της δικαστικής εξουσίας αλλά και της διάπλασης σαφών λύσεων που διασφαλίζουν την κανονιστικότητα των συνταγματικών επιταγών. □