

# ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΥΤΟΣΥΓΚΡΑΤΗΣΗ

Υπάρχει μία πρόκληση, που, ειδικά για τον τελευταίο ομιλητή ενός διήμερου Συνεδρίου, συνίσταται και σε μια προσπάθεια κάποιου είδους σύνοψης όσων ελέχθησαν και των συμπερασμάτων που βγήκαν. Αυτό θα επιχειρήσω να κάνω, εστιάζοντας σε τέσσερα σημεία.

Το πρώτο σχετίζεται με μια μεθοδολογική αλλά και ουσιαστική διασάφηση γύρω από την έννοια των «θεσμικών αντιβάρων». Με βάση τη θεωρία, κυρίως την πράξη, καθώς και όσα ακούστηκαν προηγουμένως σε αυτό το τραπέζι, θα μπορούσαμε να διακρίνουμε δυο κατηγορίες αντιβάρων: τα «εσωτερικά» και τα «εξωτερικά». Τα «εσωτερικά» είναι εκείνα που συνδέονται ευθέως με τη θεμελιώδη αρχή της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 του Συντάγματος) αλλά και τις ίδιες τις τρεις συντεταγμένες εξουσίες –εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική. Η λειτουργία των έτσι νοούμενων αντιβάρων είναι η εκ του Μοντεσκιέ εκπορευόμενη και στο αγγλοσαξονικό κυρίως δίκαιο εφαρμοζόμενη «ισορροπία» (balance) των εξουσιών μεταξύ τους και έλεγχος (check) της καθεμίας έναντι της άλλης, ώστε να εμποδίζουν αμοιβαία, προς όφελος της δημοκρατίας, ενδεχόμενη υπέρβαση ρόλου<sup>1</sup>. Υπάρχουν, όμως, και τα «εξωτερικά» –των τριών λειτουργιών, όχι του Συντάγματος ή του πολιτεύματος– αντίβαρα, που αποτελούν θεσμικές υπέρ της ελευθερίας, της νομιμότητας και της διαφάνειας εγγυήσεις για τη λειτουργία του κράτους και της δημοκρατίας.

<sup>1</sup> Υπό αυτή κυρίως την οπτική αντιμετωπίζεται το θέμα στη μονογραφία του Γ. Τασόπουλου, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2007. Έτσι και ο Απ. Βλαχογιάννης, *Αναζητώντας τη δημοκρατία των αντιβάρων: από την παραδοσιακή σε μια σύγχρονη προσέγγιση της έννοιας των checks and balances*, ομιλία που εκφωνήθηκε το 2014, προσβάσιμη στο διαδίκτυο.

**Κώστας Μποτόπουλος**

Διδάκτωρ  
Συνταγματικού Δικαίου

Τα «εσωτερικά» αντίβαρα αποκτούν καθοριστική σημασία σε συστήματα με πολλές ατυπίες, λακωνικές θεσμικές διαρρυθμίσεις (όπως στο Σύνταγμα των ΗΠΑ) ή και χωρίς αυστηρά Συντάγματα (όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο). Στα συνταγματικά πιο οργανωμένα κράτη το κύριο βάρος της εξισορρόπησης πέφτει στη δικαστική εξουσία, αφού αυτή αποτελεί τον βασικό «ελεγκτή» των άλλων δυο. Ο «έλεγχος» της νομοθετικής επί της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και ενός σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας επί των άλλων, περνάει μέσα από θεσμούς –όπως είναι, στο ελληνικό Σύνταγμα, το προεδρικό βέτο (άρθρο 42 παρ. 2), το δημοψήφισμα (άρθρο 44 παρ. 2) και η «λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία» (άρθρο 73 παρ. 6, μετά την αναθεώρηση του 2019), η ευθύνη των Υπουργών (άρθρο 86), οι ελεγκτικές αρμοδιότητες και πρωτοβουλίες της Βουλής– που δεν συνιστούν οι ίδιοι αντίβαρα αλλά μετέχουν καθοριστικά στην εξισορροπητική λειτουργία της κάθε εξουσίας έναντι των άλλων.

Στα βασικά «εξωτερικά» αντίβαρα ανήκουν η υπέρ του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος νομοκρατούμενη και αξιοκρατική λειτουργία του κράτους –το Δημόσιο ως μηχανισμός απόκρουσης της κομματοκρατίας και της λογικής του «πολιτικού κόστους»<sup>2</sup>, οι Ανεξάρτητες Αρχές –μετέχουσες οργανικά της Διοίκησης αλλά ιστάμενες υπεράνω αυτής και, θεωρητικά, εκτός εξάρτησης από την εκτελεστική εξουσία<sup>3</sup>, ο Τύπος –λογιζόμενος ως «τέταρτη εξουσία» και στηριζόμενος στη συνταγματικά προβλεπόμενη μεν (άρθρο 14), υπό την πρακτική εγγύηση του κράτους δε ελευθερία της έκφρασης· η λεγόμενη «κοινωνία των πολιτών» –μέσα από τυπικές (ελευθερία του συνέρχεσθαι) αλλά και άτυπες (ιδίως, στην παρούσα φάση, «ψηφιακές») εκφάνσεις. Η λειτουργία των «εξωτερικών» αντιβάρων είναι και αυτή προσανατολισμένη σε «έλεγχο» και «εξισορρόπηση» των συντεταγμένων εξουσιών αλλά με πιο ευρείς, άτυπους και κοντινούς στον πολίτη τρόπους. Η σημασία τους είναι αυξημένη σε πολιτεύματα, όπως το δικό μας, με αυστηρούς θεσμικούς και δι-αδικαστικούς κανόνες και σε εποχές, όπως η δική μας, «διακινδύνευσης», «κρίσης νομιμοποίησης» ή «πολυκρίσης».

Το δεύτερο ζήτημα έχει να κάνει με το λεγόμενο και πολυχρησιμοποιημένο, στη βιβλιογραφία αλλά και από τους σημερινούς ομιλητές, «πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα» και τη σχέση του με τα αντίβαρα. Είναι το «πρωθυπουργοκεντρικό» σύστημα μια θεσμική «ανωμαλία» και είναι «αποστολή» των αντιβάρων ειδικά η αντιμετώπιση και ο μετριασμός αυτού του φαινομένου; Η απάντηση που δίνω σε αμφότερα τα ερωτήματα είναι αρνητική.

Ο «πρωθυπουργοκεντρισμός» –η θεσμική και πολιτική πρωτοκαθεδρία έως κυριαρχία του Πρωθυπουργού σε ένα σύστημα όπως το ελληνικό της Μεταπολίτευσης– είναι η άλλη όψη του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος –στην πραγματικότητα είναι μια άλλη λέξη για αυτό: το κοινοβουλευτικό πολίτευμα είναι εκείνο στο οποίο ο κυρίαρχος λαός ψηφίζει κόμμα, άρα κυβέρνηση, γνωρίζοντας και ποιος θα είναι ο επικεφαλής της, άρα δυνητικός Πρωθυπουργός, και πόσο πολιτικά σημαντικές θα είναι οι εξουσίες του<sup>4</sup>. Υπ' αυτή την έννοια, η αναθεώρηση του 1986 –με

<sup>2</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες*, Syntagma Watch 12.05.2025.

<sup>3</sup> Αυτές θεωρούνται, από μεγάλη μερίδα της επιστήμης, ως κατεξοχήν θεσμικά αντίβαρα. Βλ. μεταξύ πολλών, Γ. Ιωαννίδη, *Θεσμικά αντίβαρα – ασπίδες για τη Δημοκρατία*, Τα ΝΕΑ 01.11.2023.

<sup>4</sup> Βλ. αναλυτικά και έγκαιρα, Κ. Μποτόπουλο, *Το «πρωθυπουργοκεντρικό» ελληνικό σύστημα*, ΝοΒ 1995.

κοινοβουλευτικό στυλοβάτη τον Αναστάση Πεπονή και αθόρυβο από πλευράς κυβέρνησης «διευκολυντή» το Γιώργο Κασιμάτη, που μας άφησε αυτές τις μέρες– δεν αποτέλεσε στρέβλωση αλλά εξισορρόπηση του πολιτεύματος: δεν κατήργησε ούτε ακύρωσε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τού αφαίρεσε τη δυνατότητα να προβαίνει μονομερώς σε κρίσιμες πολιτικές κινήσεις (ιδίως διάλυση της Βουλής και επιλογή του Πρωθυπουργού), που, εκείνες, διαστρέβλωναν την ουσία του κοινοβουλευτισμού<sup>5</sup>. Όχι απλώς δεν απαιτείται, συνεπώς, αλλά, κατά τη γνώμη μου, δεν νοείται καν να ζητείται, εν είδει θεσμικού αντιβάρου στην πρωθυπουργική εξουσία, η επαναφορά σημαντικών πολιτικών αρμοδιοτήτων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Πόσο μάλλον μετά την αναθεώρηση του 2019 και την αλλαγή στις απαιτούμενες για την εκλογή του από τη Βουλή πλειοψηφίες, που τον κατέστησαν συγχρόνως πιο «κομματικό» αλλά και λιγότερο «νομιμοποιημένο» έναντι του εκλογικού σώματος.

Αλλά και γενικότερα, με βάση όσα ελέχθησαν παραπάνω, τα θεσμικά αντίβαρα δεν λειτουργούν μόνο έναντι του Πρωθυπουργού, ή, σε προεδρικό σύστημα (χαρακτηριστικότερα παραδείγματα οι ΗΠΑ, αν και, στην παρούσα φάση, δεν πρέπει να λογίζονται ως πλήρης δημοκρατία<sup>6</sup>, και η Γαλλία, πέραν του σημερινού αδιεξόδου) έναντι του Προέδρου, αλλά υπέρ της όλης ισορροπίας των εξουσιών. Εξάλλου, για να γυρίσουμε στην ελληνική περίπτωση, το Σύνταγμα περιέχει θεσμούς ή μηχανισμούς που μειώνουν, και πάντως σχετικοποιούν, την πρωθυπουργική κυριαρχία: Οι σημαντικότεροι είναι η συλλογική λειτουργία της κυβέρνησης (άρθρα 81-83, αλλά και 84, αφού της εμπιστοσύνης της Βουλής απολαύει η κυβέρνηση συλλογικώς και όχι ο Πρωθυπουργός) και η ελευθερία έκφρασης και κατά συνείδηση ψήφου όλων, άρα και των «κυβερνητικών», βουλευτών (άρθρο 60 παρ. 1).

Τρίτο ζήτημα, σχετιζόμενο με το –επί θύραις αλλά και γενικότερο– αναθεωρητικό διάβημα: είναι άραγε η συνταγματική αναθεώρηση ταιριαστό ή απλώς λυσιτελής μέσο για την ενίσχυση των θεσμικών αντιβάρων και την επίτευξη του σκοπού τους, που δεν είναι άλλος από την ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, την τόνωση της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και την αντιμετώπιση δυο σύγχρονων και ιδιαίτερα ανησυχητικών τάσεων που είναι, στην Ελλάδα, η απώλεια της κανονιστικής ισχύος του Συντάγματος και, διεθνώς, η εξάπλωση, με πρωτεργάτη τις ΗΠΑ του Τραμπ, ενός κύματος όλο και λιγότερο νομιμόφρονος αυταρχισμού<sup>7</sup>; Και πάλι τα ερωτήματα είναι ρητορικά, και πάλι οι απαντήσεις δεν μπορούν παρά να είναι αρνητικές.

Με πολιτικά και θεσμικά προβλήματα για τα οποία ούτως ή άλλως δεν «φταίει», ειδικά στην Ελλάδα, το πολλακίς αναθεωρημένο, ανθεκτικό στη δοκιμασία της πράξης και κατατασσόμενο πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο Σύνταγμα, το οποίο μάλιστα περιέχει αναλυτικές διατάξεις και προβλέψεις για «εσωτερικά» και «εξωτερικά» αντίβαρα, είναι προφανές, τουλάχιστον στα μάτια μου, ότι οι όποιες –απολύτως υπαρκτές– θεσμικές δυσλειτουργίες δεν λύνονται, ούτε καν υποβοηθούνται, με συνταγματικές αλλαγές. Γι' αυτό, ειδικά για το θέμα για το οποίο γίνεται συζήτηση σε αυτό το τραπέζι, η αυτοσυγκράτηση οφείλει, κατά τη γνώμη μου, να είναι διπλή: και, γενικά, έναντι

<sup>5</sup> Idem, *Το εκκρεμές της Μεταπολίτευσης*, 2024, σελ. 33-35.

<sup>6</sup> Idem, *Είναι ακόμα Δημοκρατία η Αμερική;*, Τα ΝΕΑ, 20.09.2025.

<sup>7</sup> Για τη διεθνή αυτή τάση και ιδίως τις απαρχές της, βλ. Κ. Μποτόπουλο, *Το τοπίο της Δημοκρατίας*, 2022.

του αναθεωρητικού εγχειρήματος ως πανάκειας<sup>8</sup> και, ειδικότερα, έναντι της εξισορροπητικής για το πολίτευμα και τη δημοκρατία δυναμικής των όποιων θεσπιζόμενων αντιβάρων.

Ας αξιολογήσουμε την παραπάνω απόφαση επί τη βάση δυο μετρήσιμων, απτών και απολύτως θεσμικών κριτηρίων. Καταρχάς τις προτεινόμενες ή προταθείσες συνταγματικές αλλαγές στο πεδίο των αντιβάρων. Σε σχέση με τα «εσωτερικά»: η «ενίσχυση», όπως ειπώθηκε, του Προέδρου της Δημοκρατίας, δεν αποτελεί λύση για την αντιμετώπιση του «πρωθυπουργοκεντρισμού», η Βουλή έχει, στα χαρτιά, πλήρεις αρμοδιότητες ελέγχου της κυβέρνησης, ενώ τα δυο μεγάλα προβλήματα της Δικαιοσύνης<sup>9</sup> –η ατελής ανεξαρτησία και οι απαράδεκτες καθυστερήσεις<sup>10</sup>– δεν είναι δυνατό να επιλυθούν με αλλαγές σε συνταγματικό επίπεδο. Το ίδιο ισχύει και για τα «εξωτερικά» αντίβαρα: το Κράτος «αποκεντρώθηκε» (άρθρο 101), αλλά παραμένει πάντα υδροκέφαλο, γραφειοκρατικό και πελατειακό· οι Ανεξάρτητες Αρχές «συνταγματοποιήθηκαν» το 2001 (άρθρο 101Α του Συντάγματος και 138 Κανονισμού της Βουλής) και η επιλογή των επικεφαλής τους «διευκολύνθηκε» το 2019, αλλά υποσκάπτονται διαρκώς, από μέσα κι απέξω· η ελευθερία της έκφρασης και του Τύπου προστατεύεται επαρκώς, με κάποιον, ίσως, υπέρμετρο ρόλο του Κράτους (άρθρα 14 και 15), αλλά η πραγματική ελευθερία –της έκφρασης και του Τύπου– υποχωρεί σε όλες τις διεθνείς μετρήσεις<sup>11</sup>· η κοινωνία των πολιτών και να «αναγνωρισθεί» φραστικά (πιθανώς στο άρθρο 12) δεν θα αποκτήσει, αυτομάτως και εξ αυτού του λόγου, υπόσταση και ζωντάνια.

Η αναθεωρητική αποτελεσματικότητα στο πεδίο των αντιβάρων θα μπορούσε να μετρηθεί και με βάση το πιο πρόσφατο διάβημα, το 2019, κατά το οποίο, μάλλον συμπτωματικά, σχεδόν όλες οι αλλαγές «άγγιξαν», άλλες πιο άμεσα και άλλες πιο έμμεσα, την προβληματική των αντιβάρων: εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 32 παρ. 4), που δεν τον κατέστησε «πόλο», το αντίθετο· αναθεώρηση –ήδη ξεπερασμένη, αφού συζητάμε για την επόμενη– του θεσμού της ευθύνης των Υπουργών (άρθρο 86)· προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά ημιτελείς προσθήκες για τη βουλευτική ασυλία (άρθρο 62), τη δυνατότητα σύστασης εξεταστικών επιτροπών με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης (άρθρο 68 παρ. 2), τη «λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία» (άρθρο 73 παρ. 6), για την οποία ο λαός δεν έχει δείξει κανένα ενδιαφέρον· προσπάθεια ξεμπλοκαρίσματος των Ανεξάρτητων Αρχών (άρθρο 101Α), που όχι μόνο δεν απέδωσε αλλά έδωσε αφορμή για μαθηματικές<sup>12</sup>, πέρα από τις θεσμικές, ακροβασίες.

Συμπέρασμα από όλα τα παραπάνω: η πρόβλεψη και περιγραφή των αντιβάρων είναι σχετικά επαρκής στο ισχύον Σύνταγμα, η πραγματική τους λειτουργία και αποτελεσματικότητα προϋποθέτει αλλαγή θεσμικής και πολιτικής νοοτροπίας, που δεν επέρχεται με συνταγματική αναθεώρηση.

<sup>8</sup> Idem, *Το Σύνταγμα ως ανάγκη και ως φετίχ*, Το Βήμα 23.04.2023.

<sup>9</sup> Για μια σφαιρική ανάλυση, βλ. Κ. Μποτόπουλο, «Ελληνική Δικαιοσύνη: τα προβλήματα που παραμένουν, οι λύσεις που αναβάλλονται, οι υποθέσεις που αποκαλύπτουν», στον συλλογικό τόμο *Στη δίνη των κρίσεων*, 2023.

<sup>10</sup> Δεν κατατάσσω στα μείζονα προβλήματα τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης.

<sup>11</sup> Με πιο πρόσφατη την ετήσια Έκθεση για το Κράτος Δικαίου της ανεξάρτητης ομάδας GovWatch, βλ. και *Κάτι σάπιο υπάρχει στο Κράτος Δικαίου στην Ελλάδα*, in.gr 29.09.2025.

<sup>12</sup> Επ' αφορμής επιλογής μελών στο ΑΣΡ και την ΑΑΔΕ ετέθη το ερώτημα πόσα είναι τα (απαιτούμενα από το αναθεωρημένο άρθρο 101Α παρ. 2 του Συντάγματος) 3/5 των 26 μελών της Διάσκεψης των Προέδρων: 16, όπως αποφάσισε το ίδιο το όργανο, ή 17, όπως θεώρησε σωστό σχεδόν σύσσωμη η θεωρία, μιας και τα 3/5 του 26 είναι 16,2, δηλαδή παραπάνω από 16; Βλ. Κ. Μποτόπουλο, *Ανεξαρτησία προς απόδειξη*, στο *Syntagma Watch* 29.09.2023.

Ως τελευταίο σημείο, θα ήθελα να αναφέρω απλώς του «τίτλους» ορισμένων κρίσιμων, κατά τη γνώμη μου, ζητημάτων που συνδέονται με τα θεσμικά αντίβαρα, χωρίς να βρίσκονται στον πυρήνα τους: σχέση μεταξύ δημοκρατικότητας και «κυβερνησιμότητας» (ζητήματα εκλογικού νόμου, δυνατότητας διάλυσης της Βουλής, διάκρισης των ιδιοτήτων του Υπουργού και του βουλευτή)· χρηματοδότηση των κομμάτων (τομέας στον οποίο οι νομοθετικές παρεμβάσεις έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς)· «τιθάσσευση» τεχνολογίας και «ψηφιακής κυριαρχίας» (που έχουν αναδειχθεί σε κατεξοχήν κινδύνους για τη δημοκρατία αλλά που, βέβαια, είναι αδύνατο να αντιμετωπιστούν με τα μέσα της «κλασικής» δημοκρατίας)· σχέση –που αναγκαστικά οφείλει να είναι μια σχέση συνύπαρξης και συναρμογής, όχι σύγκρουσης ή αντικατάστασης– εθνικής συνταγματικής με ενωσιακή τάξη –που δεν αποτελεί αντίβαρο αλλά ούτε και μπορεί, όπως συχνά, τον τελευταίο καιρό, συμβαίνει, να μετατρέπει, μέσω τανύσματος της ερμηνείας πέρα από τα όρια της, τα «απαγορεύεται» του ελληνικού Συντάγματος σε «επιτρέπεται»<sup>13</sup>.

Και για όλα αυτά ισχύουν ό,τι και για τα κατεξοχήν αντίβαρα: χρειάζονται βελτιώσεις, αλλά με αυτοσυνειδησία και αυτοσυγκράτηση. □

---

<sup>13</sup> Με κορωνίδα, βέβαια, αλλά ουχί μοναδικό περιστατικό, την «υπόθεση των ιδιωτικών πανεπιστημίων». Βλ. μεταξύ πολλών και με αναφορές σε πολλούς, συμφωνούντες και διαφωνούντες, Κ. Μποτόπουλο, *Υπεράσπιση του Συντάγματος*, constitutionalism.gr.