

Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος

ΚΩΣΤΑΣ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ

Αναπλ. Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου
στο Τμήμα Νομικής Παν/μίου Θεσσαλονίκης

[ΤΕΥΧΟΣ 6/2000]

Μια από τις πιο χαρακτηριστικές καινοτομίες της επικείμενης αναθεώρησης του Συντάγματος φαίνεται πως θα είναι η πανηγυρική κατοχύρωση "ανεξάρτητων αρχών". Στο Σχέδιο που ψηφίσθηκε από την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος και υποβλήθηκε ήδη στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής ο όρος εμφανίζεται σε πέντε επιμέρους συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 9 Α εδ. Β΄, 15 παρ. 2 εδ. α΄, 19 παρ. 2, 103 παρ. 7 και 9), οι οποίες επιτάσσουν τη συγκρότηση και λειτουργία ισάριθμων "αρχών", καθώς και στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α, όπου ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη στελέχωσή τους, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο σ' αυτές κ.ά. Η συνταγματοποίηση τέτοιων αρχών σ' αυτή την έκταση αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο^[1] και θέτει σειρά σοβαρών ζητημάτων σε σχέση με την ίδια τη λειτουργία του πολιτεύματος.

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Μια από τις πιο χαρακτηριστικές καινοτομίες της επικείμενης αναθεώρησης του Συντάγματος φαίνεται πως θα είναι η πανηγυρική κατοχύρωση "ανεξάρτητων αρχών". Στο Σχέδιο που ψηφίσθηκε από την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος και υποβλήθηκε ήδη στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής ο όρος εμφανίζεται σε πέντε επιμέρους συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 9 Α εδ. Β΄, 15 παρ. 2 εδ. α΄, 19 παρ. 2, 103 παρ. 7 και 9), οι οποίες επιτάσσουν τη συγκρότηση και λειτουργία ισάριθμων "αρχών", καθώς και στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α, όπου ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη στελέχωσή τους, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο σ' αυτές κ.ά. Η συνταγματοποίηση τέτοιων αρχών σ' αυτή την έκταση αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο^[1] και θέτει σειρά σοβαρών ζητημάτων σε σχέση με την ίδια τη λειτουργία του πολιτεύματος.

2. Η φύση των ανεξάρτητων αρχών

Το πρώτο θέμα είναι το ίδιο το όνομα και συνακόλουθα η φύση των "αρχών" αυτών. Έως τώρα γινόταν λόγος στην ελληνική νομική θεωρία συνήθως για ανεξάρτητες διοικητικές αρχές,^[2] με αποτέλεσμα να καθίσταται σαφές ότι πρόκειται καταρχήν για όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, έστω κι αν αυτά χαρακτηρίζονται από σειρά επιμέρους ιδιομορφιών,^[3] με πρωταρχική το γεγονός ότι δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική (αν και η ιεραρχία αυτή δεν είναι πια τόσο απόλυτη όσο στο παρελθόν^[4]) δομή της δημόσιας διοίκησης. Ήδη ωστόσο ο όρος "διοικητικές" έχει απαλειφθεί, τόσο στη γενική ρύθμιση του άρθρου 101 Α όσο και στις επιμέρους διατάξεις σχετικά με τις παραπάνω "αρχές", με μόνη εξαίρεση (άγνωστο ηθελημένη ή εκ παραδρομής) το άρθρο 103 παρ. 7 περί ΑΣΕΠ ("η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.....γίνεται.....υπό τον έλεγχο Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού που συγκροτείται και λειτουργεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, όπως νόμος ορίζει"). Βέβαια το άρθρο 101 Α δεν παύει να εντάσσεται στο επιγραφόμενο "Διοίκηση" έκτο τμήμα (άρθρα 101 - 105) του τρίτου μέρους του Συντάγματος (άρθρα 26 έως 105, με τίτλο "Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας"). Παρά ταύτα εκφράζεται και η γνώμη ότι η ένταξη αυτή δεν ανταποκρίνεται στη φύση των "αρχών", οι οποίες συνιστούν, κατά την άποψη αυτή, κάτι το νέο και ποιοτικά διαφορετικό σε σχέση με την παραδοσιακή τριμερή διάκριση των κρατικών λειτουργιών και, συνακόλουθα, των κρατικών οργάνων (νομοθετικά, διοικητικά, δικαστικά).^[5]

Στην πιο ακραία εκδοχή της η άποψη ότι οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν *nonum* σε σχέση με τη διάκριση των λειτουργιών και, συνακόλουθα, των κρατικών οργάνων θα μπορούσε ενδεχομένως να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι στις ανεξάρτητες αρχές μπορούν να ανατεθούν αρμοδιότητες θέσπισης κανόνων δικαίου με δεσμευτική ισχύ *erga omnes* και μάλιστα πρωτεύοντως, χωρίς δηλ. να είναι απαραίτητο να τηρούνται οι ορισμοί του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. Β' του Συντάγματος περί νομοθετικής εξουσιοδότησης παρεχόμενης σε άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της διοίκησης.^[6] Περαιτέρω θα ήταν ίσως αμφισβητήσιμο, κατά προέκταση μιας παρόμοιας συλλογιστικής, αν οι πράξεις γενικά των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο κατά το άρθρο 95 παρ. 1 Συντ., αφού εκεί γίνεται λόγος για τις εκτελεστές πράξεις των "διοικητικών" αρχών. Ωστόσο φαίνεται πολύ αμφίβολο αν η απαλλαγή από τις δεσμεύσεις αυτές, που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης γενικά, είναι αναγκαία για να επιτελέσουν οι ανεξάρτητες αρχές την αποστολή τους με λειτουργικό τρόπο.^[7]

Θα πρέπει εξάλλου να επισημανθεί ότι μια παρόμοιας έκτασης "υπέρβαση" της παραδοσιακής διάκρισης των λειτουργιών, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 Συντ., είναι αμφίβολο αν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του αναθεωρητικού νομοθέτη, αφού το παραπάνω άρθρο συγκαταλέγεται στον "σκληρό πυρήνα" των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 110 παρ. 1 Συντ.

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (ή εξουσιών)^[8] υπό το ισχύον Σύνταγμα είναι βέβαια σχετική, αφού ανέχεται τη "διασταύρωση" των λειτουργιών, δηλ. την ανάθεση σε κρατικά όργανα και αρμοδιοτήτων που δεν ανήκουν κατά το περιεχόμενό τους στην αντίστοιχη λειτουργία, π.χ. ανάθεση στη Βουλή δικαστικών αρμοδιοτήτων με τα άρθρα 49 και 86 Συντ.^[9] Ωστόσο η αρχή αυτή, υπό την "οργανική" εκδοχή της, αποκλείει καταρχήν τη "σύγχυση" των οργάνων, προϋποθέτει δηλ. ότι κάθε κρατικό όργανο είναι από τη φύση του κυρίως νομοθετικό ή εκτελεστικό ή δικαστικό και δεν μπορεί, ως τέτοιο, να είναι ταυτόχρονα και νομοθετικό και εκτελεστικό και δικαστικό.^[10] Μοναδική εξαίρεση, οφειλόμενη σε ιστορικούς λόγους και περιορισμένης πρακτικής σημασίας,^[11] είναι ο αιρετός ανώτατος άρχοντας (Πρόεδρος της Δημοκρατίας), ο οποίος, με την ιδιότητά του αυτή, είναι όργανο τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας (άρθρο 26 παρ. 1-2 Συντ.), αν και η συμμετοχή του στην τελευταία είναι μάλλον περιθωριακή.^[12] Η τυχόν παραδοχή λοιπόν ότι οι πρωτοεμφανιζόμενες σε ελληνικό Σύνταγμα "ανεξάρτητες αρχές" μπορεί να μην είναι από τη φύση τους κυρίως εκτελεστικά, νομοθετικά ή δικαστικά όργανα, αλλά κάτι διαφορετικό, δηλ. εν δυνάμει όργανα ταυτόχρονα εκτελεστικά και (ίσως εν μέρει) δικαστικά και νομοθετικά, φοβάμαι ότι παραπέμπει ακριβώς σε "σύγχυση" των οργάνων.

Και ανεξάρτητα όμως από αυτό, θα ήταν πάντως χρήσιμο να διευκρινίσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης αν θεωρεί τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως καταρχήν διοικητικά όργανα, παρά τη δεδομένη ιδιομορφία τους, οπότε θα μπορούσε να μείνει στον όρο "ανεξάρτητες διοικητικές αρχές" ή όχι. Στην τελευταία περίπτωση θα ήταν συστηματικά συνεπέστερο να μην περιληφθεί το άρθρο 101 Α στο έκτο τμήμα του τρίτου μέρους, αλλά σε αυτοτελές τμήμα του ίδιου μέρους του Συντάγματος, υπό τον τίτλο "Ανεξάρτητες Αρχές", ενώ θα έπρεπε περαιτέρω να αντιμετωπισθούν τα ζητήματα της κανονιστικής αρμοδιότητας και του δικαστικού ελέγχου.

3. Οι προβλεπόμενες από κοινό νόμο ανεξάρτητες αρχές

Ένα άλλο καίριας σημασίας θέμα είναι η αναφορά του άρθρου 101 Α παρ.1 όχι μόνο στις (πέντε όπως είδαμε) περιπτώσεις όπου το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει τη συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, αλλά και σε όσες περιπτώσεις τούτο προβλέπεται "με ειδική διάταξη νόμου που παραπέμπει ρητά στο άρθρο αυτό". Εάν η αναφορά αυτή παραμείνει τελικά ως έχει, φαίνεται ότι στις συνιστώμενες με παρόμοιο νόμο ανεξάρτητες αρχές θα έχει εφαρμογή όχι μόνο η παρ. 1 (ορισμένη θητεία και προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών), αλλά και οι παρ. 2 (επιλογή των μελών με κοινοβουλευτική διαδικασία) και 3 (σχέσεις με τη Βουλή) του ίδιου άρθρου.

Το κρίσιμο ερώτημα πάντως είναι κατά πόσο η συνιστώμενη με τέτοιο νόμο ανεξάρτητη αρχή μπορεί να καταργηθεί με μεταγενέστερο νόμο (ή έστω, πράγμα λειτουργικά σχεδόν ισοδύναμο, να αποσιλωθούν οι ουσιώδεις αρμοδιότητές της) ή όχι. Εάν η κατάργηση είναι δυνατή, τότε διερωτάται κανείς σε τι εξυπηρετεί η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και η κατοχύρωση ορισμένης θητείας των μελών της αρχής. Με άλλες λέξεις, εφόσον ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης, δηλ. η κυβερνητική πλειοψηφία, μπορεί να επιτύχει οποτεδήποτε το μείζον, δηλ. την κατάργηση της ίδιας της (συσταθείσας με νόμο και όχι με βάση ειδική συνταγματική διάταξη) αρχής, φαίνεται μάλλον αμφίβολη η σκοπιμότητα της απαγόρευσης του ελάσσονος, δηλ. των επεμβάσεων στην ανεξαρτησία και/ή τη διάρκεια της θητείας των μελών της αρχής. Εάν, από την άλλη πλευρά, η νομοθετική κατάργηση της συσταθείσας με προγενέστερο νόμο ανεξάρτητης αρχής ή ακόμα και η αφαίρεση του πυρήνα των κύριων αρμοδιοτήτων που της ανέθεσε ο προγενέστερος νόμος θεωρούνταν ότι προσκρούει στο άρθρο 101 Α, ότι δηλ. η αρχή αφ' ης θεσπισθεί και λειτουργήσει αποτελεί ένα είδος θεσμικού κεκτημένου, τότε θα είχαμε με τον τρόπο αυτό την εισαγωγή μιας οιονεί παράλληλης αναθεωρητικής του Συντάγματος διαδικασίας: Η πρόβλεψη με κοινό νόμο ανεξάρτητης αρχής, θωρακίζόμενη έναντι μελλοντικών νομοθετικών μεταβολών, θα ισοδυναμούσε με την θέσπιση νέας συνταγματικής διάταξης, χωρίς βέβαια τις διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 110 Συντ. Μια τέτοια "λαθραία" θέσπιση διατάξεων αυξημένης στην πραγματικότητα τυπικής ισχύος δεν φαίνεται όμως να είναι συμβατή με τα ίδια τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του ισχύοντος Συντάγματος ως αυστηρού και ενιαίου, όπως αυτά κατοχυρώνονται ιδίως στο άρθρο 110.^[13] Εξάλλου τούτο θα ήταν δυνατό να οδηγήσει, σε ακραίες περιπτώσεις, σε καταστρατήγηση τελικά της δημοκρατικής αρχής, αφού π.χ. η απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία θα μπορούσε, ενόψει του φάσματος της διαγραφόμενης στις επικείμενες εκλογές ήττας, να νομοθετήσει προς τα τέλη της βουλευτικής περιόδου πλήθος ανεξάρτητων αρχών, να τις προικίσει με καίριες αρμοδιότητες και να τις στελεχώσει καταλλήλως, στερώντας έτσι από την ετυμηγορία του εκλογικού σώματος μεγάλο μέρος του πρακτικού της αντικρύσματος.

Συμπερασματικά, είτε υπό την εκδοχή ότι οι ανεξάρτητες αρχές, που συγκροτούνται με βάση νόμο ο οποίος παραπέμπει στο (μελλοντικό) άρθρο 101 Α Συντ., δεν μπορούν να καταργηθούν με νεότερο νόμο, είτε υπό την αντίθετη εκδοχή, καταλήγουμε σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα. Συνεπώς η προτιμότερη ίσως λύση θα ήταν να μην υπάρξει στο άρθρο 101 Α καμμία αναφορά στις προβλεπόμενες από κοινό νόμο ανεξάρτητες αρχές και να περιορισθεί η εφαρμογή των ρυθμίσεών του μόνο στις προβλεπόμενες από το ίδιο το Σύνταγμα.

4. Η στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών

Πέρα από τα παραπάνω κρίσιμα ζητήματα, που αφορούν τη φυσιογνωμία και την έκταση της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών, θα μπορούσε κανείς να διερωτηθεί για τη ratio της κατοχύρωσης αυτής και μάλιστα της θέσπισης της σχετικής γενικής ρύθμισης του άρθρου 101 Α. Από το ίδιο το κείμενο του τελευταίου, αλλά και από τις σχετικές συζητήσεις στην Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής,^[14] φαίνεται πως προέχουσες στοχεύσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι αφενός η επάνδρωση των ανεξάρτητων αρχών με πρόσωπα υψηλού κύρους και ευρείας αποδοχής και αφετέρου η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των προσώπων αυτών και κατ' επέκταση των ίδιων των αρχών.

Ωστόσο η πρακτική εμπειρία από την έως σήμερα ύπαρξη και δράση των πολυάριθμων ανεξάρτητων αρχών, που έχουν θεσμοθετηθεί στη χώρα μας ιδίως τις τελευταίες δύο δεκαετίες, δεν φαίνεται να αναδεικνύει την έλλειψη κύρους και/ή ανεξαρτησίας των μελών των αρχών αυτών ως τα κυριότερα προβλήματα στη λειτουργία τους. Μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης στις τυχόν ανεπάρκειες και δυσλειτουργίες είχαν μάλλον η υστέρηση (μέχρι σημείου σχεδόν ανυπαρξίας κάποτε) στην υλικοτεχνική υποδομή, καθώς και το γεγονός ότι συχνά τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών έχουν άλλη κύρια απασχόληση και εκ των πραγμάτων διαθέτουν περιορισμένο χρόνο σ' αυτές.^[15] Ως προς το ζήτημα της υποδομής και υποστήριξης, η σχετική αναφορά του εδ. α΄ της παρ.2 του (προτεινόμενου) άρθρου 101 Α ("νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής") υποδηλώνει συναίσθηση της ύπαρξης του

προβλήματος, χωρίς όμως να αρκεί για την αντιμετώπισή του, αφού αυτή απαιτεί προφανώς πρακτικά μέτρα. Ως προς την απασχόληση εξάλλου των μελών, είναι προφανές ότι αυτά έχουν αποκτήσει το όποιο κύρος και την κοινωνική αναγνώρισή τους σε επαγγελματικά και επιστημονικά πεδία τα οποία απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος της δραστηριότητάς τους. Μια "θεραπεία" θα μπορούσε ενδεχομένως να είναι η στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών κατά βάση με συνταξιούχους, αλλά μια τέτοια "αναπαλαίωση" είχε μάλλον αμφίβολα αποτελέσματα όταν επιχειρήθηκε να εφαρμοσθεί στην πράξη.

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, ανεξάρτητα από την προβλεπόμενη πλειοψηφία (άρθρο 101 Α παρ.2 εδ. γ'), δεν φαίνεται ικανή να εγγυηθεί διαχρονικά την επιλογή προσώπων ευρείας αποδοχής, αφού η Διάσκεψη αυτή και η σύνθεσή της δεν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, αλλά στον Κανονισμό της Βουλής. Έτσι μια μελλοντική κοινοβουλευτική πλειοψηφία στερούμενη ιδιαίτερης συνταγματικής ευαισθησίας θα μπορούσε, τροποποιώντας οποτεδήποτε τον Κανονισμό στο σημείο αυτό, να εξασφαλίσει ακόμη και παμψηφία στη Διάσκεψη και να προχωρήσει σε καθαρά κομματικές επιλογές μελών των ανεξάρτητων αρχών. Επειδή μάλιστα τα μέλη αυτά θα έχουν, κατά την παρ. 1 του άρθρου 101 Α, "ορισμένη θητεία", εάν τυχόν σε σύντομο διάστημα από τον διορισμό τους ακολουθήσουν εκλογές, η τυχόν νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν θα μπορεί να τα θίξει έως το τέλος της θητείας αυτής. Συνεπώς φαίνεται προτιμότερη η ανάθεση της αρμοδιότητας σε όργανο με σταθερή σύνθεση, όπως είναι π.χ. η ολομέλεια της Βουλής ή έστω μια διαρκής επιτροπή με σύνθεση ανάλογη της δύναμης των κομμάτων, και με μυστική ψηφοφορία, ώστε να αμβλύνεται κάπως η επιβολή των κομματικών ηγεσιών στους βουλευτές. Χρήσιμη για την εξασφάλιση της κατά το δυνατό ευρείας αποδοχής των επιλεγόμενων θα ήταν εξάλλου η απαίτηση αυξημένης, πέραν των ορίων της απόλυτης, πλειοψηφίας (π.χ. τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών) και, σε περίπτωση μη επίτευξής της, η προσωρινή πλήρωση της θέσης με απόλυτη πλειοψηφία και επανάληψη της ψηφοφορίας σε σύντομο χρονικό διάστημα, όπως άλλωστε προτείνεται αντίστοιχα και στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης.

Εύστοχη είναι η πρόβλεψη του εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 101 Α ότι "τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει". Έτσι ο διορισμός, π.χ. με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, προσώπου στερούμενου τα νόμιμα προσόντα, ύστερα από την επιλογή του τελευταίου από το αρμόδιο κοινοβουλευτικό όργανο, θα μπορούσε να υπαχθεί σε ακυρωτικό έλεγχο.

5. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ερωτηματικά προκαλεί η πρόβλεψη της παρ. 3 του άρθρου 101 Α ότι "με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου". Η ίδια η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου συνδέεται παραδοσιακά, ακόμη κι όταν δεν υπήρχε σχετική ρητή συνταγματική πρόβλεψη, με τη δυνατότητα καταλογισμού πολιτικής (τουλάχιστον) ευθύνης, με τη μορφή πρότασης δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης συλλογικά ή κατά ορισμένου μέλους της.^[16] Στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών όμως τέτοιου είδους πολιτική ευθύνη δεν μπορεί να υπάρξει, εφόσον τα μέλη τους έχουν "ορισμένη θητεία" κατά το άρθρο 101 Α παρ. 1 και άρα δεν υφίσταται έδαφος για εκδήλωση κοινοβουλευτικής δυσπιστίας εναντίον τους. Ούτε και φαίνεται δυνατό να λάβει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος τη μορφή (αποκλειστικά) ελέγχου νομιμότητας, αφού η Βουλή είναι κατεξοχήν πολιτικό σώμα, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται συνήθως είτε από δικαστήρια είτε έστω από διοικητικά όργανα. Συνεπώς ο "κοινοβουλευτικός έλεγχος" θα μπορούσε να πάρει εδώ μόνο τη μορφή της παροχής εξηγήσεων προς την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, χωρίς περαιτέρω συνέπειες. Ακόμη και αυτό όμως δεν φαίνεται συμβατό προς την κλασική έννοια της "λειτουργικής ανεξαρτησίας", όπως αυτή της οποίας απολαμβάνουν οι δικαστικοί λειτουργοί (άρθρο 87 παρ. 1 Συντ.).^[17]

Συνεπώς η παρ. 1 του άρθρου 101 Α (ανεξαρτησία των αρχών) βρίσκεται σε μια σχέση έντασης προς την παρ. 3 του ίδιου άρθρου (κοινοβουλευτικός έλεγχος). Εάν αμφότερες οι διατάξεις διατηρηθούν στη σημερινή μορφή τους, το πρακτικό αποτέλεσμα θα είναι μακροπρόθεσμα άδηλο. Το μόνο βέβαιο είναι ότι θα σχετικοποιηθεί τόσο η έννοια της

προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, όσο και η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως τις ξέρουμε σήμερα (ενόψει της δικαστικής ανεξαρτησίας αφενός και του ελέγχου της κυβέρνησης από το κοινοβούλιο αφετέρου).

Θα πρέπει να προστεθεί εδώ ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών δεν μπορεί να προσλάβει ούτε τη μορφή της λογοδοσίας εκ μέρους του αρμόδιου Υπουργού για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους. Και τούτο διότι ο Υπουργός, ενόψει ακριβώς της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των αρχών, δεν θα μπορεί (αν δεν υπάρξει ρητή συνταγματική πρόβλεψη για το αντίθετο) να ασκήσει ιεραρχικό έλεγχο πάνω σ' αυτές, είτε σκοπιμότητας είτε και νομιμότητας ακόμη, αφού αυτές, ως ανεξάρτητες, δεν εντάσσονται καν στη διοικητική ιεραρχία, ούτε υπόκεινται έστω και σε απλή εποπτεία, αντίθετα με τους οργανισμούς της καθ' ύλη και κατά τόπο αυτοδιοίκησης (άρθρα 16 παρ. 5 και 102 παρ. 5 Συντ.). Εφόσον λοιπόν δεν μπορεί να παρέμβει στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών, δεν έχει νόημα ούτε και να ελεγχθεί για τον τρόπο της άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών. Η μόνη δυνατότητα παρέμβασης, η οποία θα μπορούσε να δοθεί δια της νομοθετικής οδού στον αρμόδιο Υπουργό, θα ήταν αυτή της κίνησης ενδοστροφούς δίκης, δηλ. της προσβολής με ένδικο βοήθημα στα αρμόδια δικαστήρια των πράξεων ανεξάρτητης αρχής.[\[18\]](#)

6. Συνολική αξιολόγηση

Η πρόβλεψη των "ανεξάρτητων αρχών", έτσι όπως διαμορφώνεται στο σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης, διασταυρώνεται με την ίδια την αφετηρία του αναθεωρητικού διαβήματος. Οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος στην Ελλάδα του 20ου αιώνα είχαν όλες ως αφετηρία την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου, επίκαιρου και κρίσιμου πολιτικού ζητήματος: Το 1911 η αναθεώρηση λειτούργησε ως ένα μάλλον φτωχό υποκατάστατο της λαϊκής απαίτησης για κατάργηση της βασιλείας.[\[19\]](#) Το 1952 η αναθεώρηση ήρθε να επικυρώσει το εμφυλιοπολεμικό κλίμα της εποχής, τόσο με το ίδιο το Σύνταγμα (π.χ. με την έννοια των "εσωτερικών κινδύνων" κατά το άρθρο 91), όσο και με το ψήφισμα της 16/29 Απριλίου 1952 και την συνακόλουθη υπερίσχυση του "παρασυντάγματος" επί του Συντάγματος.[\[20\]](#) Το 1986 η αναθεώρηση (η μόνη αυθεντική άλλωστε, αφού το 1911 και το 1952 υποκρύπτονταν άσκηση συντακτικής εξουσίας) αποτέλεσε τον απόηχο της αμφισβήτησης για τον ρόλο και τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά τη θέσπιση του Συντάγματος το 1974-75 και τη δικαιολόγηση των πολιτικών πρωτοβουλιών του κυβερνώντος κόμματος τον Μάρτιο του 1985.[\[21\]](#) Αντίθετα με τις παραπάνω (αυθεντικές ή μη) αναθεωρήσεις, που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως αναθεωρήσεις "εν θερμώ", αφού εμπλέκονταν στη δίνη της πολιτικής αντιπαράθεσης, η επικείμενη αναθεώρηση είναι μια αναθεώρηση "εν ψυχρώ". Δεν υπήρχε, στο διάστημα 1993-95, οπότε άρχισε να συζητείται,[\[22\]](#) κανένα επίκαιρο και οξύ πολιτικό θέμα μείζονος σημασίας, το οποίο να χρειαζόταν αντιμετώπιση μέσω της αναθεωρητικής οδού.

Στην πραγματικότητα το ζήτημα που αποτέλεσε την αφετηρία της παρούσας αναθεώρησης, της πρώτης του 21ου αιώνα, είναι βαθύτερο και διαρκέστερο. Είναι η "απορία" του πολιτικού μας συστήματος στο κατώφλι του νέου αιώνα. Πρόκειται για μια διπλή "απορία": Αφενός "απορία" με την έννοια της έλλειψης πολιτικών "πόρων", δηλ. της ελλιπούς παραγωγής πολιτικής νομιμοποίησης μέσα από τις δημοκρατικές διαδικασίες ανάδειξης της Βουλής από το εκλογικό σώμα και της κυβέρνησης από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.[\[23\]](#) Φαίνεται πως η εμπιστοσύνη του λαού στην πολιτική τάξη βαίνει μειούμενη, μέσα σ' ένα περιβάλλον εντεινόμενης "διαπλοκολογίας",[\[24\]](#) αλλά και άμβλυνσης των ιδεολογικών διαφορών ανάμεσα στους κυριότερους κομματικούς σχηματισμούς.[\[25\]](#) Και αφετέρου "απορία" με την έννοια της αλυσιτελούς αναζήτησης διεξόδων από αυτή την κρίση εμπιστοσύνης.

Το αναθεωρητικό διάβημα αποτελεί ακόμα και σε συμβολικό επίπεδο μια απόπειρα απάντησης στα παραπάνω προβλήματα, αφού μπορεί να προβληθεί, λόγω και της ευρύτητάς του, ως μια προσπάθεια μείζονος ανανέωσης της πολιτικής μας ζωής, ένα "συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα".[\[26\]](#) Σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο της επικείμενης αναθεώρησης εξάλλου, μια από τις απαντήσεις της στην κρίση νομιμοποίησης είναι η μετατόπιση αρμοδιοτήτων από τους παραδοσιακούς φορείς λήψης αποφάσεων, οι

οποίοι νομιμοποιούνται κυρίως εκφράζοντας (υποτίθεται) τα συμφέροντα των εκλογέων που τους ψήφισαν, [27] σε νέους φορείς, όπως οι ανεξάρτητες αρχές. Οι τελευταίοι νομιμοποιούνται κυρίως μέσα από το προσωπικό κύρος, δηλ. το (μαχητό πάντως) τεκμήριο γνώσης και/ή "υπερκομματικής" τοποθέτησης και αποδοχής των μελών τους και μέσα από την ενδικοφανή, οιονεί δικαστική διαδικασία λήψης και αιτιολόγησης των αποφάσεών τους. [28]

Πρόκειται λοιπόν για μια "νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας", η οποία προσλαμβάνει τόσο μεγαλύτερη σημασία, όσο καθίσταται σαφέστερη η αδυναμία των πολιτικών κομμάτων να υποβάλουν μια διακριτή το καθένα πρόταση προς το εκλογικό σώμα για τον τρόπο άσκησης της εξουσίας και κυρίως να την εφαρμόσουν με συνέπεια σε περίπτωση εκλογικής νίκης. Η αδυναμία αυτή μπορεί να οφείλεται κατά ένα μέρος στην ολοένα αυξανόμενη πολυπλοκότητα και πολυμορφία των κοινωνικών αναγκών και συμφερόντων, έτσι ώστε να γίνεται δύσκολο να αχθούν όλα αυτά υπό έναν κοινό παρονομαστή και να διαμορφωθεί μια συνεκτική και πειστική πρόταση εξουσίας. [29] Ένας άλλος παράγων είναι ενδεχομένως το γεγονός ότι η προϊούσα όσμωση των εθνικών κρατών στο πλαίσιο των διαδικασιών ευρωπαϊκής ενοποίησης, παράλληλα με την εξελισσόμενη ούτως ή άλλως "παγκοσμιοποίηση" σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο, περιορίζουν τα περιθώρια πολιτικών επιλογών των εθνικών φορέων εξουσίας, δυσχεραίνοντας την άρθρωση εναλλακτικών προτάσεων σχετικά μ' αυτές. [30] Σε κάθε περίπτωση, το αποτέλεσμα είναι ότι τα κόμματα αντιμετωπίζουν μια γενικευμένη κρίση εμπιστοσύνης, με περαιτέρω επακόλουθο οι άμεσα ελεγχόμενοι από αυτά πολιτικοί θεσμοί (κοινοβούλιο, κυβέρνηση) να αδυνατούν πολλές φορές να αναλάβουν ό,τι μπορεί να συνεπάγεται υψηλό πολιτικό κόστος.

Έτσι η μετακύλιση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές εμφανίζεται από πολλές πλευρές ως μια βολική λύση. Αυτό ισχύει ιδίως εκεί όπου μια ανεξάρτητη αρχή αναλαμβάνει να ρυθμίσει και ελέγξει τη δραστηριότητα ισχυρών ιδιωτικών φορέων οικονομικής δύναμης και πολιτικής επιρροής, όπως π.χ. τα ιδιωτικά μέσα μαζικής ενημέρωσης. Δεν είναι τυχαίο λοιπόν ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες η κρατική επέμβαση στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο ασκείται μέσω ανεξάρτητων αρχών, αντίστοιχων του δικού μας Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης. Είναι προφανές ότι η ευθεία αντιπαράθεση με τα ΜΜΕ, εφόσον η άσκηση του ελέγχου σ' αυτά ανετίθετο σε όργανα ενταγμένα στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας και άρα εξαρτώμενα άμεσα από την κυβέρνηση, θα είχε συχνά απαγορευτικό πολιτικό κόστος για την τελευταία. [31] Από την άλλη πλευρά η συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών μπορεί να είναι χρήσιμη για την θεσμική θωράκιση συνταγματικών δικαιωμάτων (π.χ. η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων για την πληροφορική αυτοδιάθεση, η Επιτροπή Ανταγωνισμού για την οικονομική ελευθερία, το Α.Σ.Ε.Π. για την ίση πρόσβαση των πολιτών στις θέσεις εργασίας του δημοσίου κ.ά.) και γενικότερα την προστασία των ατόμων από αυθαιρεσίες της διοίκησης (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη). [32]

Όσο χρήσιμες όμως κι αν είναι οι ανεξάρτητες αρχές για τη διεκπεραίωση των διαφορετικών αυτών αποστολών, δεν παύουν να αποτελούν από τη φύση τους θεσμό κατά βάση ξένο προς τη δημοκρατική αρχή της "υπεύθυνης διακυβέρνησης", η οποία απαιτεί την άμεση κατά κανόνα σύνδεση της άσκησης πολιτικής εξουσίας με την ύπαρξη πολιτικής ευθύνης. [33] Συνεπώς πρέπει να είναι κανείς επιφυλακτικός απέναντι στον πολλαπλασιασμό των ανεξάρτητων αρχών και την ανάθεση ολοένα περισσότερων και σημαντικότερων αρμοδιοτήτων σ' αυτές. Αν η τάση αυτή επεκταθεί πέραν ενός σημείου, η διάκριση των λειτουργιών θ' αρχίσει να μοιάζει με μαγική εικόνα, καθώς στην ευρεία μετακύλιση αρμοδιοτήτων από τη Βουλή προς την κυβέρνηση και τα διοικητικά όργανα θα έρθει να προστεθεί η ευρεία μετακύλιση αρμοδιοτήτων από την κυβέρνηση προς τις ανεξάρτητες αρχές.

Συμπερασματικά, αν το Σύνταγμα κατοχυρώσει συγκεκριμένες ανεξάρτητες (διοικητικές;) αρχές και το γενικό πλαίσιο συγκρότησης και λειτουργίας τους, θα ήταν μάλλον προτιμότερο να αποφύγει την επέκταση της εφαρμογής του πλαισίου αυτού και σε όσες άλλες παρόμοιες αρχές έχουν ιδρυθεί ή πρόκειται να ιδρυθούν με κοινό νόμο. Περαιτέρω θα ήταν χρήσιμη η ρητή διευκρίνιση, για την άρση κάθε παρεξήγησης, του χαρακτήρα των ανεξάρτητων αρχών, καθώς και η πληρέστερη διασφάλιση της όσο το δυνατό ευρύτερης αποδοχής των μελών τους, μέσω της πρόβλεψης ενός πρόσφορου τρόπου επιλογής τους.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Ενδεικτικά μόνο μπορεί, ενόψει του κατ' ανάγκη περιορισμένου πλαισίου της εισήγησης αυτής, να σημειωθεί η επιφυλακτικότητα με την οποία αντιμετωπίζει η νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου στη Γαλλία (τη χώρα της ηπειρωτικής Ευρώπης όπου βρήκε ίσως τη μεγαλύτερη απήχηση αυτός ο αγγλοσαξωνικής βασικά προέλευσης θεσμός) τις ανεξάρτητες αρχές, επιμένοντας στον διοικητικό τους χαρακτήρα και οριοθετώντας σύμφωνα με το Σύνταγμα τις αρμοδιότητές τους. Βλ., από την πολύ πρόσφατη βιβλιογραφία, L. FAVOREU/P.GAIA/R. GHEVONTIAN/J.-L. MESTRE/O. PFERSMANN/A. ROUX/G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, 2η έκδ. Παρίσι 1999, σ. 567-571, καθώς και την απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου της 17.1.1989 (88 - 248 DC), *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, σε: L. FAVOREU/L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8η έκδ. Παρίσι 1995, σ. 703 επ.[\[1\]](#)

2. Βλ., μεταξύ άλλων, Ν. ΚΟΥΛΟΥΡΗ, *Οι "Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές": τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, Δικ 1993, σ. 1140 επ., Μ. ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αθήνα - Κομοτηνή 1995, ιδίως σ. 35-36 και 38 επ., Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, ΤοΣ 1999, σ. 543 επ., Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της "παγκοσμιοποίησης"*, Αθήνα - Κομοτηνή 2000, σ. 132 επ., 221 επ.[\[2\]](#)

3. Αυτές επισημαίνει η ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, ό.π., σ. 547, για να κατατάξει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης "στην καινοφανή κατηγορία των ρυθμιστικών αρχών", καθώς και ο Α. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας*, ΤοΣ 1999, σ. 555 επ., ο οποίος προκρίνει τον όρο "ανεξάρτητες δημόσιες αρχές".[\[3\]](#)

4. Βλ. ενδεικτικά Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας σε κρίση*; σε: Σύμμεκτα προς τιμήν Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ, Αθήναι 1988, τ. Ι, σ. 403 επ. (435 επ.)[\[4\]](#)

5. Βλ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, ό.π., σ. 547, η οποία κάνει λόγο για "αδυναμία εφαρμογής της αρχής της διάκρισης των εξουσιών στη σύγχρονη πραγματικότητα", καθώς και ΤΗΣ ΙΔΙΑΣ, *Η αναζήτηση του θεμέλιου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος*, ΤοΣ 1996, σ. 645 επ. (653 επ.), όπου παραστατικά σημειώνεται ότι "το Ε.Σ.Ρ. αρνείται την κυρίαρχη νομική φαντασμαγορία ως βασικό θεμέλιο της νομοποίησής του". Για τον αντίστοιχο προβληματισμό στην αμερικανική νομική θεωρία, όπου οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές χαρακτηρίζονται συχνά ως "τέταρτη εξουσία", βλ. ΚΟΥΛΟΥΡΗ, ό.π., σ. 1159-1160, με περαιτέρω ενδείξεις.[\[5\]](#)

6. Για τον γενικό κανόνα ότι η εκτελεστική εξουσία δεν επιτρέπεται να θέτει "πρωτεύοντες" κανόνες δικαίου αν αυτό δεν προβλέπεται από ρητή και ειδική διάταξη του Συντάγματος, βλ. ΣτΕ 3596/1991, ΤοΣ 1992, σ. 150 επ. (σταθερή έκτοτε νομολογία).[\[6\]](#)

7. Η ΣτΕ 930/1990, Ολ., ΤοΣ 1990, σ. 68 επ., είχε θεωρήσει το Ε.Σ.Ρ. "διοικητική αρχή που υπάγεται στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης" και έκρινε αντισυνταγματική την εξουσιοδότηση που του παρείχε το άρθρο 8 παρ. 6 ν. 1847/1989, να καθορίζει με απόφασή του τους όρους του προεκλογικού διαλόγου και της προβολής των υποψηφίων βουλευτών από την Ε.Ρ.Τ. και τους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς, με το σκεπτικό ότι το θέμα αυτό δεν είναι ειδικότερο κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. Αντίθετα η εξουσιοδότηση που παρέσχε το άρθρο 30 παρ. 5 ν. 2429/1996 στους Υπουργούς Εσωτερικών και Τύπου να ρυθμίζουν με απόφασή τους, ύστερα από γνώμη του Ε.Σ.Ρ. και πρόταση της Διακομματικής Επιτροπής Εκλογών, τους όρους, τις προϋποθέσεις και τον χρόνο προβολής κατά την εκλογική περίοδο των κομμάτων από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα κρίθηκε σύμφωνη με το Σύνταγμα από τις ΣτΕ 4331-2/1996, ΤοΣ 1997, σ. 400 επ., 406 επ., με το σκεπτικό ότι πρόκειται για ειδικότερο θέμα κατά το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. Και τούτο διότι η εξουσιοδοτική διάταξη προβλέπει περαιτέρω ότι "οι ρυθμίσεις αυτές θεσπίζονται με κριτήριο.....την αναλογική ισότητα και τη δυνατότητα εξασφάλισης της μετάδοσης των θέσεων και των προγραμμάτων των κομμάτων". Με το ίδιο σκεπτικό βέβαια η εξουσιοδότηση θα κρινόταν συνταγματική έστω και αν παρεχόταν απευθείας στο Ε.Σ.Ρ. και

όχι στους συναρμόδιους Υπουργούς. Από τη νομολογία αυτή μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ακόμη και υπό τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις, χωρίς τη συνταγματοποίηση των ανεξάρτητων αρχών, υπάρχει η δυνατότητα να παρασχεθούν νομοθετικά στις τελευταίες επαρκείς εξουσίες για τη ρύθμιση των θεμάτων της αρμοδιότητάς τους.[\[7\]](#)

8. Για τη διαφορά των όρων βλ. ενδεικτικά Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Β΄, Αθήνα - Κομοτηνή 1992, σ. 133 επ.[\[8\]](#)

9. Βλ. ενδεικτικά ΤΣΑΤΣΟΥ, ό.π., σ. 142-3. Πρβλ. αναλυτικότερα Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, ΙΙ, Θεσ/νίκη - Αθήναι 1961-1965, σ. 380 επ.[\[9\]](#)

10. Βλ. Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΥ, *Σύστημα του Συνταγματικού δικαίου της Ελλάδος*, τόμ. Β΄, 4η έκδ. Αθήναι 1923, σ. 11, ΜΑΝΕΣΗ, ό.π., σ. 368 και υποσ. 7, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Α΄, Αθήναι 1971, σ. 131.[\[10\]](#)

11. Πρβλ. αντίστοιχα, για τον κληρονομικό ανώτατο άρχοντα του Συντ. 1952, ΜΑΝΕΣΗ, ό.π., σ. 368-9 και υποσ. 8-10.[\[11\]](#)

12. Βλ. ΤΣΑΤΣΟΥ, ό.π., σ. 346 επ. Αντίθετα στην περίπτωση π.χ. του Βουλευτή ο οποίος είναι ταυτόχρονα και υπουργός δεν υπάρχει σύγκυση οργάνων, αλλά απλά σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας του φορέα διαφορετικών οργάνων.[\[12\]](#)

13. Βλ. ενδεικτικά Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Ι, Θεσ/νίκη 1991, σ. 30-31, 54 επ., 112-3.[\[13\]](#)

14. Βλ. ιδίως την Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή της πλειοψηφίας Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, σε: *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Αθήνα 2000, σ. 80-81.[\[14\]](#)

15. Πρβλ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, ό.π., σ. 571-2.[\[15\]](#)

16. Βλ. ιδίως ΤΣΑΤΣΟΥ, ό.π., σ. 221: "Κορυφαία στιγμή του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί η διαδικασία της πρότασης δυσπιστίας". Υπό την ισχύ του Συντ. 1911, το οποίο δεν προέβλεπε ρητά την πρόταση δυσπιστίας, ο Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμ. Α΄, Αθήναι 1915, σ. 251-2, παρατηρούσε ότι "η άμεσος κύρωση των αρχών, καθ' ας η Βουλή δικαιούται να ελέγχει τους υπουργούς..., η απώλεια δηλαδή της εξουσίας μετά μομφήν ή απλήν ένδειξιν ελλείψεως εμπιστοσύνης εκ μέρους της Βουλής.....είνε.....πολιτικός κανών, ανήκων εις τας συνθήκας του πολιτεύματος".[\[16\]](#)

17. Ad hoc η ΑΠ 9/1998, Ολ., ΤοΣ 1998, σ. 410 επ.: "Δεν είναι επιτρεπτός ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όταν αναφέρεται σε δικαιοδοτική κρίση δικαστικών οργάνων". Πρβλ. Β. ΣΚΟΥΡΗ, *Εγγυήσεις και παραμορφώσεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών*, σε: ΕΝΟΒΕ (επιμ.), *Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης*, Θεσ/νίκη 1988, σ. 13 επ., ΤΣΑΤΣΟΥ, ό.π., σ. 552 επ., Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Σύνταγμα 1975 - Corpus*, ΙΙΙ, Αθήνα - Κομοτηνή 1999, σ. 354 επ.[\[17\]](#)

18. Πρβλ., σε σχέση με το ενδεχόμενο αυτό, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Η "τρίτη" απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ραδιοτηλεόραση*, ΤοΣ 1990, σ. 57 επ. (64 και υποσ. 18).[\[18\]](#)

19. Βλ. ενδεικτικά Π. ΠΕΤΡΙΔΗ, *Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στη νεώτερη Ελλάδα (1844-1974)*, Θεσ/νίκη 1992, σ. 83 επ., 94 επ.[\[19\]](#)

20. Βλ., ενδεικτικά και πάλι, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974*, Β΄ έκδ., Αθήνα 1986, σ. 187 επ., 526 επ., 536 επ.[\[20\]](#)

21. Βλ., από διαφορετικές οπτικές γωνίες, Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Το Κοινοβουλευτικό Πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986*, Θεσ/νίκη 1987, σ. 16 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Θεσ/νίκη 1989, σ. 7 επ. [\[21\]](#)

22. Τις προτάσεις αναθεώρησης της εποχής παραθέτει ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα - Κομοτηνή 1995. Συνολική επισκόπηση των εξελίξεων αυτών κάνει ο Θ. ΞΗΡΟΣ, *Η πορεία προς την Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή*, ΤοΣ 1998, σ. 1097 επ. και μια σφαιρική αξιολόγησή τους ο Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα - Κομοτηνή 2000, σ. 34 επ. [\[22\]](#)

23. Βλ., μεταξύ άλλων, Θ. ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Η κρίση του κομματικού φαινομένου*, Αθήνα - Κομοτηνή 1995, σ. 13 επ., Π. ΚΑΦΕΤΖΗ, *Πολιτική επικοινωνία, πολιτική συμμετοχή και κρίση της πολιτικής*, σε: Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 9, 1997, σ. 168 επ., Γ. ΜΑΥΡΗ, *Οι τάσεις αποδόμησης/μετασχηματισμού του μεταπολιτευτικού κομματικού συστήματος*, σε: Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 9, 1997, σ. 179 επ., Χ. ΛΥΡΙΝΤΖΗ, *Κρίση πολιτικής (;)*, σε: Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗ (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα - Κράτος - Κοινωνία*, Αθήνα 1998, σ. 75 επ. [\[23\]](#)

24. Βλ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, ό.π., σ. 123 επ., 126 επ., με πλούσιες ενδείξεις. [\[24\]](#)

25. Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Πολιτική αναφορά*, Θεσ/νίκη 1999, σ. 53 επ. [\[25\]](#)

26. Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα - Κομοτηνή 1998, ιδίως σ. 33 επ. [\[26\]](#)

27. Βλ. Ν. Ι. ΣΑΡΙΠΟΛΟΥ, *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, τόμ. ΙΙ, Αθήνα 1874, σ. 138 επ.: "Ο κύριος χαρακτήρ του αντιπροσωπευτικού συστήματος.....έστιν η ομοιότης, μάλλον δε η ταυτότης του φρονήματος του εντολέως και του εντολοδόχου και δη η κοινότης του συμφέροντος". Πρβλ. ΜΑΝΕΣΗ, *Αι εγγυήσεις*, ΙΙ, ό.π., σ. 200 επ. [\[27\]](#)

28. Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή της πλειοψηφίας*, σε: Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης, ό.π., σ. 79. [\[28\]](#)

29. Πρβλ. Γ. ΠΑΣΧΟΥ, *Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία*, Θεσ/νίκη 1979, σ. 349 επ. [\[29\]](#)

30. Βλ., μεταξύ άλλων, Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα*, ανάπτυπο από τα Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, τόμ. 68 (1993), σ. 453 επ. (457 επ.), ΚΟΝΤΙΑΔΗ, ό.π., σ. 116 επ., ΣΩΤΗΡΕΛΗ, ό.π., σ. 61 επ., 90 επ., με παραπέρα ενδείξεις. [\[30\]](#)

31. Ο ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Εισήγηση*, ό.π., σ. 78-9, κάνει χαρακτηριστικά λόγο για την "πολιτική αμηχανία που έχει επικρατήσει στα όργανα της κρατικής εξουσίας, τα οποία αδυνατούν να χειριστούν με αποτελεσματικότητα ορισμένους ευαίσθητους και ανταγωνιστικούς τομείς του δημόσιου βίου", όπως είναι "το πεδίο των μέσων ενημέρωσης.....στο οποίο εκδηλώνεται πολύ συχνά πολιτική αμηχανία και σημαντικές αρμοδιότητες ανατίθενται σε μη πολιτικά όργανα, σε ανεξάρτητες αρχές, προκειμένου να επιτευχθεί αυτό που δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τις αρμοδιότητες των πολιτικών οργάνων". [\[31\]](#)

32. Βλ. ενδεικτικά ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Εισήγηση*, ό.π., σ. 79, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Η ριζοσπαστική κριτική μιας ανούσιας και άνευρης αναθεώρησης*, Πρόλογος σε: ΣΩΤΗΡΕΛΗ, ό.π., σ. 9 επ. (14), ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών*, ό.π., σ. 545 επ., ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Η "τρίτη" απόφαση του ΣτΕ*, ό.π., σ. 63. [\[32\]](#)

33. Αυτό επισημαίνει με έμφαση η εισήγηση Γ. ΚΟΥΒΕΛΑΚΗ επί της ΣτΕ 930/1990, ΤοΣ 1990, σ. 71 επ. (72), Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Η συναινετική αναθεώρηση*, Αθήνα - Κομοτηνή 1996, σ. 138-9. Γενικότερα για το ζήτημα της "υπεύθυνης διακυβέρνησης" βλ., ενδεικτικά, Η.-Ρ. SCHNEIDER, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik*

Deutschland, I, Φραγκφούρτη 1974, σ. 34-35, R. BÄUMLIN, *Demokratie*, σε: Evangelisches Staatslexikon, 2η έκδ. Στουτγάρδη - Βερολίνο 1975, στήλες 362 επ. (364-365).[\[33\]](#)

*** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)**