

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Σχολή Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
ΠΜΣ Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ

**Αναδιοργάνωση των Ανεξάρτητων Αρχών
και Συνταγματική Αναθεώρηση**

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Πραβίτα Μαρία -Ηλιάνα
Μακρυδημήτρης Αντώνης
Σπανού Καλλιόπη

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

Κωνσταντίνα Ματθαίου
Α.Μ. 171114

ΑΘΗΝΑ 2019

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

σελ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
---------------	---

ΜΕΡΟΣ 1^ο

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ- ΓΕΝΙΚΑ.....	7
2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ- ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΜΕΡΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	8
3. ΛΟΓΟΙ ΣΥΣΤΑΣΗΣ	12
4. ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	14
5. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	15
6. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	19
7. Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΤΟΥΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ.....	20
8. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ, ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	25
9. ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ, ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, Ή ΦΟΡΕΙΣ ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ..	26

ΜΕΡΟΣ 2^ο

ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΕΚΥΨΑΝ ΚΑΤΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥΣ

1. Ο ΤΡΟΠΟΣ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	30
2. Η ΘΗΤΕΙΑ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ	39
3. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	48
4. Η ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΘΗΚΕ.....	54

ΜΕΡΟΣ 3^ο

Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ – ΓΕΝΙΚΑ.....	59
--	----

2. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΟΥ.....	62
3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΑΡΘΡΟΥ 101 ^Α ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ	
Α. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΑΠΟ ΤΟ 2001 ΈΩΣ ΤΟ 2018.....	69
Β. ΟΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	
1. ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ	
I. «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα».....	71
II. «Πρωτοβουλία για Ριζική Συνταγματική Αλλαγή».....	72
III. «Η Πρόταση για μια Προοδευτική Αναθεώρηση».....	73
Γ. ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ	
1. Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ.....	75
2. Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας	77
3. Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του κόμματος « Το Ποτάμι».....	78
4. Η Πρόταση του « Κινήματος Αλλαγής».....	79
4.ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	80
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	88
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	90

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η Αναδιοργάνωση των Ανεξάρτητων Αρχών και η Συνταγματική Αναθεώρηση. Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν ένα θεσμό που υιοθετήθηκε από την ελληνική πραγματικότητα, δημιούργησε πολλές αμφισβητήσεις στους πολιτικούς και νομικούς κύκλους αναφορικά με την κατάταξή τους στις τρεις εξουσίες του δημοκρατικού πολιτεύματος, με την βάση νομιμοποίησής τους να λειτουργούν ως όργανα του Κράτους, και την λογοδοσία τους αναφορικά με την δραστηριότητα που αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας αναλύεται ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών και αναδεικνύονται τα βασικά στοιχεία που ορίζουν το θεσμικό τους πλαίσιο. Παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού και οι λόγοι που επέβαλαν τη σύστασή τους. Περιγράφονται τα προβλεπόμενα στο άρθρο 101^Α του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώθηκαν σε επίπεδο συνταγματικό, καθώς και οι επιμέρους ρυθμίσεις του εκτελεστικού νόμου 3051/2002, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον Ν. 4055/2012. Έμφαση δίδεται στις ιδιαιτερότητες της νομικής φύσης του θεσμού, στον τρόπο δημοκρατικής νομιμοποίησής τους στο πολιτικό σύστημα και στην συζήτηση περί θεσμικών αντιβάρων κατά της πλειοψηφίας.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας αναπτύσσονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων αρχών, επισημαίνονται οι δυσλειτουργίες του θεσμού αναφορικά με την ανάδειξη των μελών τους, την διάρκεια της θητείας τους, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ενώ παράλληλα εξετάζονται οι προτάσεις αναδιοργάνωσης που έχουν διατυπωθεί σε επίπεδο θεωρίας, αλλά και από διατελέσαντα μέλη των αρχών. Γίνεται αναφορά και στην ατελέσφορη προσπάθεια αναδιοργάνωσης των αρχών μέσω πρότασης νόμου, η οποία όμως δεν εισήχθη ποτέ προς ψήφιση στη Βουλή.

Στο τρίτο μέρος, που πραγματεύεται την Αναθεώρηση του Συντάγματος, επικεντρωνόμαστε αρχικά σε κάποια γενικά στοιχεία που αφορούν την αναθεώρηση του συντάγματος σαν διαδικασία του πολιτικού συστήματος.

Στην συνέχεια γίνεται λόγος για την αναθεώρηση του 2001 και ειδικότερα το άρθρο 101^Α. Παρατίθενται οι προτάσεις αναθεώρησης που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή Διαλόγου για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, αλλά και οι προτάσεις που υπέβαλαν τα κόμματα της Βουλής έως σήμερα στην Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Συντάγματος που συνέστησε η Βουλή.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τη σύνοψη των ως άνω προτάσεων και την αξιολόγησή τους.

ΜΕΡΟΣ 1^ο **ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

1.ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ – ΓΕΝΙΚΑ

Το ζήτημα της σύστασης των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών απασχολεί πολλούς τομείς της πολιτικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, τους νομικούς, τους δικαστές, τα πολιτικά κόμματα, τους πολίτες. Αυτό συμβαίνει επειδή η δράση τους επηρεάζει την ζωή όλων.¹

Οι ταχύτατοι ρυθμοί εξέλιξης που καταγράφονται σε όλους τους τομείς της ζωής, την οικονομία, το εμπόριο, τις νέες τεχνολογίες, τις τηλεπικοινωνίες και τα μμε, η δημιουργία των υπερεθνικών και παγκόσμιων οργανισμών εντός των οποίων θα πρέπει πλέον να ενταχθεί η χώρα και οι δυσλειτουργίες που παρουσιάζει η Δημόσια Διοίκηση, αποτελούν τους λόγους που επιβάλλουν την γέννηση αυτής της νέας μορφής σύγχρονης Διοίκησης που είναι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

Συνειδητοποιήθηκε ότι μια σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία, επηρεαζόμενη από τα πολιτικά κόμματα και ιδιωτικά συμφέροντα δεν μπορεί πλέον να εξασφαλίσει την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία που θα πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση σε ευαίσθητους τομείς όπως η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ειδικότερα του διοικουμένου, ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες ή τα ηλεκτρονικά μέσα μαζικής επικοινωνίας.

Για να αντιμετωπιστεί η ανικανότητα της διοίκησης να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες δυσκολίες συστάθηκαν οι Ανεξάρτητες Αρχές ως συλλογικά ή μονοπρόσωπα όργανα, με σκοπό να φέρουν σε πέρας κατά τρόπο ουδέτερο, ανεπηρέαστο, τεχνικά εξειδικευμένο την ιδιαίτερη αποστολή που τους αναθέτει κάθε φορά ο νομοθέτης.²

¹ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ. 19

² Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. « Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 166

2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ- ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΗ ΗΠΕΙΡΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (Independent Administrative Agencies) έχει μια ιστορία 100 χρόνων στην αμερικανική ήπειρο. Εμφανίζεται από τα τέλη του περασμένου αιώνα και γενικεύεται με το new deal για να συμφιλιώσει την παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης.³

Μετά την κρίση του 1929 η κρατική πολιτική άρχισε να εμπλέκεται ενεργά στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα. Όμως η επέμβαση αυτή δημιούργησε προβλήματα που δυσκόλεψαν την διαμόρφωση της κρατικής πολιτικής. Η νέα πολιτική αντίληψη του new deal θέλησε να εξετάσει τα προβλήματα ορθολογικά, επιδιώκοντας το μεγαλύτερο όφελος για την κοινωνία. Έτσι κατέφυγε σε επιστημονικές μεθόδους και μέσα, προκειμένου να βρει τις λύσεις που έψαχνε.

Για το λόγο αυτό δημιούργησε Αρχές, ανεξάρτητες και αμερόληπτες από κομματικές επεμβάσεις, στελεχώνοντάς τις με εμπειρογνώμονες που θα μπορούσαν να καθοδηγήσουν την Κυβέρνηση κατά τέτοιο τρόπο, που να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις.

Ένας δεύτερος λόγος, εξίσου σημαντικός, για τον οποίο συστήθηκαν οι Ανεξάρτητες Αρχές ήταν επειδή οι επεμβατικές κρατικές πολιτικές, παρόλο που στόχευαν στην βελτίωση της ζωής των πολιτών, πολλές φορές καταπατούσαν τα συνταγματικά τους δικαιώματα. Οι Αρχές αυτές θα ήταν υπεύθυνες για την μέριμνα εγγύησης και προστασίας των δικαιωμάτων αυτών.⁴

Στις έννομες τάξεις των ευρωπαϊκών χωρών οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο. Εμφανίστηκαν αρχικά στις σκανδιναβικές χώρες, στη Σουηδία το 1809 και τη Φιλανδία το 1918, με τον θεσμό του *Ombudsman*, ως αρχή προστασίας των πολιτών έναντι της διοίκησης⁵.

³ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ.19-20

⁴ Σημίτης Σπ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.54

Αργότερα εμφανίστηκαν και στις υπόλοιπες αναπτυγμένες χώρες της Ευρώπης. Στην Γαλλία από το 1950 οι ανεξάρτητες αρχές ονομάζονται « *Les autorités administratives indépendantes*». Το 1973 ιδρύεται ο θεσμός του Médiateur de la République (ο Εθνικός Διαμεσολαβητής) με αρμοδιότητα να διαμεσολαβεί υπέρ των πολιτών κατά της αυθαιρεσίας της Διοίκησης, σύμφωνα με το πρότυπο του *Ombudsman*.

Στην Μ. Βρετανία κάνουν την εμφάνισή τους το 1967 και ονομάζονται *Quangos* (quasi autonomus nongovernmental organizations)⁶

Στην Ελλάδα ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών παρουσιάζεται κυρίως μετά την δεκαετία του 1980, όπου η χώρα συμμετέχει σε υπερεθνικούς και παγκόσμιους οργανισμούς. Η απελευθέρωση των αγορών και η ανάπτυξη νέων τεχνολογιών επιβάλλουν την δημιουργία αρχών, μη κομματικών, που θα ρυθμίζουν την λειτουργία της αγοράς, θα εγγυώνται την αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια και τις ίσες ευκαιρίες για όλους τους «παίκτες» της αγοράς, με τεχνογνωσία και εμπειρία στο αντικείμενο.

Η πρώτη αρχή που δημιουργήθηκε για την ρύθμιση της αγοράς και την προστασία του ανταγωνισμού ήταν η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, που απαρτιζόταν από πρόσωπα που έπρεπε να κατέχουν «*ειδικές γνώσεις ή εμπειριάν επί θεμάτων προστασίας του ανταγωνισμού*»⁷, η οποία με την πάροδο των χρόνων μετατράπηκε σε ανεξάρτητη αρχή, την *Επιτροπή Ανταγωνισμού*, αποκτώντας οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια.⁸

Η απελευθέρωση της ραδιοτηλεόρασης το 1989, κατά την οποία δημιουργήθηκαν ιδιωτικά κανάλια στην τηλεόραση και το ραδιόφωνο, πέραν των δημοσίων, προκάλεσε την εισβολή ισχυρών οικονομικών συμφερόντων στον χώρο των μμε, τα οποία ασκούσαν επιρροή στην κοινή γνώμη. Η πολιτεία αναγκάστηκε να συστήσει μια ανεξάρτητη αρχή, η οποία θα

⁵ Καμίνης Γ. (2006), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη [επιμ.], *Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.814

⁶ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ.19-20

⁷ Άρθρ.8 του ν.703/1977 «Περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού»

⁸ Παρ. 7 του άρθ. 1 του ν..2837/2000 « Ρύθμιση θεμάτων ανταγωνισμού, Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, Τουρισμού και άλλες διατάξεις»

προσδιόριζε κανόνες στην λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς, θα διασφάλιζε τον υγιή ανταγωνισμό και θα επέβαλε κυρώσεις στους παραβάτες. Η αρχή αυτή ήταν το *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* (ΕΣΡ), που έχει σαν έργο «*την εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, την τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και την προαγωγή της ποιότητας των τηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές*».⁹

Από το 1990 και μετά, η πολιτεία έχοντας αντιληφθεί την ανάγκη αναβάθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και του προσωπικού που την στελεχώνει, προκειμένου να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις ολοένα και πιο απαιτητικές επιταγές της ελληνικής κοινωνίας, θέσπισε το *Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού* (ΑΣΕΠ), ως ανεξάρτητη αρχή «*με αποκλειστική αποστολή την εφαρμογή των νόμων και κανονισμών που διέπουν την επιλογή των διοριστέων στις δημόσιες υπηρεσίες, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου*».¹⁰

Η δημιουργία αυτής της αρχής σχετίζεται με τον πελατειακό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος που δυσχεραίνει την αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Αποτελεί αρχή που στοχεύει στον εξορθολογισμό του πολιτικού συστήματος, την κομματική ουδετερότητα, την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα στην στελέχωση των υπηρεσιών του δημοσίου με στελέχη ικανά που θα λειτουργούν πέραν από οποιοδήποτε κομματικό συμφέρον.¹¹

Με την απελευθέρωση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς και την εισροή ιδιωτικών εταιριών στις τηλεπικοινωνίες, ύστερα από την έκδοση ευρωπαϊκών οδηγιών,¹² κατέστη επιτακτική η ανάγκη ρύθμισης της πολιτικής των τηλεπικοινωνιών στη χώρα. Για το λόγο αυτό, πέραν από το σχετικό νόμο

⁹ Ν.1866/1989 «*Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεοράσεως και παροχή αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών*»

¹⁰ Παρ. 2 του άρθ. 2 ν.2190/1994 «*Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμισης θεμάτων διοίκησης*»

¹¹ Καμίνης Γ. (2006), «*Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος*» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη [επιμ.], *Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 816.

¹² Οδηγίες 90/387/ΕΟΚ και 92/44/ΕΟΚ

που ψήφισε η Βουλή, θεσπίστηκε και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ), με έργο την εποπτεία της τηλεπικοινωνιακής αγοράς, τον έλεγχο της χρήσης ραδιοσυχνοτήτων και την επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες.¹³

Την ίδια περίοδο προκειμένου «να προστατευτεί το απόρρητο των επιστολών της τηλεφωνικής και κάθε άλλης μορφής τηλεπικοινωνιακής ανταπόκρισης ή επικοινωνίας, καθώς και της τήρησης των όρων άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών», ιδρύθηκε η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών.¹⁴

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θέσπισε τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ένα όργανο που θα έπρεπε να συνεργάζεται με αντίστοιχα εθνικά, για την αποκατάσταση της σχέσης μεταξύ διοίκησης και πολιτών, και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων από τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Πράγματι η ελληνική πολιτεία με νόμο ίδρυσε τον Συνήγορο του Πολίτη, ως ανεξάρτητη αρχή, που θα είχε ως αποστολή « τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οτα, των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας».¹⁵

Παράλληλα, ύστερα από έκδοση κοινοτικής οδηγίας για την προστασία των προσωπικών δεδομένων,¹⁶ κατέστη υποχρεωτική για τον Έλληνα νομοθέτη η ίδρυση οργάνου για τον έλεγχο της εφαρμογής κανόνων προστασίας των προσωπικών δεδομένων, που θα ασκεί τις αρμοδιότητές του « με πλήρη ανεξαρτησία».¹⁷

¹³ Παρ. 3 του άρθ. δεύτερου του Ν. 2246/1994 « Οργάνωση και λειτουργία του τομέα τηλεπικοινωνιών»

¹⁴ Άρθ. 1 του ν. 2225/1994 «Για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις»

¹⁵ Άρθ. 1 του ν.2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

¹⁶ Οδηγίες 95/46/ΕΚ και 97/66/ΕΚ, άρθρο 286 ΣΕΕ

¹⁷ Μήτρου Λ. « Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα» στο Δ. Τσάτσου-Ευ. Βενιζέλου-Ξ. Κοντιάδη «Το Νέο Σύνταγμα» εκδ. Αντ. Σάκκουλα (2001), σελ. 88

Το όργανο αυτό ήταν η *Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα* (ΑΠΔΠΧ) η οποία συστήθηκε ως ανεξάρτητη αρχή, κατέστη υπεύθυνη για την εποπτεία τήρησης των κανόνων προστασίας των προσωπικών δεδομένων και την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία τους.¹⁸

3. ΛΟΓΟΙ ΣΥΣΤΑΣΗΣ

Από την παρουσίαση της ίδρυσης των πρώτων ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα, συνάγουμε ότι οι αρχές αυτές ιδρύθηκαν επειδή συνέτρεχαν τέσσερις πολύ σημαντικοί λόγοι:

- Η κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και η αποτυχία των αντιπροσωπευτικών θεσμών να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του λαού, επέβαλε την σύσταση οργανισμών που θα ήταν «ουδέτεροι» απέναντι οποιασδήποτε πολιτικής τοποθέτησης, θα εγγυώνταν την αξιοκρατία και την αμεροληψία, προκειμένου να χειριστούν ζητήματα σε ορισμένους ευαίσθητους και ανταγωνιστικούς τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, όπως πχ τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, ή οι προσλήψεις στο δημόσιο, που αποτελούν «αγκάθια» για την εκάστοτε Κυβέρνηση.¹⁹
- Η ανεπάρκεια της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να διαχειριστεί νεοεμφανιζόμενα, πολύπλοκα προβλήματα, που συνδέονται με νέες τεχνολογίες και απειλές. Η υφιστάμενη δομή της διοίκησης, μέσω των κλασικών ελέγχων, αδυνατεί να τα αντιμετωπίσει, εξαιτίας της έλλειψης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας, υποδομής και ικανότητας.²⁰
- Η ανάγκη διασφάλισης της διαφάνειας σε ευαίσθητους τομείς της κοινωνικής ζωής, όπου διαμορφώνονται σχέσεις εξουσίας, και η ανάγκη

¹⁸ Παρ. 1 του άρθ. 15 του ν.2472/1997 « Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».

¹⁹ Βενιζέλος Ευ. « Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.103

²⁰ Μακρυδημήτρης Αντ. « Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε αύριο», στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Ολ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002), σελ. 33

προστασίας των δικαιωμάτων του ατόμου, του διοικουμένου και του πολίτη από την αυθαιρεσία των οργάνων της διοίκησης, από την ταχύτατη εισβολή των νέων τεχνολογιών στην σύγχρονη ζωή, από την παγκοσμιοποίηση και την συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους, επιβάλλουν την λειτουργία οργάνων, που θα ανήκουν μεν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, αλλά παράλληλα θα λειτουργούν με αυτονομία, με τεχνολογική επάρκεια, εξειδικευμένη τεχνογνωσία και κύρος για την αναβαθμισμένη και κατάλληλα στοχευμένη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων από κάθε είδους απειλές.²¹

- Η υποχρέωση της χώρας να συμμορφωθεί προς τις επιταγές του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου, συστήνοντας ανεξάρτητους οργανισμούς που θα είχαν σαν αποστολή την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.²²

Στην συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος, ο βουλευτής Ελευθέριος Τζιόλας, στην ομιλία του για τις ανεξάρτητες αρχές ανέφερε ότι *«Πρόκειται με άλλα λόγια για θεσμούς οι οποίοι αναλαμβάνουν με ευρύτατη λειτουργική ανεξαρτησία ορισμένους νευραλγικούς τομείς της κρατικής πολιτικής, τους οποίους είτε απ' ευθείας το Σύνταγμα, είτε βάσει συνταγματικής εξουσιοδότησης η Βουλή, δεν εμπιστεύεται στην κυβέρνηση και στην παραδοσιακή οργανωμένη Δημόσια Διοίκηση. Με αυτά τα δεδομένα η ανάθεση από τη Βουλή ενός τόσο σημαντικού ρόλου που περιλαμβάνει μάλιστα και κανονιστικές, πέρα από ελεγκτικές αρμοδιότητες, όχι μόνο δικαιολογείται, αλλά και επιβάλλεται.»*²³

4. ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

²¹ Ηλιάδου Αικ. «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα», στο Δ. Τσάτσου- Ευ. Βενιζέλου- Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2001),σελ 389

²² Βενιζέλος Ευ. « Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.103

²³ Πρακτικά Βουλής, Ολομέλεια, συνεδρίαση PME' (21-3-2001) στο Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. «Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 172

Οι ανεξάρτητες αρχές ανάλογα με τις αρμοδιότητες και την αποστολή που τους έχει ανατεθεί από τον κοινό νομοθέτη κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

Η πρώτη κατηγορία αφορά τις αρχές που έχουν ως αποστολή την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, που περιγράφονται αναλυτικά στο συνταγματικό κείμενο, και *λειτουργούν ως θεσμική εγγύησή τους*. Πρόκειται για την Επιτροπή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών και την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.²⁴

Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις αρχές που *ασκούν εποπτεία στην Δημόσια Διοίκηση, καλύπτοντας το έλλειμμα αξιοπιστίας, αξιοκρατίας και διαφάνειας*, έχουν δε και μεσολαβητικό ρόλο. Η εποπτεία που ασκούν συνδέεται με συναφή ατομικά ή κοινωνικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές και το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης σε θέσεις δημοσίων υπαλλήλων. Τέτοιου είδους αρχές αποτελούν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη.²⁵

Η τρίτη κατηγορία αφορά τις αρχές που ρυθμίζουν την αγορά και προστατεύουν τον ανταγωνισμό. Έχουν αντικείμενα που συνδέονται με τις διακυμάνσεις της οικονομίας και με πολιτικές που υποδεικνύονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεν συμπεριελήφθησαν στην συνταγματική κατοχύρωση, *προκειμένου να αποφευχθούν προβλήματα συνταγματικής αγκύλωσής τους*. Πρόκειται για αρχές όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.²⁶

Η τέταρτη κατηγορία αφορά τις *μεικτές αρχές*, δηλαδή αυτές που συνδυάζουν χαρακτηριστικά και λειτουργίες και των τριών προαναφερομένων αρχών. *Λειτουργούν δηλαδή και ως θεσμική εγγύηση για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ως μηχανισμός εποπτείας τομέων της Διοίκησης και ως ρυθμιστικές αρχές της αγοράς*. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, που προστατεύει το δικαίωμα στην

²⁴ Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. « Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 166

²⁵ Βενιζέλος Ευ. « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002), σελ. 220

²⁶ Βενιζέλος Ευ.. « Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων» στο Ν. Φραγκάκης «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.105

πληροφόρηση, την ελευθερία του λόγου, την ανάπτυξη της προσωπικότητας. Εποπτεύει τα μμε, ένα τομέα που συνδέεται άμεσα με την λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Ρυθμίζει την διαφημιστική αγορά.²⁷

5. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώθηκε στο Ελληνικό Σύνταγμα με το άρθρο 101^Α, το οποίο περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές που προβλέπονται από αυτό, δηλαδή την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου της Επικοινωνίας (ΑΠΑΕ), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και το Συνήγορο του Πολίτη, και γενικές ρυθμίσεις για τις αρχές που θα συσταθούν στο μέλλον με νόμο.

Συγκεκριμένα ορίζονται τα εξής:

- 1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.*
- 2. 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. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.*
- 3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση*

²⁷ Βενιζέλος Ευ. « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ.Ν Σάκκουλα (2002), σελ. 221

των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Το Σύνταγμα συστηματοποίησε τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές, τα οποία είναι :

- Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία
- Τα « ανάλογα προσόντα» που θα πρέπει να κατέχουν τα μέλη
- Η ορισμένη θητεία των μελών
- Ως όργανο επιλογής ορίστηκε η Διάσκεψη των Προέδρων
- Η ανάδειξη των μελών απαιτεί την επίτευξη ομοφωνίας ή αυξημένη πλειοψηφία 4/5 των μελών της Διάσκεψης
- Η σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με τη Βουλή και τον κοινοβουλευτικό τους έλεγχο, που θα ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

Ο κοινός νομοθέτης θέσπισε τον ν. 3051/2002, ως εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο²⁸, ο οποίος στην συνέχεια τροποποιήθηκε μερικώς με το άρθρο 61 του Ν. 4055/2012.²⁹

Ο πρώτος νόμος εξειδίκευσε περισσότερο τις ρυθμίσεις για τα μέλη των αρχών και την ανεξαρτησία τους, την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού τους, τα προσόντα που απαιτούνται για τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις αρχές, ενώ ο δεύτερος, τροποποίησε σημεία που στην εξέλιξη του θεσμού δημιούργησαν προβλήματα στις αρχές, αναφορικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία για την ανάδειξη των μελών των αρχών και την επιλογή του προσωπικού τους.

Οι εξειδικευμένες ρυθμίσεις είναι οι εξής :

- Τα μέλη απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας
- Δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές
- Τα « ανάλογα προσόντα» των προσώπων που θα επιλέγονται ως μέλη τους, είναι: α) *το εγνωσμένο κύρος, β) η επιστημονική κατάρτιση, γ) η*

²⁸ Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»

²⁹ Άρθ. 61 του ν. 4055/2012 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών»

επαγγελματική εμπειρία σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών. Επίσης, τα κωλύματα διορισμού και τα ασυμβίβαστα για τα μέλη των αρχών, καθώς και τις κυρώσεις που επέρχονται (έκπτωση, παραίτηση)

- Η πράξη διορισμού των οργάνων γίνεται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού
- «Τετραετής θητεία» των μελών και δυνατότητα ανανέωσής της «με τρόπο που να διασφαλίζει την συνέχεια της λειτουργίας των ανεξαρτήτων αρχών»
- Την επιλογή του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού είτε ως μόνιμου, είτε ως προσλαμβανόμενου με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, είτε με έμμισθη εντολή (δικηγόροι)
- Οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις που εκδίδουν ελέγχονται δικαστικά.
- Τους ανατίθενται διαφορετικής φύσεως αρμοδιότητες: γνωμοδοτικές, εισηγητικές, συμβουλευτικές, ελεγκτικές, διαιτητικές κ.ά

Το Σύνταγμα προέβλεπε ότι ο Κανονισμός της Βουλής θα καθόριζε:

- την διαδικασία επιλογής των μελών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής,
- την σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και
- την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου των αρχών.

Πράγματι ο Κανονισμός της Βουλής, αναφορικά με το όργανο επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών και την διαδικασία επιλογής τους, προβλέπει στο άρθρο 14 περίπτωση δ': «Η Διάσκεψη των Προέδρων δ) *επιλέγει με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής ομοφώνως, άλλως με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τα μέλη των κατά το άρθρο 101 Α του Συντάγματος Ανεξάρτητων Αρχών και μπορεί σε όσες περιπτώσεις το προβλέπει ο νόμος να ανακαλεί την επιλογή και να αποφασίζει την αντικατάσταση μέλους ή του συνόλου των μελών ανεξάρτητης αρχής, με την ίδια πλειοψηφία ή να αποφασίζει την έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης για τις αναφερόμενες στο άρθρο 3 παρ.4 του ν.3051/2002 πράξεις ή την αποδοχή της παραίτησής τους*».

Η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ένα κοινοβουλευτικό όργανο που αποτελείται από:

- τον Πρόεδρο της Βουλής
- τους Αντιπροέδρους της Βουλής
- τους διατελέσαντες Προέδρους της Βουλής, εφόσον έχουν εκλεγεί Βουλευτές
- τους Προέδρους των Διαρκών Επιτροπών,
- τον Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας,
- τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων
- έναν ανεξάρτητο Βουλευτή, ως εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων, εφόσον ο αριθμός αυτών είναι τουλάχιστον πέντε (5).

Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών της. Σε περίπτωση ισοψηφίας, υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου.³⁰

Η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων, ύστερα από εισήγηση του Προέδρου της Βουλής, με ομοφωνία ή με αυξημένη πλειοψηφία 4/5 των παρόντων μελών, δηλαδή με απόφαση του 80%. Αποτελεί μια διαδικασία που δημιουργεί πολλά προβλήματα και καθιστά δύσκολη την ομαλή λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο.

Αναφορικά με την σχέση των αρχών με τη Βουλή και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στον οποίο υπόκεινται οι αρχές, ο Κανονισμός της Βουλής στα άρθρα 14 ζ και 138^Α προβλέπει:

- Την υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων για το έργο τους στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος την διαβιβάζει στην Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας
- Την υποβολή ειδικών εκθέσεων για τα θέματα της αρμοδιότητάς τους, οι οποίες διαβιβάζονται στις οικείες επιτροπές της Βουλής
- Την παραγγελία ενημέρωσης της Βουλής από τις ανεξάρτητες αρχές για υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, μέσω υποβολής ειδικών εκθέσεων

³⁰ Άρθ. 13 του Κανονισμού της Βουλής

- Την κλήση σε ακρόαση των Προέδρων των ανεξάρτητων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, όταν κρίνεται αναγκαίο για ενημέρωση επί θεμάτων σχετικά με το αντικείμενο κάθε αρχής
- Τον ορισμό ως οργάνου ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών, της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας
- Την δυνατότητα αναφοράς των ανεξάρτητων αρχών στη Βουλή για την προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής τους και την κατάθεση αντιγράφου του σχεδίου Προϋπολογισμού τους, που στη συνέχεια εγκρίνει ο Υπουργός των Οικονομικών.

Μέσα από αυτή την διαδικασία σύνδεσης των ανεξάρτητων αρχών με την Βουλή και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο που ασκείται στο έργο τους, προκύπτει ότι τελικά οι ανεξάρτητες αρχές δεν δρουν τελείως ανεξέλεγκτα. Υπόκεινται σε έλεγχο, όπως όλα τα υπόλοιπα κρατικά όργανα, σύμφωνα με τις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

6. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Ως θεσμός, οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν όργανα (συλλογικά ή μονοπρόσωπα) των οποίων τα μέλη απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και δεν επιλέγονται από την Κυβέρνηση, με συνήθη διαδικασία.³¹

Η νομική τους θέση, ως οργάνων του κράτους, είναι ανάλογη με αυτή της Κυβέρνησης. Δεν τελούν σε καμία ιεραρχική σχέση προς τα άλλα κρατικά όργανα. Οι πράξεις τους υπόκεινται μόνο σε δικαστικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο. Μπορούν να ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα μόνο ύστερα από ρητή

³¹ Σπανού Κ. « Ανεξάρτητες Αρχές : Κρίση , Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», στο Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008), σελ. 231

εξουσιοδότηση νόμου και για την ρύθμιση εξειδικευμένων θεμάτων ή θεμάτων με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα.³²

Η γέννησή τους με τυπικό νόμο υποχρεώνει, αφενός, την Κυβέρνηση, που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, να δικαιολογήσει ενώπιον του Κοινοβουλίου τους λόγους που την οδήγησαν στην ίδρυση μιας νέας αρχής. Αφετέρου, θα καταγραφούν και οι απόψεις της αντιπολίτευσης. Έτσι η Βουλή σε κάθε περίπτωση θα ψηφίσει έναν ιδρυτικό νόμο που θα συμβάλει και θα θωρακίσει το κύρος του θεσμού.³³

7.Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΤΟΥΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

Εξαιτίας της ιδιορρυθμίας που παρουσιάζει ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών, ξεκίνησε έντονη συζήτηση και εκφράστηκαν φόβοι και επιφυλάξεις αναφορικά με τον βαθμό ανεξαρτησίας των αρχών και την *αναδιάρθρωση του θεσμικού τοπίου*.³⁴

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών προκαλούσε «*αμηχανία*», γιατί τους παρασχέθηκαν αρμοδιότητες κανονιστικές, που ανήκαν στην νομοθετική λειτουργία, δικαστικές, ως όργανα ελέγχου, επιβολής κυρώσεων, επίλυσης διαφορών, αρμοδιότητες που ανήκαν στην δικαστική εξουσία, διοικητικές, με την έκδοση διοικητικών πράξεων, που ανήκαν στην εκτελεστική εξουσία. Η αμηχανία αυτή, προκαλείτο επειδή δεν μπορούσε να προσδιοριστεί σε ποια από τις τρεις εξουσίες του δημοκρατικού πολιτεύματος εντάσσονται οι ανεξάρτητες αρχές ή εάν αυτές συνιστούν την «*τέταρτη εξουσία*», ως εκ τούτου όργανα ανεξέλεγκτα.

³² Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. « Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 170

³³ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ 22

³⁴ Σπανού Κ. « Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» σε Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008), σελ.224

Εξάλλου, ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών δεν είχε προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα, ώστε να καθοριστεί η φύση των αρμοδιοτήτων τους συνταγματικά.³⁵

Χαρακτηριστικές της εν λόγω αμηχανίας ήταν οι απόψεις που εκφράστηκαν από διάφορους βουλευτές κατά την συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων τόσο από τη νομοθετική εξουσία, όσο και από την εκτελεστική εξουσία, υποστηρίχθηκε ότι ο θεσμός αυτός αποστερεί την Κυβέρνηση και τη Βουλή από την δυνατότητα ρύθμισης συγκεκριμένης ύλης θεμάτων.

Για το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης και την πολιτική ευθύνη, διατυπώθηκε η άποψη ότι θα πρέπει να εξεταστεί το σοβαρό ζήτημα του εάν θα έχουν πολιτική ευθύνη και εάν θα λογοδοτούν δημόσια, όπως και τα υπόλοιπα πολιτικά όργανα.

Αναφορικά με το ζήτημα σε ποια εξουσία ανήκουν, υποστηρίχθηκε ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι αρχές διοικητικές. Δεν έχουν ούτε νομοθετικές, ούτε δικαστικές εξουσίες και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να συγχέονται με αυτές τις εξουσίες. Όμως στην πράξη λειτουργούσαν με τρόπο που νόθευε τις εξουσίες αυτές και γι' αυτό και δημιουργούνταν προβλήματα νομιμοποίησής τους.³⁶

α) Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν νομοθετικές αρμοδιότητες, αλλά δεν ανήκουν στην νομοθετική εξουσία

Οι ανεξάρτητες αρχές ιδρύονται με πρωτοβουλία της νομοθετικής εξουσίας, η οποία τους παρέχει εξουσιοδότηση να ασκούν κανονιστικές αρμοδιότητες,

³⁵ Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. « Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 170

³⁶ Πρακτικά Αναθεώρησης του Συντάγματος 21-3-2001 (απόγευμα): Ι . Βαρβιτσιώτης: «ο θεσμός αυτός στερεί μια ύλη τόσο από την Κυβέρνηση όσο και από τη Βουλή» , Κ. Γείτονας: «πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα της πολιτικής τους ευθύνης έναντι του ελληνικού λαού και συνεπώς το ζήτημα της δημόσιας λογοδοσίας τους», Κων. Μητσοτάκης: « είναι διοικητικές αρχές, δεν έχουν ούτε νομοθετική εξουσία, ούτε δικαστική εξουσία και δεν μπορούν να συγχέονται, ούτε με τη νομοθετική ούτε με τη δικαστική εξουσία και ότι όπως είχαν καθιερωθεί και όπως στην πράξη κινδύνευε να εξελιχθούν, κινδύνευαν να νοθεύσουν τις εξουσίες»

που αφορούν τη ρύθμιση συγκεκριμένων θεμάτων. Οι αρμοδιότητες αυτές καθορίζονται σε συγκεκριμένα πλαίσια που ορίζει ο νομοθέτης και σε καμία περίπτωση δεν είναι απεριόριστες, ώστε να αποκτήσουν ευρεία νομοθετική αρμοδιότητα. Υπό αυτή την έννοια, δεν ανήκουν στη νομοθετική εξουσία.³⁷

Περαιτέρω, η δραστηριότητα των αρχών υπάγεται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Βουλής, ο οποίος ασκείται μέσω ετήσιων εκθέσεων, μέσω ειδικών εκθέσεων για συγκεκριμένα θέματα για τα οποία ζητά ενημέρωση η Βουλή, μέσω ακρόασης του Προέδρου τους στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Με την υποβολή ερωτήσεων και επερωτήσεων των βουλευτών για την δράση των ανεξάρτητων αρχών προς τον αρμόδιο Υπουργό, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου της διοίκησης, ελέγχονται οι πράξεις ή οι παραλείψεις τους. Ο αρμόδιος Υπουργός ελέγχεται από τη Βουλή έχοντας την πολιτική ευθύνη, όχι μόνο της λειτουργίας των αρχών αλλά και του έργου τους. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η δράση των αρχών εκφεύγει του σκοπού για τον οποίο είχαν συσταθεί, ο νομοθέτης και πάλι θα παρέμβει με πρόβλεψη κατάργησής τους με νόμο.³⁸

β) Οι ανεξάρτητες αρχές έχουν δικαστικές αρμοδιότητες, αλλά δεν ανήκουν στην δικαστική εξουσία

Στις ανεξάρτητες αρχές παρέχονται δικαστικές αρμοδιότητες, δηλαδή αρμοδιότητες να κρίνουν την σωστή τήρηση ενός πλαισίου κανόνων, να επιβάλλουν κυρώσεις στους παραβάτες, να μεσολαβούν ως διαιτητές μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων, να επιλύουν διαφορές μεταξύ διοικουμένων και διοικητικών φορέων. Όμως δεν αποτελούν οι ίδιες οι αρχές όργανα της δικαστικής εξουσίας, γιατί οι δικές τους διοικητικές πράξεις ελέγχονται από όργανα της δικαστικής εξουσίας, τα διοικητικά δικαστήρια και μάλιστα από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ο έλεγχος επομένως στον οποίο υπόκεινται οι πράξεις των ανεξαρτήτων αρχών είναι ουσιαστικός και μειώνει το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, αφού *ο έλεγχος από τη δικαστική εξουσία πηγάζει από τη λαϊκή κυριαρχία*.³⁹

³⁷ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ. 40

³⁸ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ. 41

³⁹ Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995), σελ. 43

γ) Οι ανεξάρτητες αρχές είναι διοικητικά όργανα , αλλά δεν υπάγονται στην ιεραρχική εξουσία της Κυβέρνησης

Οι ανεξάρτητες αρχές είναι όργανα στα οποία ανατίθεται η αντιμετώπιση ζητημάτων που τα παραδοσιακά όργανα και οι υπηρεσίες του κράτους αδυνατούν να αντιμετωπίσουν, είτε επειδή στερούνται αξιοπιστίας, είτε επειδή δεν έχουν την αναγκαία τεχνογνωσία, εμπειρία και υποδομή.⁴⁰

Δεν αντικαθιστούν τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, αφού ασκούν δραστηριότητες τελείως διαφορετικές από αυτά, που όμως λειτουργούν συμπληρωματικά στην διοικητική λειτουργία προς όφελος των πολιτών. Το πρόβλημα εντοπίζεται στον τομέα της ευθύνης, δηλαδή του ποιος θα ελέγχεται για την δράση των αρχών αυτών, ώστε αυτές να μην μένουν ανεξέλεγκτες. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπάγονται στην ιεραρχική διάρθρωση της διοίκησης, στην κορυφή της οποίας υπάρχει ο αρμόδιος Υπουργός, που καθίσταται και πολιτικά υπεύθυνος. Επομένως, η δράση των αρχών κινείται πέραν του ελέγχου της Βουλής, του κορυφαίου οργάνου ελέγχου της Διοίκησης, που θα μπορούσε να αποδώσει πολιτική ευθύνη.⁴¹

Η μη απόδοση πολιτικής ευθύνης από το κοινοβούλιο, χαρακτηρίστηκε ως «*ρωγμή στην ενότητα του κράτους*», όμως θεωρήθηκε συνταγματικά ανεκτή, λόγω των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζουν οι ανεξάρτητες αρχές, ως φραγμοί στην κομματική αυθαιρεσία.⁴²

Συνεπώς το πραγματικό πρόβλημα της αμηχανίας που δημιουργήθηκε, αφορούσε την υπαγωγή των αρχών υπό τον έλεγχο της Βουλής, αφού το σύνολο της δραστηριότητας της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να υπάγεται

⁴⁰ Μακρυδημήτρης Αντ. « Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε αύριο», στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλ.Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.33

⁴¹ Ηλιάδου Αικ. «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα», στο Δ. Τσάτσου- Ευ. Βενιζέλου- Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2001), σελ. 394

⁴² Αλιβιζάτος Ν. «Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση» εκδ. Πόλις (2001), σελ. 114.

στον έλεγχο της Βουλής. Με την ίδρυση των ανεξάρτητων αρχών φαινόταν ότι *αλλοιώνεται το περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών*.⁴³

Τα ιδιόμορφα αυτά κρατικά όργανα, οι ανεξάρτητες αρχές, συνιστούν *παράδοξο, αν όχι και ανωμαλία για την δημοκρατία* και αυτό γιατί λαμβάνουν πολλές δυσάρεστες αποφάσεις με έντονο πολιτικό χρώμα, παρόλο που δεν έχουν δημοκρατική νομιμοποίηση. Το πολιτικό σύστημα αναγκάστηκε να αποδεχθεί αυτή την *απόκλιση*, προκειμένου να υπάρχουν όργανα που θα ασκούν ανεπηρέαστα το έργο που τους έχει ανατεθεί, χωρίς να υπάγονται σε κανενός είδους διοικητικό έλεγχο, αλλά μόνο σε δικαστικό.⁴⁴

Η ανάγκη σύστασης αυτών των αρχών από την ελληνική πολιτεία, οι οποίες έγιναν αποδεκτές ως *ανεκτά θεσμικά μορφώματα* εντός του ισχύοντος πλαισίου διάκρισης και διασταύρωσης των δημοκρατικών λειτουργιών⁴⁵, δικαιολόγησε το κενό δικαίου που υπήρχε πριν την αναθεώρηση του 2001. Με την συνταγματοποίηση των ανεξάρτητων αρχών των δικαιωμάτων και των ρητών εγγυήσεων ανεξαρτησίας με τις οποίες πρέπει αυτές να περιβάλλονται, καλύπτεται το νομικό κενό από τον συνταγματικό νομοθέτη.⁴⁶

8.Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ, ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ

⁴³ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρης –Ολ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ 116

⁴⁴ Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους», στο Ν. Φραγκάκη (επιμ.), Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ. 33-34

⁴⁵ Καμτσιδου Ι. « Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999», Το Σ1999, σελ.543

⁴⁶ Μαυρομούστακου Ηβ. «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη(2012), σελ. 56

Οι ανεξάρτητες αρχές παρουσιάζουν μια επιπλέον ιδιαιτερότητα. Εκτός από την δημοκρατική τους νομιμοποίηση στο πολιτικό σύστημα της χώρας διεκδικούν και μια άλλη μορφή νομιμοποίησης, τη *διαδικαστική νομιμοποίηση, ως εναλλακτική βάση της δράσης τους*.

Αυτή η βάση στηρίζεται στην *έννοια της « ορθής» απόφασης, την τεχνική γνώση, την αμεροληψία και την διαφάνεια*.

Η ορθή απόφαση σημαίνει ότι η απόφαση που θα ληφθεί τελικά θα έχει το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα με το λιγότερο δυνατό κόστος.

Η τεχνική γνώση απαιτεί ειδίκευση και εμπειρία πάνω σε εξειδικευμένα και ιδιαίτεως τεχνικά ζητήματα που απαιτούν χειρισμό από εμπειρογνώμονες.

Η αμεροληψία προϋποθέτει απουσία κομματικής πίεσης, αποστάσεις από οικονομικά συμφέροντα που σχετίζονται με τα θέματα προς επίλυση.

Η διαφάνεια σημαίνει ότι όλες οι διεργασίες που γίνονται μέχρι την λήψη της σχετικής απόφασης, είναι ανακοινώσιμες και μπορεί ο οποιοσδήποτε να αναζητήσει τον έλεγχό τους και την νομιμοποίησή τους.

Όλα τα ανωτέρω αποτελούν *την εγγύηση για την ποιότητα των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών* και γι' αυτό το λόγο αυτές τα αποτελέσματα της δράσης των αρχών είναι σαφώς καλύτερα από αυτά των παραδοσιακών μορφών διοίκησης.

Ως εκ τούτου, *τα στοιχεία της εναλλακτικής νομιμοποίησης, είναι αυτά που αποτελούν κυρίως τον νεοτερισμό στους κόλπους των διοικητικών θεσμών, συντελούν σημαντικά στην νομιμοποίησή τους και συνιστούν την μετεξέλιξη του πολιτικού συστήματος*.⁴⁷

9.ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ, ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, Ή ΦΟΡΕΙΣ ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

⁴⁷ Σπανού Κ. « Ανεξάρτητες Αρχές : Κρίση , Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», στο Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008), σελ. 235-238

Εκτός από τον προβληματισμό αναφορικά με την νομική φύση των ανεξαρτήτων αρχών και την κατάταξή τους σε κάποια από τις τρεις λειτουργίες του δημοκρατικού πολιτεύματος, υπάρχει και μια άλλη συζήτηση αναφορικά με το εάν οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν θεσμικά αντίβαρα έναντι της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, εγγυήσεις προστασίας της πλειοψηφίας, ή φορείς αποπολιτικοποίησης της κρατικής εξουσίας.

Υπάρχει μια άποψη που υποστηρίζει ότι η δικαστική εξουσία και οι ανεξάρτητες αρχές που ασκούν έλεγχο στις αποφάσεις της πλειοψηφίας (κυβέρνησης), αποτελούν θεσμικά αντίβαρα απέναντι στην πλειοψηφία.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών στην κοινοβουλευτική δημοκρατία βασίζεται στην οριοθέτηση της άσκησης κάθε εξουσίας από διαφορετικά κρατικά όργανα. Η διασταύρωση των εξουσιών δίνει την δυνατότητα άσκησής τους σε ορισμένα πλαίσια έτσι ώστε κάθε εξουσία να *αντισταθμίζει με την παρουσία της τη δύναμη της άλλης και να την αποτρέπει από καταχρήσεις.*

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών μιας δημοκρατικής πολιτείας εξεταζόμενη από μια πιο σύγχρονη ματιά, θα μπορούσε να επιτρέψει είτε την δημιουργία νέων θεσμών, είτε την αναβάθμιση παλαιότερων αντιβάρων κατά της πλειοψηφίας, στο βαθμό που οι θεσμοί αυτοί δεν υπερβαίνουν τα πλαίσια που τους αναθέτει ο εκάστοτε νομοθέτης. Οι ανεξάρτητες αρχές σε αυτή την περίπτωση θα μπορούσαν να αποτελέσουν θεσμούς που ελέγχουν τις εγγυήσεις προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.⁴⁸

Εξάλλου, οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν, τους «*φύλακες του Συντάγματος*», όπως και οι δικαστές, και λειτουργούν ως *αντίβαρα κατά της πλειοψηφίας*, που ανακόπτουν την δράση της κυβέρνησης, ώστε αυτή να μην δρα ανέλεγκτη.⁴⁹

Στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, τα ήδη θεσμοθετημένα όργανα του κράτους, που έχουν ενταχθεί σε κάποια από τις τρεις δημοκρατικές λειτουργίες, δεν έχουν λόγο να ανταγωνίζονται μεταξύ τους για να διευρύνουν

48

Μανιτάκης Αντ., «Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή» (2011), www.constitutionalism.gr

⁴⁹ Αλιβιζάτος Ν. «Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση» εκδ. Πόλις (2001), σελ.223

την επιρροή τους στην εξουσία. Θεσμικά αντίβαρα στην προκειμένη περίπτωση θεωρούνται τα όργανα που έχουν σαν έργο την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών ενάντια στην αυθαιρεσία της εξουσίας. Οι ανεξάρτητες αρχές, αφού έχουν οπλιστεί με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, δεν λαμβάνουν εντολές από την εκάστοτε κυβέρνηση, στοχεύουν στην αμεροληψία και την αξιοκρατία, και ο ασκούμενος σε αυτές κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν αλλοιώνει την κατοχυρωμένη ανεξαρτησία τους. Έτσι λειτουργούν ως σημαντικά *θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας, που προστατεύουν τις αξίες του κράτους δικαίου*.⁵⁰

Μια αντίθετη προσέγγιση υποστηρίζει ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν θεσμικά αντίβαρα κατά της πλειοψηφίας, αλλά *εγγυήσεις που προστατεύουν το σύνολο του πολιτικού συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης*.⁵¹

Ο ρόλος που διαδραματίζουν στην πολιτική σκηνή της χώρας, σχετίζεται με την προστασία του δικαίου, του πλουραλισμού, της δημοκρατίας, ενάντια στην υπερσυγκέντρωση οικονομικών, επικοινωνιακών και πολιτικών επιρροών, και για τον λόγο αυτό θα πρέπει να εγγυώνται το δημοκρατικό κράτος δικαίου, όπως και η δικαστική εξουσία.⁵²

Η διαφορά μεταξύ αντιβάρων έναντι της πλειοψηφίας και εγγυήσεων που προστατεύουν το σύνολο του πολιτικού συστήματος, έγκειται στο ότι τα αντίβαρα αποτελούν ανασχέσεις κατά της αυθαιρεσίας της πλειοψηφίας, δηλαδή της κυβέρνησης, ενώ οι εγγυήσεις λειτουργούν προστατευτικά σε όλο το πολιτικό σύστημα απέναντι στην συνεχώς εντονότερη παρέμβαση των ισχυρών συμφερόντων.

Διατυπώνεται όμως και μια τρίτη άποψη, ότι ο χαρακτηρισμός των ανεξάρτητων αρχών ως θεσμικών αντιβάρων έναντι της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ή ως εγγυητών του δημοκρατικού κράτους

⁵⁰ Τασόπουλος Γ. « Τα Θεσμικά Αντίβαρα της Εξουσίας και η Αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2007), σελ.73

⁵¹ Βενιζέλος Ευ. «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση», στο Φ.Ι.Κοζύρη-Σ.Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα(2003), σελ. 16

⁵² Βενιζέλος Ευ. « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21° αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ. Σάκκουλα (2002),σελ. 227

δικαίου, αποτελεί ένα « ψευτοδίλημμα», αφού δεν προσδιορίζεται ούτε το υποκείμενο, ούτε και το αντικείμενο του περιορισμού.⁵³

Η απάντηση που επιχειρείται να δοθεί στηρίζεται στην διαπίστωση πως δεν ασκούν όλες οι ανεξάρτητες αρχές την ίδια λειτουργία, αλλά έχοντας διαφορετικά πεδία δράσης, αναπτύσσουν μορφές παρέμβασης ανάλογες με το αντικείμενο της δράσης τους. Έχει υποστηριχθεί ότι *θα ήταν μονομερής* καθεμιά από τις ανωτέρω θεωρήσεις, αφού οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπερασπίζονται τα δικαιώματα της μειοψηφίας, στον αγώνα ενάντια στην πλειοψηφία, ούτε αποτελούν όργανα που συμπληρώνουν τη δικαστική εξουσία. Αυτό που επιτελούν οι ανεξάρτητες αρχές είναι να αποπολιτικοποιήσουν, να ουδετεροποιήσουν και στεγανοποιήσουν πεδία της διοικητικής δράσης, από τις κομματικές επιρροές, αλλά και από τις επιρροές των ισχυρών οικονομικών και επικοινωνιακών κέντρων. Συνεπώς οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν κρατικά όργανα που αναπτύσσουν την δραστηριότητά τους σε συγκεκριμένα πεδία που δεν άπτονται της πολιτικής, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την ουδέτερη στάση τους απέναντι στην πολιτική.⁵⁴

Επειδή ακριβώς οι ανεξάρτητες αρχές δεν ανήκουν σε καμία από τις παραδοσιακές λειτουργίες, υπήρχε η άποψη ότι αυτές συνιστούν την «τέταρτη εξουσία», δηλαδή είναι φορείς άσκησης κρατικής εξουσίας πέραν της κλασικής τριμερούς διάκρισης. Όπως έχει επισημανθεί συναφώς « *ή είναι ή δεν είναι ανεξάρτητες και δεν είναι γι' αυτό δυνατόν να ταυτίζονται με τη νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική λειτουργία*».⁵⁵

Έχει διατυπωθεί, πάντως και η αντίθετη άποψη. Στόχος ήταν να αναδείξει ακριβώς την αυτοτέλεια και την ανεξαρτησία αυτών των αρχών έναντι της

⁵³ Κοντιάδης Ξ. « Η Σχέση Πολιτικών Κομμάτων και Ανεξαρτήτων Αρχών, Μεταξύ Έντασης και Συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή Απολιτικοποίηση της Δημοκρατίας», στο Δ. Τσάτσου- Ξ. Κοντιάδη « Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων» εκδ. Παπαζήση (2003), σελ.140

⁵⁴ Κοντιάδης Ξ. « Η Σχέση Πολιτικών Κομμάτων και Ανεξαρτήτων Αρχών, Μεταξύ Έντασης και Συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή Απολιτικοποίηση της Δημοκρατίας», στο Δ. Τσάτσου- Ξ. Κοντιάδη « Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων» εκδ. Παπαζήση (2003), σελ.141-142

⁵⁵ Παπαδημητρίου Γ. Σχόλιο στο Κ. Γώγος «Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος», Πρακτικά Συνεδρίου του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν, Σάκκουλα (2002), σελ. 248

εκτελεστικής εξουσίας και να δώσει έμφαση στην αμφισβήτηση της κρατικής παρέμβασης στα κοινωνικά και οικονομικά θέματα. Να δημιουργήσει την αίσθηση ότι έχει επέλθει η δυνατότητα επίλυσης των συγκρούσεων με μη κρατική παρέμβαση, *με βάση τα σχήματα του ελάχιστου κράτους και του πολυκεντρισμού της εξουσίας*.⁵⁶

Σε κάθε περίπτωση η σύσταση των ανεξάρτητων αρχών, ως κρατικών οργάνων με ιδιόζουσα φύση, δημιούργησε επιφυλάξεις αναφορικά με την εκχώρηση εξουσιών από το κράτος και την λογοδοσία τους σε κοινοβουλευτικό όργανο, και φόβους μήπως αυτές εξελιχθούν εύκολα « σε ανεξέλεγκτο κράτος εν κράτει». Έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι αυτές συνιστούν αναμφισβήτητα «*ρωγμή στην ενότητα του κράτους*», αναφορικά με την ανάληψη της πολιτικής ευθύνης και η *ρωγμή αυτή* κρίνεται ήδη συνταγματικά ανεκτή και επιβεβλημένη, δεδομένου ότι παρουσιάζουν πλεονεκτήματα, ως αναχώματα στην αυθαιρεσία του κομματικού μηχανισμού.⁵⁷

ΜΕΡΟΣ 2ο

ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΕΚΥΨΑΝ ΚΑΤΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

⁵⁶ Κοντιάδης Ξ. « Η Σχέση Πολιτικών Κομμάτων και Ανεξαρτήτων Αρχών, Μεταξύ Έντασης και Συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή Απολιτικοποίηση της Δημοκρατίας», στο Δ. Τσατσου- Ξ. Κοντιάδη « Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων» εκδ. Παπαζήση (2003), σελ.142

⁵⁷ Αλιβιζάτος Ν. «Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση» εκδ. Πόλις (2001), σελ. 114.

ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥΣ

Το θεσμικό πλαίσιο που παρουσιάστηκε αναλυτικά στο πρώτο μέρος της εργασίας εφαρμόστηκε για περίοδο περίπου δεκαεπτά χρόνων. Στα χρόνια αυτά εφαρμογής του παρουσιάστηκαν προβλήματα και δυσλειτουργίες σχεδόν σε όλα τα σημεία της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών, τα οποία επισημάνθηκαν από όλους τους εμπλεκόμενους σε αυτές τις αρχές, δηλαδή πρωτίστως τα μέλη τους και μετά τους πολιτικούς και τους θεωρητικούς. Συνειδητοποιήθηκε από όλους η ανάγκη αναδιοργάνωσης των ανεξάρτητων αρχών και διατυπώθηκαν σχετικές προτάσεις.

1.Ο ΤΡΟΠΟΣ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Ο τρόπος ανάδειξης των ανεξάρτητων αρχών είναι η πρώτη από τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας τους.⁵⁸

Κατά την συζήτηση που διεξήχθη στην διάρκεια της αναθεωρητικής διαδικασίας, υπήρξε αντιπαράθεση μεταξύ των κοινοβουλευτικών ομάδων αναφορικά με το όργανο επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Η αντιπαράθεση αυτή αφορούσε το εάν η επιλογή θα γίνεται από την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής, που έχει αμιγώς κομματική σύνθεση σύμφωνα με την δύναμη των κομμάτων στη Βουλή, με πλειοψηφία 2/3 ή εάν θα γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, ένα κοινοβουλευτικό όργανο, με ομοφωνία ή με αυξημένη πλειοψηφία 4/5, επειδή στο όργανο αυτό το κυβερνών κόμμα έχει μεγαλύτερη συμμετοχή από την αναλογία της δύναμης των κομμάτων στη Βουλή.⁵⁹

⁵⁸ Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.34

⁵⁹ Βενιζέλος Ευ. «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση», στο Φ.Ι. Κοζύρη- Σ. Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα(2003), σελ. 18

Τελικά επιλέχθηκε η δεύτερη άποψη και με το άρθ. 101^A του Συντάγματος, τα μέλη των πέντε ανεξάρτητων αρχών που προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα, επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, η σύνθεση της οποίας διαμορφώνεται από σύνοδο σε σύνοδο, ανάλογα με τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης, τον αριθμό των κοινοβουλευτικών ομάδων, την κομματική προέλευση των πρώην Προέδρων της Βουλής.⁶⁰

Αυτό το σύστημα επιλογής, που υιοθετήθηκε από τον συντακτικό νομοθέτη στην Ελλάδα, αποτελεί τον πιο αυστηρό τρόπο επιλογής διεθνώς. Σε άλλες χώρες η επιλογή γίνεται είτε με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, είτε του Προέδρου της Δημοκρατίας, είτε της Βουλής.⁶¹

Στην προκειμένη περίπτωση η επιλογή από την Διάσκεψη των Προέδρων *συγκέντρωνε ταυτόχρονα ένα μειονέκτημα και ένα πλεονέκτημα*. Το μειονέκτημα ήταν πως το όργανο αυτό δεν συγκροτείται κατ' αναλογία των δυνάμεων των κομμάτων της Βουλής, αλλά υπερέχει η συμμετοχή των προσώπων της συμπολίτευσης. Κατά συνέπεια, για τη λήψη απόφασης, γενικά για θέματα αρμοδιότητάς της, για τα οποία είναι αρκετή η συνηθισμένη πλειοψηφία, η συγκέντρωση της πλειοψηφίας από το κυβερνών κόμμα είναι άνετη.⁶²

Το πλεονέκτημα ήταν ο «*συζητητικός*» *χαρακτήρας του οργάνου*, που διευκολύνεται επειδή τα μέλη συμμετέχουν σε αυτό, λόγω της ιδιότητας που φέρουν κατά τον Κανονισμό της Βουλής, γεγονός που επιτρέπει την επιλογή προσώπων υψηλού κύρους μέσα από ήπια διαλογική συζήτηση.⁶³

Η διαδικασία ανάδειξης των μελών των ανεξάρτητων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων, με ομοφωνία ή αυξημένη πλειοψηφία, όπως αυτή προβλέφθηκε από το αρθ. 101^A του Συντάγματος, αποτελεί «*μία προληπτικού χαρακτήρα συνταγματική εγγύηση της ανεξαρτησίας των αρχών*». Υπαγορεύτηκε από τις ιδιαίτερες πολιτικές συνθήκες, με σκοπό:

⁶⁰ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.111

⁶¹ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.121

⁶² Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.112

⁶³ Βενιζέλος Ευ. « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλα (2002), σελ. 224

α) να εξασφαλίσει την αμερόληπτη κρίση του πολιτικού συστήματος, δίνοντας παράλληλα στην αντιπολίτευση αποφασιστικό ρόλο, *κάμπτοντας την αρχή της πλειοψηφίας, χάριν της αρχής της συναίνεσης*.⁶⁴ Η υπερκομματική εκλογή αποτελεί *αναγκαία συνθήκη*, που εγγυάται την ανεξαρτησία τους, *όχι όμως και ικανή*, αφού υπάρχουν και άλλα στοιχεία που απαιτούνται για να ολοκληρωθεί αυτή η ανεξαρτησία.⁶⁵

β) να αποτελέσει το μέσο της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, που δημιουργεί προβληματισμούς, επειδή δεν είναι άμεση, όπως γίνεται με την ανάδειξη των μελών της Βουλής. Μέσω αυτού του κοινοβουλευτικού οργάνου, της «*κοινοβουλευτικής αριστοκρατίας*» της Βουλής, επιτυγχάνεται η έμμεση αλλά καθόλα δημοκρατική νομιμοποίησή τους, με τρόπο ανάλογο με αυτό της επιλογής των δικαστών.⁶⁶

Η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5, που απαιτείται από το άρθρο 101^A του Συντάγματος, σημαίνει ότι για την εκλογή των προσώπων χρειάζεται να συμπράξουν δύο τουλάχιστον κόμματα, η συμπολίτευση και η αντιπολίτευση και ότι ο εκάστοτε Πρόεδρος της Βουλής θα πρέπει να αναλάβει την επίτευξη σύμπτωσης των απόψεων των κοινοβουλευτικών ομάδων, ώστε να υπάρξει πολιτική ισορροπία και να εξουδετερωθεί η οποιαδήποτε υποψία κομματικής επιρροής, «*πράγμα αρκετά δυσχερές και χρονοβόρο*».

Η διαδικασία εκλογής επαφίεται στην ικανότητα του Προέδρου της Βουλής να διαβουλευτεί με τα κόμματα και στην υπευθυνότητα των κομμάτων, χωρίς όμως να προβλέπεται δυνατότητα εξόδου από μια ενδεχόμενη κρίση σε περίπτωση μη συγκέντρωσης της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας. Θεωρείται δε, ότι η ορισθείσα απαιτούμενη πλειοψηφία των 4/5, χωρίς μάλιστα να προβλέπεται εναλλακτική πλειοψηφία σε περίπτωση μη επίτευξής της, αποτελεί *πρωτοτυπία* που μπορεί όμως να *οδηγήσει σε συνταγματικό αδιέξοδο*.⁶⁷

⁶⁴ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.115

⁶⁵ Καμίνης Γ. «Ο Συνήγορος του Πολίτη» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.75

⁶⁶ Φραγκάκης Ν. « Ανεξάρτητες Αρχές. Γιατί;» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.22

⁶⁷ Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.16

Η εμπειρία δείχνει ότι η αναγκαστική συναίνεση που πρέπει να επιτευχθεί, οδηγεί στην επιλογή προσώπων « *ανώδυνων*», που μπορούν να γίνουν αποδεκτά από όλα τα κόμματα χωρίς φόβο, αλλά στην πραγματικότητα αυτό απηχεί την λογική *του ελάχιστου κοινού παρανομαστή*, που χαμηλώνει τον πήχη της ποιότητας και αδρανοποιεί τις αρχές.⁶⁸

Η πρώτη εφαρμογή της νέας συνταγματικής διάταξης οδήγησε σε ομόφωνη επιλογή, χωρίς να καταφύγει κανείς στην πλειοψηφία των 4/5. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι η Βουλή απαρτιζόταν από 3 έως 5 κοινοβουλευτικές ομάδες και ελάχιστους ανεξάρτητους βουλευτές, τα κόμματα είχαν κοινοβουλευτική και πολιτική ιστορία δεκαετιών και υπήρχε κλίμα πολιτικής συναίνεσης και συνεννόησης.⁶⁹

Πάντως, υπάρχει κίνδυνος στην περίπτωση που δεν μπορεί να συγκεντρωθεί η πλειοψηφία των 4/5 στην Διάσκεψη των Προέδρων, αυτό να συνεπάγεται την αδυναμία διορισμού των μελών μιας ανεξάρτητης αρχής. Το βάρος στην προκειμένη περίπτωση πέφτει στην αντιπολίτευση, η οποία εάν δεν συναινέσει, προκαλεί αδρανοποίηση και ευτελισμό της ανεξάρτητης αρχής, πολλώ δε μάλλον εάν αυτή είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη.⁷⁰

Πράγματι, οι εξελίξεις στην πολιτική πραγματικότητα, με την άνοδο στην Κυβέρνηση νέων πολιτικών δυνάμεων, επέφεραν αντίστοιχα αλλαγές και στη λειτουργία της Διάσκεψης των Προέδρων. Στη νέα Βουλή, στους κόλπους της οποίας υπάρχουν πλέον και νεο-ιδρυθέντα κόμματα, μεγάλος αριθμός νεοεκλεγέντων βουλευτών και αυξανόμενος αριθμός ανεξάρτητων βουλευτών έχει επικρατήσει ένα κλίμα τεταμένων πολιτικών σχέσεων, που δυσχεραίνει την επίτευξη συναινέσεων εντός του Κοινοβουλίου, αλλά ταυτόχρονα καθιστά περισσότερο από ποτέ αναγκαία τη λειτουργία του οργάνου.⁷¹

⁶⁸ Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξαρτήτων Αρχών και οι Προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.35

⁶⁹ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.119

⁷⁰ Ευ. Βενιζέλος: «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση», στο Φ.Ι. Κοζύρη- Σ. Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα(2003), σελ. 18

⁷¹ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ.119

Με το άρθρο 61 του ν.4055/2012 τροποποιήθηκαν οι παράγραφοι 2 και 5 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002, του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου για το άρθρο 101^Α, αναφορικά με την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, η οποία γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας.

Η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας είναι η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή που έχει σαν έργο *«τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και επί των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ), καθώς και την επεξεργασία προτάσεων που συμβάλλουν στη διαφάνεια της δημόσιας ζωής.»*⁷²

Η προτεινόμενη εμπλοκή της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατά τον διορισμό των τακτικών και αναπληρωματικών μελών *στοχεύει στην αναβάθμιση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών και τη στελέχωση αυτών με τα κατάλληλα πρόσωπα, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4055/2012. Κρίθηκε δε από το νομοθέτη, «ως η πλέον κατάλληλη να εισηγείται τα υποψήφια μέλη στην αρμόδια για την επιλογή τους Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, διευκολύνοντας δι' αυτού του τρόπου το έργο της.»*⁷³

Η Επιτροπή αυτή, μέσα από διαφανή διαδικασία που θα καθοριστεί με τον Κανονισμό της Βουλής, θα μπορεί να καταρτίζει χωρίς δεσμεύσεις τον κατάλογο των υποψηφίων μελών, διευκολύνοντας το έργο της Διάσκεψης των Προέδρων.⁷⁴

Πέρα από το γεγονός ότι η διαδικασία που χαρακτηρίζεται ως « διαφανής», στην ουσία πάσχει, αφού δεν ακολουθείται η συνήθης διαδικασία της προκήρυξης των θέσεων, της υποβολής υποψηφιοτήτων, κατάρτισης καταλόγου επιλεγέντων και επιλαχόντων, ενστάσεων κλπ , τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Διάσκεψης δεν δημοσιοποιούνται και εύλογα

⁷² www.hellenicparliament.gr/koinovouleftikes-epitropes/committee-detail-view

⁷³ Μαυρομούστακου'Ηβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος» στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου - Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Σάκκουλας (2013), σελ. 187

⁷⁴ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4055/2012.

διατυπώνονται ερωτήματα για *άτυπες διεργασίες και συνεννοήσεις*, εντός της Διάσκεψης, προκειμένου να επέλθει ισορροπία.⁷⁵

Βέβαια θα πρέπει να επισημανθεί ότι επειδή οι υποψηφίοι για τις θέσεις αυτές είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και ευρύτερης κοινωνικής αποδοχής, η οποιαδήποτε δημοσιοποίηση των λόγων μη επιλογής τους θα έπληττε την αξιοπρέπεια και την υπόληψή τους και θα στιγματίζε ίσως την μέχρι τότε επιτυχημένη σταδιοδρομία τους. Αυτό πράγματι θα συνιστούσε σημαντικό μειονέκτημα στην όλη διαδικασία, που θα πρέπει να είναι απολύτως διακριτική, ώστε να μην καθίσταται αποτρεπτική για την συμμετοχή αξιόλογων επιστημόνων στην διαδικασία ανάδειξης των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Για να καταστεί αρμόδια η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας για την εισήγηση των υποψηφίων μελών στην Διάσκεψη των Προέδρων απαιτείται η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, αφού η αρμοδιότητα εισήγησης δεν μπορεί να ανήκει παράλληλα σε δύο διαφορετικά όργανα της Βουλής. Πρέπει δε, να σημειώσουμε ότι μέχρι και σήμερα δεν έχει τροποποιηθεί ο Κανονισμός της Βουλής προς αυτή την κατεύθυνση.⁷⁶

Ενώ με το άρθρο 2 του ν.4325/2015 για τον Εκδημοκρατισμό της Διοίκησης, θεσπίστηκε η συμμετοχή κοινωνικών φορέων στη διαδικασία επιλογής των μελών του Α.Σ.Ε.Π. και του Συνηγού του Πολίτη, με σκοπό την ενίσχυση των ανωτέρω θεσμών και την διευκόλυνση επιλογής των μελών τους, μέσω της ενδεικτικής υπόδειξης προσώπων εγνωσμένου κύρους, κατάρτισης και εμπειρίας, τα οποία συγχρόνως απολαμβάνουν την ευρύτερη δυνατή κοινωνική αποδοχή.⁷⁷

Η συμμετοχή των κοινωνικών φορέων, που στην προκειμένη περίπτωση νοούνται, μεταξύ άλλων, οι Σύγκλητοι των Πανεπιστημίων, και οι Ενώσεις Δικαστικών Λειτουργών, πραγματοποιείται με την εισήγηση προσωπικοτήτων εγνωσμένου κύρους προς τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η εισήγηση υποβάλλεται υπό τη μορφή απλής γνωμοδότησης, χωρίς

⁷⁵ Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015), σελ.124

⁷⁶ Μαυρομούστακου Έβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου - Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Σάκκουλας (2013), σελ. 187

⁷⁷ Αιτιολογική έκθεση του ν.4325/2015 άρθρο 2 « Συμμετοχή της κοινωνίας στη διαδικασία στελέχωσης ΑΣΕΠ και Συνηγού του Πολίτη»

δεσμευτικό χαρακτήρα για τη Διάσκεψη, η οποία μπορεί να ορίσει άλλα πρόσωπα από αυτά που προέκυψαν από τη δημόσια διαβούλευση.

Αξίζει να επισημανθεί εν προκειμένω ότι ούτε αυτή η ρύθμιση εν τέλει εφαρμόστηκε. Πάντως και μετά την τροποποίηση του άρθρου 3 του ν. 3051/2002, από το άρθρο 61 του ν. 4055/2012, αλλά και τη διάταξη του άρθρου 2 του ν.4325/2015, διατηρήθηκε ως συνταγματικά προβλεπόμενη η απαίτηση της πλειοψηφίας των 4/5 των παρόντων μελών της Διάσκεψης των Προέδρων ή της ομοφωνίας, γεγονός που εξακολουθεί να δημιουργεί πρόβλημα στην περίπτωση της μη συγκέντρωσης της ανωτέρω πλειοψηφίας από κάποιο υποψήφιο. Ο τρόπος επιλογής των μελών των συνταγματικά προβλεπόμενων αρχών *χρήζει αναδιαμόρφωσης*, αφού στην πράξη έχει καταστεί προβληματικός.⁷⁸

Η διάταξη της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων ή της επίτευξης ομοφωνίας, που θεσμοθετήθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη βασίστηκε στην ανάγκη προστασίας των οργάνων αυτών από τις κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες και την κομματική αυθαιρεσία. Αφού στην πράξη μια τέτοια επιλογή δεν είναι εφικτή, προτείνεται η διαφοροποίηση του πλαισίου επιλογής των μελών τους ως εξής:

- Να αλλάξει η απαιτούμενη πλειοψηφία, από τα 4/5 των μελών της Διάσκεψης, στα 3/5, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η ευρεία συναίνεση, που ενισχύει το κύρος και την αξιοπιστία τους.⁷⁹

Η πρόταση αυτή έχει κατατεθεί και στην Επιτροπή Συνταγματικής Αναθεώρησης της Βουλής από την κυβερνητική παράταξη, όπως θα δούμε στο τρίτο μέρος της εργασίας.

- Να αλλάξει η απαιτούμενη πλειοψηφία στα 3/5, και οι υποψηφιότητες των μελών να υποστηρίζονται από εκπροσώπους δύο τουλάχιστον κοινοβουλευτικών ομάδων στα πλαίσια της Διάσκεψης.⁸⁰

⁷⁸ Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015), σελ.124

⁷⁹ Σωτηρέλης Γ. « Σύνταγμα & Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης». Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της «συναινετικής αναθεώρησης»...», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα(2000), σελ. 223

⁸⁰Μαυρομούστακου'Ηβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου - Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Σάκκουλας (2013), σελ. 188

- Να αλλάξει το όργανο επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών από την Διάσκεψη των Προέδρων στην *Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας*. Στην Επιτροπή αυτή της Βουλής, τα κόμματα συμμετέχουν κατ'αναλογία της δύναμής τους. Συμμετέχει δε σε αυτήν και ένας τουλάχιστον βουλευτής από κάθε Κοινοβουλευτική Ομάδα. Το ευέλικτο σχήμα του οργάνου αυτού, υποστηρίζεται ότι μπορεί να συμβάλει στην έγκαιρη επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών και ότι θα αποτρέψει το φαινόμενο της παράτασης της θητείας των μελών, λόγω αδυναμίας επιλογής τους από το αρμόδιο όργανο.⁸¹
- Να ανατεθεί η ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών σε *κοινοβουλευτικό όργανο με σταθερή και όχι κυμαινόμενη σύνθεση*. Δηλαδή αντί για την Διάσκεψη των Προέδρων, προτείνεται η *Ολομέλεια της Βουλής ή έστω μια διαρκής επιτροπή*, που θα έχει σύνθεση ανάλογη της δύναμης των κομμάτων.
- Προτείνεται επίσης να διενεργείται μυστική ψηφοφορία, ώστε να μπορούν οι βουλευτές να ψηφίζουν ελεύθερα, μειώνοντας την επιρροή των κομματικών ηγεσιών.
- Αναφορικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία, υποστηρίζεται επιπρόσθετα η πρόβλεψη της προσωρινής πλήρωσης της θέσης με απόλυτη πλειοψηφία, για την περίπτωση της μη επίτευξης επιλογής και η επανάληψη της ψηφοφορίας σε σύντομο χρονικό διάστημα.⁸²
- Να διατηρηθεί ως όργανο επιλογής η Διάσκεψη των Προέδρων, αλλά να απαιτείται απλή πλειοψηφία των μελών.⁸³
- Να γίνεται η επιλογή των Προέδρων των ανεξάρτητων αρχών από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, βάσει καταλόγου που θα του υποβάλει η κοινοβουλευτική πλειοψηφία (3 ονόματα) και η αντιπολίτευση (2 ονόματα), ελλείψει συναινέσεων για τα πρόσωπα που θα έπρεπε να στελεχώνουν τις Αρχές.⁸⁴

⁸¹Μαυρομούστακου'Ηβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου - Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Σάκκουλας (2013), σελ. 188

⁸² Χρυσόγονος Κων. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος» (τεύχ. 6/2000), αναδημοσίευση στο www.civilitas.gr (2007), σελ.4

⁸³ Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015),σελ.126

Ας σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη πρόταση έχει περιληφθεί στην ολοκληρωμένη πρόταση για τη Συνταγματική Αναθεώρηση με τίτλο «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα» που υποβλήθηκε στην Επιτροπή Διαλόγου για την Συνταγματική Αναθεώρηση, όπως θα αναλυθεί στο επόμενο μέρος της εργασίας.

- *Να επιλέγονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών από φορείς που διαθέτουν αυξημένη πολιτική νομιμοποίηση, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, ο Πρόεδρος της Βουλής. Τα μέλη να διορίζονται για μακρά θητεία χωρίς δυνατότητα ανάκλησης, παρά μόνον για αμέλεια στην εκτέλεση των καθηκόντων. Η επιλογή να γίνεται μεταξύ προσώπων που η σταδιοδρομία τους έχει ολοκληρωθεί, ή σε κάθε περίπτωση από πρόσωπα που δεν έχουν να αποκομίσουν όφελος από το διορισμό τους, ώστε η εικόνα αντικειμενικότητας που εμπνέουν να τους αποδίδει και το αυξημένο κύρος.*⁸⁵

- *Να γίνεται η επιλογή από τον λαό – σε συνδυασμό με την άμεση εκλογή του ανώτατου πολιτειακού άρχοντα, όπου οι επικεφαλής των ανεξάρτητων αρχών θα εκλέγονταν ως Αντιπρόεδροι της Δημοκρατίας. Η πρόταση αυτή, θεωρείται ότι συμβάλει στην βελτίωση του πολιτικού συστήματος, γιατί η σύνδεση του προσώπου του Προέδρου της Δημοκρατίας με τις ανεξάρτητες αρχές υποστηρίζεται ότι συνδυάζει «αέρα ανανέωσης», με πρακτικό προσανατολισμό. Ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών, αφού αυτές συνδέονται με ένα κλασικό θεσμό της πολιτικής εξουσίας και παράλληλα υποστηρίζεται θεσμικά η ανεξαρτησία των αρχών από την Κυβέρνηση.*⁸⁶

- Προτείνεται επίσης η στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών από την Ολομέλεια της Βουλής, που θα αποφασίζει με αυξημένη πλειοψηφία και η θέσπιση ως ασφαλιστικής δικλείδας την αδυναμία οριστικής πλήρωσης της θέσης, στην περίπτωση που δεν επιτευχθεί η αυξημένη πλειοψηφία.⁸⁷

⁸⁵ Φορτσάκης Θ. « Οι ανεξάρτητες αρχές στη πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλα (2002), σελ.133

⁸⁶ Τζέμος Β. « Ο Συνήγορος του Πολίτη. Αρμοδιότητες, Διοικητική Διαδικασία - Διαμεσολαβητική Δράση, Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις, Νομοθεσία», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012), σελ 25-26

⁸⁷ Καμτσίδου Ιφιγ. «Θεσμικές και Πολιτικές Διαστάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών», στο Φ.Ι.Κοζύρη- Σ. Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και

- Να γίνεται η ανάδειξη των αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων με απόλυτη πλειοψηφία, εάν δεν επιτυγχάνεται η πλειοψηφία των 4/5, ύστερα όμως από δημόσια προκήρυξη των θέσεων και αφού έχει γνωμοδοτήσει σχετικά η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.⁸⁸
- Εναλλακτικά προτείνεται η ανάδειξη των αρχών να γίνεται *είτε από την Ολομέλεια της Βουλής, είτε από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, με αυξημένη πλειοψηφία μεταξύ τριών υποψηφίων για τις αντίστοιχες θέσεις.* Στην περίπτωση που δεν επιτυγχανόταν αυτή η πλειοψηφία, θα μπορούσε να *διενεργείται κλήρωση μεταξύ των υποψηφίων που θα πρότείνει το κάθε κόμμα, εκδοχή που θα ήταν ίσως ορθότερη.* Μακροπρόθεσμα πάντως προτείνεται να *προγραμματιστεί το ενδεχόμενο τα ηγετικά μέλη των ανεξάρτητων αρχών να προέρχονται από εσωτερική εξέλιξη και επιλογή μεταξύ του στελεχιακού δυναμικού τους, κατά τρόπο ανάλογο με τα ισχύοντα τόσο στην δικαιοσύνη, όσο και στην υπόλοιπη διοίκηση.*⁸⁹
- Να παραμείνει ως όργανο επιλογής η Διάσκεψη των Προέδρων, αλλά να *προβλεφθούν περισσότερες ψηφοφορίες στην περίπτωση μη συγκέντρωσης της απαιτούμενης πλειοψηφίας,* προκειμένου να μην μένουν μετέωρες οι αρχές στην περίπτωση που δεν συγκεντρώνεται η πλειοψηφία των 4/5, ήτοι –κατ’ αναλογία με την ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας– να υπάρξει πρόβλεψη για περισσότερες ψηφοφορίες, *ώστε να μην καθίσταται ατελέσφορη και αναποτελεσματική η διαδικασία.*⁹⁰

2. Η ΘΗΤΕΙΑ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Η συνταγματική διάταξη προβλέπει τον διορισμό των μελών των ανεξάρτητων αρχών *με ορισμένη θητεία* (παρ. 1 του αρθ. 101^A του Συντάγματος), που

Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα(2003), σελ. 145

⁸⁸ Μακρυδημήτρης Αντ. «Σημεία για την Συνταγματική Αναθεώρηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015), σελ.172

⁸⁹ Μακρυδημήτρης Αντ. « Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε αύριο», στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.34

⁹⁰Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015), σελ.127

αποτελεί την πιο σημαντική και κρίσιμη θεσμική εγγύηση κατοχύρωσης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους.⁹¹

Η ορισμένη θητεία σημαίνει ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών εκλέγονται για να ασκούν τα καθήκοντά τους για ορισμένο χρονικό διάστημα. Επομένως *δεν απολαμβάνουν μονιμότητα ή ισοβιότητα*.⁹²

Η έγκαιρη ανανέωση της σύνθεσης των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί την δεύτερη προϋπόθεση της ανεξαρτησίας τους, μετά την ανάδειξη των μελών τους, που προαναφέρθηκε.⁹³

Η συνταγματική πρόβλεψη της ορισμένης θητείας των μελών, ως εγγύηση της ανεξαρτησία τους, αποτελεί ουσιαστικά μια *νομοθετική αυτοδέσμευση*, ότι θα τηρηθούν οι όροι που έχουν θεσπιστεί καθ' όλη την διάρκεια αυτής της θητείας και δεν θα θεσπιστούν όροι που ανατρέπουν την διάρκειά της, όπως ασυμβίβαστα. Η παραβίαση της ως άνω δέσμευσης προσβάλλει την αρχή του κράτους δικαίου και την εμπιστοσύνη, τόσο των μελών των Αρχών, όσο και των πολιτών.⁹⁴

Στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο (3051/2002 αρθ.3 και 5) προβλέφθηκε η τετραετής θητεία με δυνατότητα ανανέωσης (παρ. 2 αρθ.3) κατά τρόπο που διασφαλίζει την συνέχεια της λειτουργίας των αρχών.

Η διασφάλιση της λειτουργίας θα γινόταν:

- *με αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών μέχρι το διορισμό νέων.* (παρ. 2 αρθ. 3)
- *με τον διορισμό ορισμένων μόνο μελών (τα μισά) για θητεία δύο ετών* (παρ. 3 αρθ.5), έτσι ώστε στα μισά της θητείας των τακτικών μελών να

⁹¹ Τασόπουλος Γ., «Το Συνταγματικό Θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών» στο Κ. Σπανού – Δ. Σωτηρόπουλου «Κουλτούρα, Ιστορία, Δημοκρατία. Τιμητικός Τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο», εκδ. Παπαδόπουλος(2018), σελ.142

⁹² Ηλιάδου Αικ, «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα», στο Δ. Τσάτσου- Ευ. Βενιζέλου- Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, εκδ. Αντ.Ν, Σάκκουλα (2001),σελ 400

⁹³ Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ35

⁹⁴ Τασόπουλος Γ., «Το Συνταγματικό Θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών» στο Κ. Σπανού – Δ. Σωτηρόπουλου «Κουλτούρα, Ιστορία, Δημοκρατία. Τιμητικός Τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο», εκδ. Παπαδόπουλος(2018), σελ.143

έχει ανανεωθεί η θητεία των υπόλοιπων μελών και να μην υπάρχει πρόβλημα νομιμοποίησης των αποφάσεων των αρχών

- με διορισμό νέου μέλους για το υπόλοιπο της θητείας σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης (παρ. 2 αρθ. 3)

Μέχρι την αναθεώρηση του 2001, η διάρκεια της θητείας των μελών, στις ανεξάρτητες αρχές των δικαιωμάτων που είναι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες, κινήθηκε ανάμεσα στα τέσσερα και τα έξι έτη.

Τα μέλη του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ήταν αρχικά έντεκα (11) και διορίζονταν για εξαετή θητεία (ν.2190/1994). *Η θητεία των μελών ήταν δυνατόν να ανανεώνεται για διάστημα πλήρους ή μη θητείας.* Η ανανέωση της θητείας του Προέδρου και του Αντιπροέδρου θα γινόταν με απόφαση της Μείζονος Ολομέλειας του ΑΣΕΠ, ενώ οι θητείες των Συμβούλων θα ανανεώνονταν με κοινή απόφαση του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του ΑΣΕΠ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, μονοπρόσωπο όργανο, διοριζόταν για πενταετή θητεία (ν.2477/1997). Δεν επιτρεπόταν η ανανέωση της θητείας του. Η δε, πρόωρη λήξη της, συνεπαγόταν και λήξη της θητείας των Βοηθών Συνηγόρων.

Τα μέλη της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) (ν. 2472/1997) ήταν έξι (6) και διορίζονταν για τετραετή θητεία, με δυνατότητα ανανέωσης μία φορά.

Στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) η διάρκεια της θητείας των μελών παρουσίασε διακύμανση. Αρχικά ήταν εξαετής και η σύνθεσή του ανανεωνόταν εν μέρει ανά διετία (άρθ.2 ν. 1866/1989). Στην συνέχεια έγινε τριετής, με δυνατότητα ανανέωσης, χωρίς άλλες προβλέψεις. Οριζόταν όμως ρητά ότι τακτικό ή αναπληρωματικό μέλος που θα διοριζόταν σε αντικατάσταση άλλου, θα αναλάμβανε καθήκοντα για το υπόλοιπο μόνο της θητείας. Τελικά έγινε τετραετής (ν.2863/2000). Με εξαίρεση τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο, οι οποίοι διορίζονταν για πλήρη θητεία, η θητεία των άλλων μελών του ΕΣΡ θα ανανεωνόταν κατά τρόπο που να διασφαλίζει τη συνέχεια της λειτουργίας του, δηλαδή θα παρατεινόταν αυτοδίκαια η θητεία των μελών του ΕΣΡ έως την έκδοση της απόφασης διορισμού των νέων μελών από τον αρμόδιο Υπουργό.

Η διάταξη αυτή τελικά χρησιμοποιήθηκε και στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο ν.3051/2002, προκειμένου να νομιμοποιηθεί η παράταση της θητείας των μελών μέχρι τον ορισμό των νέων. Με τον τρόπο αυτό διασφαλιζόταν η συνέχεια της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, πλην όμως, αυξανόταν έμμεσα ο χρόνος της θητείας, με αποτέλεσμα να *αλλοιώνεται* η πρόβλεψη της τετραετούς διάρκειας.⁹⁵

Στην πραγματικότητα βέβαια, οι αρχές αδρανοποιούνταν, λόγω της «τυπικής» λήξης της θητείας, αφού εντός ευλόγου χρόνου θα εκδιδόταν η απόφαση διορισμού των νέων μελών από τον Υπουργό. Από τη άλλη μεριά, κινδύνευαν οι αποφάσεις τους να ακυρωθούν λόγω μη νόμιμης σύνθεσης.

Κατά την διαδικασία ανάδειξης των επικεφαλής και των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατηρούνταν υπερβολικές καθυστερήσεις παρόλο που είχε παρέλθει προ πολλού ο προβλεπόμενος χρόνος και είχαν ξεπεραστεί ακόμη και τα άκρα όρια του εύλογου χρόνου.⁹⁶

Το γεγονός αυτό θα είχε άμεση επίπτωση στην νομιμοποίησή τους, αφού αυτή χάνεται εάν η επιλογή των μελών δεν είναι «νωπή».⁹⁷

Αναφορικά με την παράταση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εκδώσει πολλές αποφάσεις, στις οποίες αρχικά περιόριζε το εύλογο διάστημα εντός του οποίου έπρεπε να ανανεωθεί η θητεία των μελών του ΕΣΡ, και τελικά ακύρωνε τις αποφάσεις του λόγω μη νόμιμης σύνθεσης.

Με την απόφαση 1098/2011 Δ' Τμήματος ΣτΕ, ακυρώθηκε η από 13/2/2007, απόφαση του ΕΣΡ, λόγω 8μηνης « αυτοδίκαιης» παράτασης της θητείας των μελών του. Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, κατά την έννοια της συνταγματικής ρύθμισης του άρθρου 101^A του Συντάγματος, η οποία προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία εντός ορισμένων χρονικών ορίων και καθιερώνει ρητώς «ορισμένη» θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών,

⁹⁵ Μαυρομούστακου Ήβ. «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, (2012), σελ. 104

⁹⁶ Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015) σελ.124.

⁹⁷ Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.35

είναι μεν ανεκτή η συνέχιση λειτουργίας των εν λόγω αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνον όμως για εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Τούτο έπεται ότι, μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής, η δε ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και μετά, νόμιμη συγκρότηση.

Με επόμενη απόφασή του αριθ. 238/2012 (Δ' Τμήματος) το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε και πάλι ότι η παράταση της θητείας των παλαιών μελών επί εννέα (9) μήνες μετά τη λήξη της θητείας τους υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο κατά τον οποίο θα ήταν κατά το Σύνταγμα και το νόμο ανεκτή η εν λόγω παράταση.

Αντίθετα, το 2013 το Συμβούλιο Επικρατείας άλλαξε την νομολογία και αύξησε τον εύλογο χρόνο παράτασης των μελών.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση αριθ. 3914/2013 του Δ' Τμήματος, κρίθηκε ότι το διάστημα 17 μηνών που μεσολάβησε μέχρι να γίνει και πάλι επιλογή μελών του ΕΣΡ των οποίων η θητεία είχε λήξει, *κείται εντός του ευλόγου χρόνου κατά τον οποίον είναι συνταγματικώς ανεκτή η παράταση της θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών.*

Το ίδιο έγινε και με την απόφαση αριθ. 1217/2013 (Δ' Τμήματος), σύμφωνα με την οποία το διάστημα 11 μηνών το οποίο μεσολάβησε από την λήξη της θητείας των εν λόγω μελών του Ε.Σ.Ρ. μέχρι την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, *κείται εντός του ευλόγου χρόνου, κατά τον οποίο είναι συνταγματικώς ανεκτή η παράταση της ληξιάσης θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών*

Με την αριθ. 3515/2013 απόφαση (Ολομέλειας) το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματική, την ρύθμιση του άρθρου 57 παρ. 1 του ν. 3979/2011 για την αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των παλαιών μελών και για τον ορισμό νέων μελών για χρονικό διάστημα που μπορεί να είναι μέχρι και ίσο με τον προβλεπόμενο από το άρθρο 1 του ν. 3051/2002 χρόνο θητείας, δηλαδή για 4 έτη. Πρόκειται για υπέρβαση του ευλόγου –και, επομένως, κατά το άρθρο 101^Α Συντ., ανεκτού– χρόνου αυτοδίκαιης παράτασης.

Έκρινε, πάντως , ότι *το χρονικό διάστημα των 22 περίπου μηνών* από τη λήξη της θητείας ενός μέλους, που συμμετείχε στη συγκρότηση του ΕΣΡ κατά τη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης, *κείται εντός του ανεκτού ευλόγου χρόνου*, ενόψει του σκοπού που το Σύνταγμα αναθέτει στις ανεξάρτητες αρχές και της αυξημένης πλειοψηφίας που απαιτείται για την επιλογή των μελών των αρχών αυτών .

Με την αριθ. 1249/2015 απόφαση του το ΣτΕ δέχθηκε ότι οι *23,5 μήνες είναι “εύλογος χρόνος”*.

Το 2017 το Συμβούλιο της Επικρατείας, άλλαξε και πάλι τη νομολογία του και με την αριθ, 2583/2017 (Ολομελείας) απόφασή του έκανε δεκτό ότι *26 και πλέον μήνες συνιστούν χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο*, κατά τον οποίο θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η διά νόμου παράταση της ληξιάσης θητείας των μελών.

Στο ίδιο πνεύμα εκδόθηκε και η αριθ. 82/2018 απόφαση του Δ΄Τμήματος ΣτΕ με την οποία αποφασίστηκε ότι *οι τριάντα ένας (31) και πλέον μήνες, συνιστούν χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, κατά τον οποίο θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης*

Από την παρουσίαση των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας στις οποίες αποφαινεται για το «εύλογο» χρονικό διάστημα εντός του οποίου θα πρέπει να γίνεται συνταγματικά ανεκτή η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών, παρατηρούμε ότι σε κάθε απόφαση το διάστημα είναι διαφορετικό. Άλλοτε οι 8 μήνες υπερβαίνουν τον εύλογο χρόνο και άλλοτε «το χρονικό διάστημα των 23,5 μηνών κείται εντός ευλόγου χρόνου» !!!!! Δεν υπάρχει δε καμία απόφαση που να ορίζει συγκεκριμένα ποιο είναι αυτό το «εύλογο χρονικό διάστημα», κατά το οποίο είναι συνταγματικά ανεκτή μια τέτοια παράταση.

Σίγουρα πάντως μετά την πάροδο αυτού του ευλόγου χρόνου το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής, η οποία, από το χρονικό αυτό σημείο και μετά, δεν διαθέτει νόμιμη συγκρότηση.

Κρίθηκε δε ως αντισυνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών για διάστημα ίσο με το διάστημα που προέβλεπε ο ν. 3051/2002, δηλ. τα 4 έτη.

Ο Κανονισμός της Βουλής προέβλεψε την δυνατότητα ανάκλησης της επιλογής και αντικατάστασης μέλους ή του συνόλου των μελών με την ίδια πλειοψηφία στην περίπτωση που αποδειχθεί ότι υπάρχει τελικά κώλυμα ή ασυμβίβαστο διορισμού. Το ίδιο συμβαίνει και με την απόφαση έκπτωσης, συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης.

Όμως πρέπει να σημειωθεί ότι η περίπτωση της διακοπής της θητείας των μελών πριν από τη νόμιμη λήξη της, με εξαναγκασμό σε παραίτηση, εξαιτίας θέσπισης κωλυμάτων και ασυμβίβαστων, σε χρόνο μεταγενέστερο του διορισμού, συνιστά γεγονός που προσβάλλει την έννοια της ανεξαρτησίας των αρχών, τις αξίες της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας. Η θέσπιση εκ των υστέρων κωλυμάτων ή ασυμβίβαστων, που θα επιφέρουν την αυτοδίκαιη λήξη της θητείας των μελών τους, συνιστά ουσιαστικά πράξη αντισυνταγματική και αμοραλιστική.⁹⁸

Ύστερα από δέκα χρόνια εφαρμογής του ν. 3051/2002, η Πολιτεία έχοντας γνώση των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν στις συνθέσεις των ανεξάρτητων αρχών, θέσπισε νέες διατάξεις (αρθ. 61 ν. 4055/2012) που αποσκοπούσαν *«στη βελτίωση της ισχύουσας ρύθμισης για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, και είχαν σαν στόχο α) την ενίσχυση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών, β) την διευκόλυνση του έργου της έγκαιρης επιλογής, ως μελών, των κατάλληλων προσώπων»*.⁹⁹

Θέσπισε αύξηση της θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών σε έξι (6) έτη χωρίς τη δυνατότητα ανανέωσης, αντί της τετραετούς, με ευχέρεια δεύτερης θητείας που προβλεπόταν στον νόμο 3051/2002, όρισε δε σε έξι (6) μήνες την παράταση της θητείας των μελών για τον διορισμό των νέων μελών.

⁹⁸ Τασόπουλος Γ., «Το Συνταγματικό Θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών» στο Κ. Σπανού – Δ. Σωτηρόπουλου «Κουλτούρα, Ιστορία, Δημοκρατία. Τιμητικός Τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο», εκδ. Παπαδόπουλος(2018), σελ.143

⁹⁹ Αιτιολογική Έκθεση για το άρθρο 61 του ν.4055/2012

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχετικού νόμου «*Η μεταρρύθμιση αυτή ενέχει πολλαπλά πλεονεκτήματα:*

1^ο διασφαλίζει περισσότερο την ανεξαρτησία των μελών, τα οποία δεν θα αποβλέπουν σε ανανέωση της θητείας τους,

2^ο η εξαετία, που είναι και η συνηθέστερη θητεία στις ανεξάρτητες ευρωπαϊκές αρχές, επιτρέπει αποτελεσματικότερη λειτουργία της αρχής και

3^ο διευκολύνεται ο έγκαιρος διορισμός των μελών από τη Διάσκεψη των Προέδρων που απαλλάσσεται από τις συχνές ανανεώσεις θητείας μελών.

Επιπλέον «ο χρόνος παράτασης που προβλέπεται, σε συνδυασμό με την προηγούμενη τρίμηνη ενημέρωση του Προέδρου της Βουλής πριν τη λήξη της θητείας, κρίνεται επαρκής για την επιλογή των νέων μελών.»

Πέραν όμως της αύξησης του χρόνου της θητείας των μελών κατά δύο χρόνια (από τα 4 στα 6 έτη), που προέβλεψε ο νομοθέτης, και της δμηνης παράτασης μέχρι την εκλογή νέων μελών, γεγονός που σημαίνει ότι έλαβε υπόψιν του την δυστοκία εκλογής νέων μελών στις ανεξάρτητες αρχές, και επιπλέον, έχοντας γνώση ότι υπάρχουν μέλη που έχουν ήδη υπερβεί τα οκτώ χρόνια υπηρεσίας, θέσπισε, στο άρθρο 61 του ίδιου νόμου, την αντικατάσταση των αποχωρούντων εντός έξι (6) μηνών.

Οι έξι μήνες πέρασαν και όχι μόνο δεν αποχώρησε κανένα μέλος, αλλά δόθηκε και νέα προθεσμία, η οποία παρατάθηκε περίπου επτά φορές. Οι σχετικές διατάξεις παράτασης περιελήφθησαν σε νόμους που αφορούσαν θέματα άλλων αντικειμένων.¹⁰⁰

Χαρακτηριστικό είναι και το απόσπασμα δημοσιεύματος με τίτλο «*Αδιέξοδο για τις Ανεξάρτητες Αρχές*»(20/3/2013), το οποίο αναφέρεται στην ερώτηση βουλευτή της ΝΔ, που τότε ήταν Κυβέρνηση, αναφορικά με την παράταση της θητείας των μελών του ΕΣΡ, επισημαίνοντας « *ότι υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να τιναχτούν στον αέρα οι αποφάσεις και τα πρόστιμα του ΕΣΡ, λόγω μη νόμιμης συγκρότησής του, επειδή έχουν δοθεί αλληπάλλληλες παρατάσεις της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής*». Σημειώνεται, ότι τα μέλη του ΕΣΡ θα έπρεπε να έχουν προ πολλού αντικατασταθεί, με δεδομένο ότι ο Πρόεδρος του και δύο από τα μέλη του έχουν συμπληρώσει 10 χρόνια και 8

¹⁰⁰Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015) σελ.125.

μήνες παραμονής στις θέσεις τους. Αναφέρθηκε τέλος αυτό, στην δίμηνη παράταση που δόθηκε στην θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, με τροπολογία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η απάντηση που έλαβε από τον τότε Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργώ και Κυβερνητικό Εκπρόσωπο, ανέφερε, σύμφωνα με το δημοσίευμα, τα εξής:

«Η επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών γίνεται με όρους πολιτικής συναίνεσης, η οποία ούτε είναι, ούτε μπορεί να θεωρείται αυτονόητη και δη μια δεδομένη χρονική στιγμή. Ο συντακτικός νομοθέτης αναγνωρίζοντας ακριβώς αυτή τη διάσταση της λειτουργίας της Διάσκεψης των Προέδρων δεν διέγραψε σε επίπεδο Συντάγματος συγκεκριμένα αυστηρά προσδιορισμένα χρονικά όρια για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας.

Η προθεσμία για την αντικατάσταση των αποχωρούντων μελών παρατάθηκε μεν διαδοχικά, ωστόσο πρόκειται για παρατάσεις, όχι καθεαυτής της θητείας των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, αλλά της προβλεπόμενης προθεσμίας για την άσκηση από τη Διάσκεψη των Προέδρων της αρμοδιότητας επιλογής νέων μελών, σε αντικατάσταση εκείνων που έχουν συμπληρώσει οκταετία.

Τέλος, ότι στο σύνολό τους οι παρατάσεις αυτές είναι ορισμένες και σύντομες χρονικά και τελούν σε απόλυτη συνάρτηση με την ανάγκη διασφάλισης της αρμονικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης».

Το δημοσίευμα συνεχίζει υποστηρίζοντας ότι ο τότε Πρόεδρος της Βουλής είχε και αυτός επισημάνει το ζήτημα από τον περασμένο Νοέμβριο 2012 και είχε ζητήσει από τα κόμματα να καταθέσουν τις προτάσεις τους, αλλά χωρίς αποτέλεσμα.¹⁰¹

Συνοψίζοντας, βλέπουμε ότι το φαινόμενο των παρατάσεων σε ληγμένες θητείες, των μελών των ανεξάρτητων αρχών, πέραν του εύλογου χρόνου, είναι αποτέλεσμα της ολιγωρίας όλου του πολιτικού κόσμου και κυρίως των Κυβερνήσεων. Δεν υπάρχει ισχυρή πολιτική βούληση, λόγω του τεταμένου πολιτικού κλίματος που δεν αφήνει περιθώρια για συναίνεση μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων.

Από την άλλη μεριά, αυτή η κατάσταση μάλλον εξυπηρετεί τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίοι δεν παραιτούνται, δίνοντας την εντύπωση της

¹⁰¹ www.newsbeast.gr άρθρο «Αδιέξοδο για τις Ανεξάρτητες Αρχές», 20/3/2013.

«αγκίστρωσης στην καρέκλα», της αλαζονείας και της περιφρόνησης της λαϊκής κυριαρχίας. Τέτοιες όμως συμπεριφορές, δεν συνάδουν στο ήθος, το κύρος και την αξιοπιστία των ανεξάρτητων αρχών.

Η αυτονόητη πρόταση νομίζω θα ήταν η έγκαιρη ανανέωση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών εντός της θμηνης προθεσμίας, που θέτει το άρθρο 61 του ν. 4055/2012, με επισταμένη φροντίδα του Προέδρου της Βουλής, ο οποίος θα επιβλέπει και θα ανακινεί την διαδικασία, στην περίπτωση που αυτή τελματώνει, λόγω των κομματικών αντιπαραθέσεων για τις υποψηφιότητες, ώστε με κάθε τρόπο να διαφυλάσσεται το κύρος του θεσμού.

3. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Οι ανεξάρτητες αρχές συστάθηκαν για να χειρίζονται συγκεκριμένα ζητήματα που τους ανατίθενται, χωρίς πολιτική παρεμβολή. Αυτό που θορύβησε περισσότερο τον πολιτικό κόσμο είναι το γεγονός ότι χάθηκε η δυνατότητα επιρροής και ελέγχου επί της δράσης τους.

Με τους ιδιόμορφους αυτούς πολιτικούς σχηματισμούς διαταράσσεται η συνήθης σχέση μεταξύ της εξουσίας και της διοίκησης, αφού την ευθύνη δράσης τους δεν έχει πλέον ο αρμόδιος υπουργός, ως πολιτικός προϊστάμενος.

Το αποτέλεσμα είναι οι ανεξάρτητες αρχές να τίθενται εκτός ελέγχου και υποχρέωσης λογοδοσίας, γεγονός που δεν μπορεί να είναι επιτρεπτό σε μια δημοκρατικά οργανωμένη πολιτεία. Με τον τρόπο αυτό μετακυλύεται η ευθύνη σε τρίτους, μη πολιτικούς, αφού οι πολιτικοί αποφεύγουν να την αναλάβουν. Η πρόκληση για τον πολιτικό κόσμο είναι να βρεθεί μια λύση λογοδοσίας που να είναι συμβατή με τις δημοκρατικές αρχές και ταυτόχρονα να μην απορρίπτει την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε «μη πλειοψηφικούς θεσμούς».¹⁰²

¹⁰² Σπανού Κ.: « Ανεξάρτητες Αρχές : Κρίση , Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», στο Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού

Ο συνταγματικός νομοθέτης, έχοντας γνώση της ιδιαιτερότητας που παρουσιάζει ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών, προβληματίστηκε αναφορικά με το είδος του ελέγχου, που θα μπορούσε να τους αρμόζει. Έλαβε υπόψιν ότι δεν τους ασκείται ιεραρχικός έλεγχος. Ούτε έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας. Δεν ασκείται ούτε προληπτικός ή κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο μόνος έλεγχος που ασκείται στις πράξεις τους είναι ο δικαστικός έλεγχος, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αλλά και αυτός είναι χρονοβόρος και δυσκίνητος. Περαιτέρω, ο έλεγχος, στον οποίο θα μπορούσαν να υπαχθούν οι ανεξάρτητες αρχές, ήταν ο κοινοβουλευτικός, δηλαδή ο έλεγχος που ασκεί η Βουλή.¹⁰³

Λόγω της ιδιομορφίας που παρουσιάζει όμως ο θεσμός, στη σύσταση, στη στελέχωση και στη δράση, «ο κοινοβουλευτικός έλεγχος», δεν μπορεί να ασκείται υπό την κλασσική μορφή του, δηλαδή μέσω ερωτήσεων, ή επερωτήσεων, με τις οποίες ελέγχεται ο Υπουργός που ευθύνεται πολιτικά, γιατί αυτές απολαμβάνουν λειτουργικής ανεξαρτησίας. *Η χρήση του όρου είναι εσφαλμένη*, όπως έχει παρατηρηθεί συναφώς. Η Βουλή είναι το ανώτατο θεσμικά όργανο, στο οποίο χρειάζεται να λογοδοτούν οι ανεξάρτητες αρχές, και για το λόγο αυτό θα πρέπει να βρεθεί λύση, που θα προσιδιάζει στην φύση τους, θα εγγυάται τη λογοδοσία τους και θα συμβάλλει στον αποτελεσματικότερο έλεγχο της δράσης τους.¹⁰⁴

Η λύση που έδωσε ο συνταγματικός νομοθέτης, ήταν να αναθέσει στη Βουλή δύο πολύ σοβαρές εξουσίες: την ανάδειξη των μελών των αρχών και τον έλεγχο της δράσης τους.¹⁰⁵

Ο σκοπός του ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών από τη Βουλή, είναι η διασφάλιση της διαφάνειας στη δράση τους. Αποτελεί μια «*ήπια*» *μορφή λογοδοσίας* που είναι προσαρμοσμένη απόλυτα στην ιδιομορφία τους. Σε διαφορετική περίπτωση, η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου με τον κλασικό

Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008), σελ. 243

¹⁰³ Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ Ν.. Σάκκουλα (2008), σελ.14-15

¹⁰⁴ Παπαδημητρίου Γ. « Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.47

¹⁰⁵ Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.15

τρόπο, θα οδηγούσε σε καταλογισμό πολιτικής ευθύνης, γεγονός αντίθετο με την λειτουργική ανεξαρτησία τους.¹⁰⁶

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 138^A του Κανονισμού της Βουλής. Στο άρθρο αυτό προβλέπεται:

α) Η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων από κάθε ανεξάρτητη αρχή (συνταγματικά κατοχυρωμένη ή μη) για το έργο τους, η οποία διαβιβάζεται από τον Πρόεδρο της Βουλής:

- είτε στην Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας,
- είτε στην αρμόδια διαρκή επιτροπή,
- είτε σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση, από τη Διάσκεψη των Προέδρων.¹⁰⁷

β) Η υποβολή ειδικών εκθέσεων από κάθε ανεξάρτητη αρχή για τα θέματα της αρμοδιότητάς της στις οικείες επιτροπές.¹⁰⁸

γ) Η υποβολή ειδικών εκθέσεων σε υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, που παραγγέλλονται στις ανεξάρτητες αρχές από την Βουλή για ενημέρωσή της.¹⁰⁹

Οι ανωτέρω επιτροπές επεξεργάζονται τις διαπιστώσεις και προτάσεις των υποβαλλόμενων ετήσιων ή ειδικών εκθέσεων και συντάσσουν πορίσματα, στα οποία περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας και τα αποστέλλουν τον αρμόδιο Υπουργό, αλλά και στην ελεγχόμενη αρχή.¹¹⁰

δ) Οι ανωτέρω επιτροπές, όποτε κρίνεται αναγκαίο, καλούν σε ακρόαση τον Πρόεδρο ή τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών, και στην συνέχεια συντάσσουν έκθεση επί της οποίας γίνεται συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής, χωρίς όμως διεξαγωγή ψηφοφορίας.

Σημειώνεται δε ότι σε ακρόαση μπορούν να κληθούν ο Πρόεδρος ή τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών και από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.¹¹¹

Συνοψίζοντας, παρατηρούμε ότι η Βουλή ασκεί, στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών, ένα εντελώς διαφορετικό είδος ελέγχου, που πράγματι προσιδιάζει στη φύση αυτών των ιδιόμορφων κρατικών οργάνων.

¹⁰⁶ Μαυρομούστακου'Ηβ. «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη,(2012), σελ.154

¹⁰⁷ Παρ. 1 αρθ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής

¹⁰⁸ Παρ. 2 αρθ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής

¹⁰⁹ Παρ. 3 αρθ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής

¹¹⁰ Παρ. 4 αρθ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής

¹¹¹ Παρ. 6 αρθ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής

Δεν είναι διαρκής, όπως ασκείται στην Κυβέρνηση.

Δεν ασκείται σε περιβάλλον συγκρουσιακό, μεταξύ Κυβέρνησης και αντιπολίτευσης και αυτό γιατί οι ανεξάρτητες αρχές είναι γενικότερα ανεξάρτητες από τα πολιτικά κόμματα.¹¹²

Ασκείται σε τακτική βάση, μέσω των ετήσιων εκθέσεων που υποβάλλονται από τις αρχές και εξετάζονται από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Μπορεί όμως να είναι και έκτακτος, αποσπασματικός, με συγκυριακό χαρακτήρα, ύστερα από κλήση των Προέδρων των αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.¹¹³

Ο έλεγχος επί των ετήσιων εκθέσεων, που αφορά τον απολογισμό της συνολικής δράσης της αρχής κατά το προηγούμενο έτος, επιβεβαιώνει ότι η αρχή πράγματι ασκεί την αποστολή για την οποία είχε λάβει τη νομοθετική εξουσιοδότηση και ότι συνεχίζει να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής.

Ο εν λόγω έλεγχος σε καμία περίπτωση δεν συνεπάγεται *έννομες συνέπειες για τα μέλη των αρχών* (παύση καθηκόντων ή εξαναγκασμό σε παραίτηση), αφού κάτι τέτοιο θα ήταν αντισυνταγματικό.

Αξιοσημείωτο πάντως είναι το ενδεχόμενο να εκφραστεί αποδοκιμασία για το έργο της επιτροπής, είτε από την πλειοψηφία, είτε από την μειοψηφία. Στην περίπτωση αυτή, η αποδοκιμασία συνιστά *πολιτική κύρωση*, σε βάρος της αρχής, που συνεπάγεται πλήγμα στο κύρος των μελών της, τα οποία αναπόφευκτα θα οδηγηθούν σε παραίτηση.¹¹⁴

Στην πράξη βέβαια, η μοναδική επιτροπή που ασχολείται με τον έλεγχο του έργου των ανεξάρτητων αρχών, είναι η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας.

Ωστόσο, ο φόρτος εργασίας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας είναι τεράστιος, λόγω του εύρους του αντικειμένου της και είναι πρακτικά αδύνατον να επικεντρώσει το ενδιαφέρον της στις ανεξάρτητες αρχές, παρόλο που αυτό

¹¹² Τζέμος Β. «Συνήγορος του Πολίτη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012), σελ.88.

¹¹³ Καμίνης Γ. (2006), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 835.

¹¹⁴ Καμίνης Γ. (2006), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 836-837

αποτελεί ένα από τα κύρια αντικείμενά της. Αυτό συμβαίνει επειδή οι συμμετέχοντες στην Επιτροπή βουλευτές επιδίδονται σε αντιπαράθεσεις κατά κύριο λόγο, κριτικάροντας την εκάστοτε Κυβέρνηση, γεγονός που δυσκολεύει περισσότερο τον επαρκή έλεγχο των αρχών. Στις ακροάσεις των Προέδρων των ανεξάρτητων αρχών παρέχεται κατά κύριο λόγο πληροφόρηση για τις υποθέσεις που αφορούν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Κυβέρνησης, ο δε απολογισμός των συζητήσεων επί των ετήσιων εκθέσεων των ανεξάρτητων αρχών στην Ολομέλεια της Βουλής είναι αρκετά πενιχρός.¹¹⁵

Αντίστοιχα έχει υποστηριχθεί ότι παρόλο που η Βουλή διαθέτει επαρκή μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών, εντούτοις η Εθνική Αντιπροσωπεία δεν έχει πλήρη γνώση του έργου τους, η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας αδυνατεί να ανταπεξέλθει πλήρως στα καθήκοντά της λόγω φόρτου εργασίας.¹¹⁶

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα, προκύπτει ότι η εικόνα που παρουσιάζει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, καθίσταται εκ των πραγμάτων ανεπαρκής.

Το ζήτημα επανεξέτασης του τρόπου άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών, έχει τεθεί επανειλημμένα, από πολλές πλευρές, και έχουν διατυπωθεί ανάλογες προτάσεις, με στόχο την αναβάθμιση των σχέσεων των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή, την ισχυροποίηση της νομιμοποίησής τους και την διατήρηση της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητάς τους, στην επίτευξη του έργου τους.

Μια πρόταση είναι η *ανάθεση εξέτασης των ετήσιων εκθέσεων των ανεξάρτητων αρχών, όχι μόνο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, αλλά και στην αρμόδια διαρκή επιτροπή και στην κατά περίπτωση συνιστώμενη επιτροπή, ώστε και οι τρεις επιτροπές να λειτουργούν ως τρίπτυχο διευρύνοντας τον έλεγχο του έργου των αρχών, ή ακόμα και η απευθείας ανάθεση του κοινοβουλευτικού ελέγχου στην Ολομέλεια της Βουλής, ως τέταρτη επιλογή.*

¹¹⁵ Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.17-18

¹¹⁶ Καμίνης Γ. «Ο Συνήγορος του Πολίτη» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.77

Έχει προταθεί επίσης η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών από την Ολομέλεια της Βουλής σε 3 συνεδριάσεις τον χρόνο.¹¹⁷

Το υφιστάμενο πλαίσιο κοινοβουλευτικού ελέγχου, παρόλο που περιέχει ρυθμίσεις χρήσιμες για την ενημέρωση της Βουλής αναφορικά με το έργο των αρχών, ώστε να ασκείται αποτελεσματικά ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της δράσης τους, εντούτοις, δεν επιτρέπει την συνολική θεώρηση, ούτε και την αξιολόγηση της δραστηριότητάς τους στο αναγκαίο εύρος.

Αναφορικά με την επανεξέταση του πλαισίου, έχουν διατυπωθεί οι ακόλουθες προτάσεις, ως βασικοί πυλώνες της λογοδοσίας των ανεξάρτητων αρχών, που θα διασφαλίζουν την περιοδική ή κατά περίπτωση, πραγματοποίησή τους:

α) να πραγματοποιείται ετησίως συζήτηση επί των εκθέσεων στην Ολομέλεια της Βουλής ή στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή, κατά την οποία οι εκπρόσωποι των κομμάτων θα εκφράζουν τις απόψεις τους για τη δράση της κάθε αρχής και θα διατυπώνουν τις προτάσεις τους για τη διευκόλυνση, τη βελτίωση και την αναβάθμιση της αποστολής τους. Με αυτό τον τρόπο η υποβολή της ετήσιας έκθεσης θα αποκτούσε ουσιαστική λειτουργία και όχι μόνο συμβατική.

β) να γίνεται συχνότερα η ακρόαση των επικεφαλής των ανεξάρτητων αρχών από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, ώστε η Βουλή να ενημερώνεται ανά τακτά διαστήματα για τα σοβαρά και επίκαιρα ζητήματα που προκύπτουν, και να δίνονται οι απαραίτητες διευκρινήσεις.¹¹⁸

Δεδομένου του φόρτου εργασίας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας έχει επίσης προταθεί :

- Να συσταθεί μια *ad hoc* Επιτροπή από τη Διάσκεψη των Προέδρων, είτε να προβλεφθεί μια Ειδική Επιτροπή στον Κανονισμό της Βουλής αυτοτελής, είτε μια Υποεπιτροπή της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας η οποία θα διευρύνεται κατάλληλα.

¹¹⁷ Τζέμος Β. «Συνήγορος του Πολίτη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012), σελ.91

¹¹⁸ Παπαδημητρίου Γ. « Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.48-49

- Να καθοριστεί μάλιστα η δυνατότητα της τελευταίας επιτροπής να διενεργεί ακόμα και επιτόπιους ελέγχους στηριζόμενη κατά περίπτωση από το κατάλληλο εξειδικευμένο προσωπικό.
- Να αφιερώνει η Ολομέλεια της Βουλής υποχρεωτικά πέντε συνεδριάσεις ανά Σύνοδο, στον απολογισμό κάθε ανεξάρτητης αρχής, μαζί με την σχετική έκθεση της ειδικής Επιτροπής.¹¹⁹

Άλλη πρόταση που διατυπώνεται είναι ότι πρέπει να γίνει αναδιατύπωση του άρθρου 101^A παρ. 3 στο πλαίσιο μιας μελλοντικής αναθεώρησης του Συντάγματος και να αντικατασταθεί ο προβληματικός όρος «κοινοβουλευτικός έλεγχος» με τον όρο «κοινοβουλευτική εποπτεία».¹²⁰

Περαιτέρω, για να ασκεί η Βουλή αποτελεσματικά τον έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών, θα ήταν χρήσιμο:

Να υποβάλλεται από κάθε αρχή ειδική ενημερωτική έκθεση σε τακτά χρονικά διαστήματα στο καθ' ύλην αρμόδιο Τμήμα της Βουλής, στην οποία θα αναλύονται οι δυσλειτουργίες και τα αίτιά τους και θα υποδεικνύονται λύσεις για να επέρχονται έγκαιρα και στοχευμένα οι κατάλληλες τροποποιήσεις.

Να συζητείται το θέμα στην Ολομέλεια της Βουλής

Να προβλεφθεί στον Κανονισμό της Βουλής ειδική νομοθετική διαδικασία, μέσω της οποίας θα επιτυγχάνεται η ευρεία και ουσιαστική συμμετοχή των βουλευτών και θα δίνεται η δυνατότητα για κατάθεση προτάσεων νόμων.¹²¹

¹¹⁹ Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008), σελ.17-18

¹²⁰ Μαυρομούστακου Ήβ. «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, (2012), σελ.156

¹²¹ Σωτηρέλης Γ. : « II. Η Συνταγματική Ενίσχυση του ρόλου της Βουλής» στο « Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της « παγκοσμιοποίησης», εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της « συναινετικής αναθεώρησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2000), σελ 222

4. Η ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΘΗΚΕ

Η αναδιοργάνωση των ανεξάρτητων αρχών αποτέλεσε ένα από τα προαπαιτούμενα που κλήθηκε να υλοποιήσει η Κυβέρνηση στα πλαίσια ολοκλήρωσης της δεύτερης αξιολόγησης του τρίτου χρηματοδοτικού προγράμματος από τον ESM, δηλαδή τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Συγκριμένα έπρεπε:

- εντός του Ιουλίου του 2017 να θεσπιστεί νέα νομοθεσία για τον εσωτερικό κανονισμό των ανεξάρτητων αρχών, και
- εντός του Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους θα έπρεπε να γίνει προσαρμογή της νομοθεσίας συμπεριλαμβανομένων των ρυθμιστικών αρχών της αγοράς, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών.¹²²

Κατόπιν συνεννόησης μεταξύ των θεσμών και του αρμόδιου Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, εστάλη από τους θεσμούς «το πλαίσιο των αρχών» για το νέο τοπίο των ανεξάρτητων αρχών, που προέβλεπε ένα νέο πλαίσιο ίδρυσης, οργάνωσης και λειτουργίας, ευέλικτο και διαφανές, που θα ενίσχυε την ανεξαρτησία τους και την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους. Θα έθετε τις αναγκαίες διασφαλίσεις για τη θεσμική και λειτουργική τους ανεξαρτησία, θα καθόριζε το πλαίσιο λογοδοσίας και θα συνέβαλλε στην ανατροφοδότησή τους από την κοινωνία και την ενσωμάτωση σύγχρονων αντιλήψεων.

Το νέο αυτό πλαίσιο θα αφορούσε την εναρμόνιση των διατάξεων των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών, με τις υπόλοιπες, η ύπαρξη των οποίων έχει προβλεφθεί με νόμο ή ευρωπαϊκό κανονισμό. Επειδή τα αντικείμενα πολλών από τις αρχές αυτές ήταν αλληλοεπικαλυπτόμενα, έπρεπε αυτές, ή να καταργηθούν και οι αρμοδιότητές να επιστρέψουν στα

¹²²

¹¹⁴www.naftemporiki.gr: άρθρο των Π. Κακούρη, Θ. Αδαμόπουλου και Θ. Τσίρου «Η λίστα με τα 113 προαπαιτούμενα έως και το β' τρίμηνο του 2018», 23/6/2017

υπουργεία, είτε να μετατραπούν σε συμβουλευτικές υπηρεσίες της Κυβέρνησης και των υπουργείων.¹²³

Οι «θεσμοί» θεωρούσαν ότι θα έπρεπε να αναβαθμιστούν οι ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν στην Ελλάδα, ιδίως αυτές που ρυθμίζουν την αγορά, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, κατά το πρότυπο της ΑΑΔΕ (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων), την οποία θεωρούν ότι αποτελεί ένα « *επιτυχημένο πείραμα ανεξάρτητης αρχής*», πέραν των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων. Ενώ για τις υπόλοιπες θα έπρεπε να γίνει ένα «*ξεκαθάρισμα*».

Έτσι όσες δεν θα αναβαθμιζόνταν, είτε θα λάμβαναν μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, είτε θα εντάσσονταν, ως υπηρεσία, στο οργανόγραμμα άλλων φορέων με ομοειδές αντικείμενο, ώστε να σταματήσουν οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, είτε θα καταργούνταν πλήρως.¹²⁴

Η Κυβέρνηση, ήδη από τον Νοέμβριο του 2016 προκειμένου να προετοιμάσει ένα σχέδιο νόμου για τη διαμόρφωση του ενιαίου θεσμικού πλαισίου για τις ανεξάρτητες αρχές συγκρότησε εννεαμελή νομοπαρασκευαστική επιτροπή, με επικεφαλής τον τέως Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία είχε δοθεί χρονικό περιθώριο τριών μηνών για να ολοκληρώσει το έργο της προκειμένου να προχωρήσει:

- α) στην προσαρμογή του οργανωτικού και λειτουργικού πλαισίου των αρχών στις αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας που προβλέπει το Σύνταγμα και στην πρόβλεψη κανόνων ελέγχου από το Κοινοβούλιο
- β) στην διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργικής ανεξαρτησίας με ρυθμίσεις για την επιλογή των μελών τους, τους κανόνες δεοντολογίας, τα ασυμβίβαστα και τα κωλύματα
- γ) στην ρύθμιση της οικονομικής και διοικητικής τους αυτοτέλειας, και στη θέσπιση κανόνων αξιοκρατικής στελέχωσής τους με προσωπικό
- δ) στον εξορθολογισμό των ανεξάρτητων αρχών που συστάθηκαν με νόμο, με ενίσχυση των λειτουργιών τους και αποφυγή αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων.¹²⁵

¹²³ www.efsyn.gr : άρθρο του Ν. Σβέρκου « Κάτι αλλάζει στις ανεξάρτητες αρχές », 25/11/2017

¹²⁴ www.bankingnews.gr: άρθρο του Μ. Χριστοδούλου « Σχέδιο « εκκαθάρισης » των 23 Ανεξάρτητων Αρχών ζητούν οι δανειστές » 18/1/2018

¹²⁵ www.presspublica.gr : «Αλλάζει το θεσμικό πλαίσιο για τις ανεξάρτητες αρχές» 4/11/2016

Πλην όμως, οι εργασίες της ανωτέρω επιτροπής «πάγωσαν» από την Κυβέρνηση εν αναμονή, τότε, των αποτελεσμάτων των διαπραγματεύσεων με τους εκπροσώπους των δανειστών για το κλείσιμο της δεύτερης αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος.

Τον Ιούνιο 2017, μετά τη συμφωνία που επήλθε, υπεγράφη υπουργική απόφαση επανασύστασης της επιτροπής, με τον ίδιο Πρόεδρο και μέλη τους Προέδρους άλλων ανεξάρτητων αρχών. Ορίστηκε δε να παρακολουθούν τις εργασίες της επιτροπής, ως παρατηρητές, δύο μέλη της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής που θα διευκόλυναν την αποσαφήνιση των σχετικών με τη Βουλή θεμάτων, αφού κρίθηκε ως κρίσιμο το ζήτημα *«να τεθούν δικλίδες, ώστε να μη δημιουργηθούν αρχές οι οποίες να είναι κράτος εν κράτει και ανέλεγκτες»* και για την επιλογή των μελών τους να βρεθεί λύση τέτοια που να εξασφαλίζεται συναίνεση και να μην υπάρχουν εμπλοκές.¹²⁶

Το σχέδιο νόμου αφού ολοκληρώθηκε από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης παραδόθηκε στους δανειστές προς εξέταση.

Αναλήφθηκε δε από την Κυβέρνηση η υποχρέωση να φέρει μέχρι τον Απρίλιο 2018 *«ένα νέο θεσμικό πλαίσιο ομογενοποίησης της οργανωτικής λειτουργίας όλων των ανεξάρτητων αρχών»*, είτε αυτές εντάσσονται στις συνταγματικά κατοχυρωμένες είτε όχι, και να εξετάσει τυχόν αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και το ενδεχόμενο μεταφοράς κεντρικών λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης στις ανεξάρτητες αρχές.¹²⁷

Πράγματι, το νέο σχέδιο νόμου παραδόθηκε από την Επιτροπή στην Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Με αυτό επέρχονταν σημαντικές μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο των ανεξάρτητων αρχών, ώστε αυτές να καταστούν πιο ευέλικτες και αποτελεσματικές, με ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους απέναντι στην κεντρική εξουσία.

Τα κεντρικά σημεία του σχεδίου νόμου ήταν τα εξής :

¹²⁶ www.ToBhmaOnline.gr: άρθρο της Παν. Μπίτσικα « Κυβέρνηση και Θεσμοί «εκκαθαρίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές» 27/8/2017

¹²⁷ www.HKathimerini.gr : άρθρο του Βαγ. Μανδραβέλη « Στους δανειστές οι αλλαγές του πλαισίου λειτουργίας τεσσάρων ανεξάρτητων αρχών», 30/1/2018

- Η επιλογή των μελών γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία 3/5 των παρόντων μελών της.
- Στην περίπτωση μη αποδοχής του διορισμού, θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης η επιλογή θα γίνεται για πλήρη θητεία
- Η θητεία των μελών είναι μία, εξαετής και μη ανανεώσιμη, προς ενίσχυση της θεσμικής τους ανεξαρτησίας. Παρατείνεται αυτοδικαίως για τρεις μήνες μέχρι τον διορισμό νέων μελών και μπορεί να παραταθεί για ακόμη τρεις μήνες εάν δεν έχει ολοκληρωθεί η σχετική διαδικασία.
- Ως κώλυμα διορισμού και ασυμβίβαστο να θεσπίζεται:
 - ο η συμμετοχή κατά τα δύο τελευταία χρόνια, ως εταίρος εμπορικής εταιρίας, διαχειριστής, σύμβουλος, μελετητής ή ιδιοκτήτης ατομικής ή άλλης επιχείρησης σε τομέα συναφή με την δραστηριότητα της αρχής
 - ο το ίδιο ισχύει και για τις συζύγους και τα παιδιά τους
 - ο Οι δικηγόροι μπορούν να προσλαμβάνονται ως μέλη με αναστολή άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος
- Θεσπίζεται να έχουν δικό τους προϋπολογισμό και αυτοτέλεια στην εκτέλεσή του.
- Προβλέπεται η παροχή διακριτών πόρων προς τις αρχές και η πρόβλεψη ανταποδοτικών τελών για εξασφάλιση πόρων.
- Καθορίζεται το ύψος των αποδοχών των μελών των ανεξάρτητων αρχών (Προέδρου, Αντιπροέδρου, μέλους) στο 80% επί των αποδοχών του Προέδρου, Αντιπροέδρου και Συμβούλου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.¹²⁸

Τον Φεβρουάριο 2018 το ανωτέρω σχέδιο νόμου παραδόθηκε στους δανειστές, αφού τα θέματα που ρύθμιζε ήταν στη λίστα με τα προαπαιτούμενα για το Μεσοπρόθεσμο και την ολοκλήρωση της τέταρτης αξιολόγησης. Όμως οι δανειστές αρνήθηκαν να απαντήσουν στην πρόταση της ελληνικής κυβέρνησης. Τελικά τον Ιούνιο οι δανειστές εμφάνισαν, μια πρόταση με αλλαγές που ανέτρεπαν εντελώς το συνταχθέν κείμενο της

¹²⁸ www.ToBhma.online.gr: άρθρο της Λιάτσου Ολ. « Όλες οι αλλαγές για τις Ανεξάρτητες Αρχές» ,11/3/2018

νομοπαρασκευαστικής επιτροπής της ελληνικής κυβέρνησης, πρόταση που θεωρήθηκε ότι δεν ετοιμάστηκε με την απαιτούμενη επιμέλεια.

Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης απέρριψε κατηγορηματικά το κείμενο, λόγω του περιεχομένου του, αλλά και εξαιτίας του τρόπου που προσπάθησαν να το επιβάλλουν οι δανειστές. Έτσι το σχέδιο νόμου ακυρώθηκε και βγήκε από τα προαπαιτούμενα της αξιολόγησης του προγράμματος, αφού είχε ήδη ρυθμιστεί το πλαίσιο των ρυθμιστικών αρχών που έχει κομβικό ρόλο στην οικονομία, πεδίο που τους ενδιέφερε κατά κύριο λόγο.

ΜΕΡΟΣ 3^ο

Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ - ΓΕΝΙΚΑ

Η Συνταγματική Αναθεώρηση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες του κοινοβουλευτικού συστήματος.

Είναι το αποτέλεσμα της βούλησης της κρατικής εξουσίας να προσαρμόσει τους συνταγματικούς κανόνες στις ιστορικές και πολιτικές εξελίξεις. Είναι η διαδικασία με την οποία το Σύνταγμα της χώρας, δηλαδή ο καταστατικός της χάρτης, τροποποιείται και μεταβάλλεται. Μέσα από αυτή τη διαδικασία

επιτυγχάνεται ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού συστήματος, η επικαιροποίησή του και η προσαρμογή του στις απαιτήσεις της νέας πολιτικής συγκυρίας.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος, συνιστά μια «*συντεταγμένη κρατική λειτουργία*», που προβλέπεται από το ισχύον Σύνταγμα. Έχει ως αντικείμενο *την τροποποίηση, αντικατάσταση, αυθεντική ερμηνεία, ή κατάργηση ισχυουσών συνταγματικών διατάξεων ή/και την προσθήκη νέων. Ασκείται εντός των διαδικαστικών και ουσιαστικών ορίων που αυτό προβλέπει και διενεργείται από συγκεκριμένο όργανο, την Αναθεωρητική Βουλή.*

Στο Ελληνικό Σύνταγμα, η Αναθεώρηση προβλέπεται στο άρθρο 110, στο οποίο περιλαμβάνονται «*οι διαδικαστικοί όροι και οι προϋποθέσεις*» βάσει των οποίων διενεργείται, αλλά και «*τα ουσιαστικά όρια*», δηλαδή οι μη αναθεωρητέες διατάξεις, είτε αυτές αναφέρονται ρητά στο κείμενο του Συντάγματος, είτε προκύπτουν σιωπηρά από το πνεύμα και την λογική του.¹²⁹

Η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν αποτελεί μια απλή απόφαση του πλειοψηφούντος κομματικού μηχανισμού, αλλά είναι αποτέλεσμα διαμόρφωσης συγκεκριμένης πολιτικής βούλησης μέσα από πολύχρονες διεργασίες, οπότε επιλέγεται εάν θα επέλθουν ριζικές αλλαγές στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, ή εάν απλά αυτό θα αναμορφωθεί.

Το Σύνταγμα μιας ευνομούμενης πολιτείας δεν είναι ένα στατικό κείμενο, που αποτυπώνει τα κοινωνικοπολιτικά και ιδεολογικά δεδομένα μιας συγκεκριμένης εποχής. Είναι ένα δυναμικό πεδίο στο οποίο περιλαμβάνονται διαρκώς μεταβαλλόμενοι συσχετισμοί, στο εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον και όλα τα ανωτέρω θα πρέπει να αποτυπώνονται, να κωδικοποιούνται και να αντιδρούν.¹³⁰

Οι φορείς της πολιτικής εξουσίας, η πλειοψηφία (Κυβέρνηση) αλλά και η αντιπολίτευση, όταν αποφασίζουν να αναθεωρήσουν τον Θεμελιώδη Χάρτη της Χώρας, θα πρέπει να έχουν αναλογιστεί το μέγεθος του νομικού εγχειρήματος που πρόκειται να αναλάβουν, μιας και αυτό αποτελεί την

¹²⁹ Χρυσανθάκης Χ. « Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Οργάνωση του Κράτους , Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ΕΣΔΑ» εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2007), σελ. 5 -10

¹³⁰ Σωτηρέλης Γ. « Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της « παγκοσμιοποίησης», εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της « συναινετικής αναθεώρησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2000), σελ 46

θεμελιώδη έκφραση του γενικού συμφέροντος, που θα πρέπει να προσεγγίζεται συνολικά και όχι μονόπλευρα.¹³¹

Το Σύνταγμα αποτελεί την νομική βάση στην οποία στηρίζεται όλο το πολιτικό οικοδόμημα της χώρας. Όταν αυτή η νομική βάση είναι γερά θεμελιωμένη, αναμφισβήτητη, καθολικά αποδεκτή και σεβαστή, τότε όλες οι αναταράξεις και κλυδωνισμοί που προκαλούνται από τις εναλλαγές των οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών συσχετισμών απορροφώνται από αυτό και το καθιστούν ανθεκτικό και λειτουργικό για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Τα πολιτικά κόμματα, ως φορείς εξουσίας, θα πρέπει να συνδιαλέγονται με τις διαφορετικές κοινωνικές ομάδες, να καταγράφουν τα αιτήματα και τις ανάγκες τους, να διαμορφώνουν άποψη για την λειτουργία του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού περιβάλλοντος, να διατυπώνουν τις θέσεις τους και να προτείνουν λύσεις.

Η πολιτική απόφαση για την αναθεώρηση του Συντάγματος, εξαιτίας της σπουδαιότητάς της και του μακροπρόθεσμου αποτελέσματός της, δεν θα πρέπει να είναι μια απόφαση που λαμβάνεται επιπόλαια, στα πλαίσια εξυπηρέτησης συγκεκριμένων πολιτικών παιχνιδιών. Θα πρέπει να αποτελεί την χάραξη μιας στρατηγικής, που εντάσσεται σε έναν ευρύτερο πολιτικό σχεδιασμό, μια ολοκληρωμένη αντίληψη για τα ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία. Ο συντακτικός νομοθέτης έχει υποχρέωση να διαβουλευτεί με όλους τους συμμετέχοντες στην διαδικασία και αφού λάβει υπόψιν του τις αντιλήψεις και τα συμφέροντά τους, να συνθέσει τις προτάσεις αναθεώρησης.¹³²

Η αναθεώρηση, ως διαδικασία, ενέχει *«υψηλό βαθμό επικινδυνότητας»*, γεγονός που δεν θα πρέπει να διαφεύγει από όλους τους συμμετέχοντες σε αυτή και τούτο γιατί *«αίρονται προσωρινά όλες οι εγγυήσεις του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος»*. Εξετάζεται λεπτομερώς *«το σύνολο της*

¹³¹ Βενιζέλος Ευ. « Η νομικοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος», Ομιλία του Εισηγητή της πλειοψηφίας στην τελική συνεδρίαση της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (6/4/2001), σελ. 2

¹³² Κοντιάδη Ξ, « Αποτίμηση της Αναθεώρησης του 2001 και Προτάσεις για τη νέα αναθεωρητική Πρωτοβουλία» στο Κοντιάδη Ξ «Πέντε Χρόνια μετά την Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2006)

συνταγματικής ύλης, εξαιρουμένων των μη υποκείμενων σε αναθεώρηση διατάξεων».

Ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος είναι το στοιχείο που του αποδίδει την υπεροχή σε σχέση με τους άλλους κανόνες εσωτερικού δικαίου, συνιστά δε έναν ιστορικό και νομικό περιορισμό για την εκάστοτε πλειοψηφία, αλλά και τον κανόνα, στα πλαίσια του οποίου διαμορφώνονται οι πολιτικοί συσχετισμοί.¹³³

Μέσα από τον εποικοδομητικό πολιτικό διάλογο, τις αντιπαραθέσεις, τις διαφωνίες, αναφορικά με τα ζητήματα που πρέπει να τύχουν επεξεργασίας, τους θεσμούς που πρέπει να εκσυγχρονιστούν, τις λειτουργικές παρεμβάσεις που πρέπει να αναληφθούν, οι πολιτικές δυνάμεις συνειδητοποιούν την δυνατότητα σύγκλισης σε κοινά στοιχεία, που μπορούν να αποτελέσουν την βάση επί της οποίας θα επιτευχθεί η *πολιτική συναίνεση*, δηλαδή η συμφωνία της πλειοψηφίας των κόμματος, που συνιστά *έναν από τους βασικούς κανόνες της αναθεωρητικής διαδικασίας*. Η επίτευξη της ευρύτερης δυνατής πολιτικής συναίνεσης καθιστά το αναθεωρητικό αποτέλεσμα *«μια στέρεη βάση πολιτικής αποδοχής και νομιμοποίησης»*.

Η πολιτική συναίνεση είναι η μόνη μέθοδος που συνάδει με τη σύγχρονη όψη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ανάγεται δε σε μία επιπλέον αρχή του πολιτεύματος ισάξια με τη δημοκρατική αρχή.¹³⁴

Υπάρχουν βέβαια και απόψεις που θεωρούν ότι μια συναινετική αναθεώρηση αποτελεί κατ' επίφαση συμφωνία. Υποδηλώνει την πεποίθηση ότι *«κατά βάση όλα βαίνουν καλώς στο θεσμικό και πολιτικό μας στερέωμα»* και το μόνο που απαιτείται είναι μικρές διορθωτικές παρεμβάσεις και βελτιώσεις. Αντικατοπτρίζει μια βαθύτατη συντηρητική λογική που *εξ ορισμού ξορκίζει τις νέες ιδέες, αποστρέφεται κάθε ρηξικέλευθη πρόταση και εκφυλίζει την όλη αναθεωρητική διαδικασία*.¹³⁵

¹³³ Βενιζέλος Ευ. , «Το αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα του 2001 και η επικαιρότητα του συνταγματικού φαινομένου», Εισήγηση στο συνέδριο του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου με θέμα “Το νέο Σύνταγμα” (Αθήνα, 14.6.2001), σελ 6-11

¹³⁴ Βενιζέλος Ευ. «Το αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα του 2001 και η επικαιρότητα του συνταγματικού φαινομένου», Εισήγηση στο συνέδριο του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου με θέμα “Το νέο Σύνταγμα” (Αθήνα, 14/6/2001), σελ 12

Επομένως το διακύβευμα της αναθεώρησης του Συντάγματος από την Βουλή, ως αρμόδιο όργανο, είναι η πολιτική βούληση να επιλέξει εάν θα προβεί σε εκ βάθρων μεταρρυθμίσεις που θα αλλάξουν την πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα σε βάθος χρόνου, ή εάν θα παραμείνει σε επιφανειακές βελτιώσεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, χωρίς αναταράξεις που μπορεί να προκαλέσουν πολιτική θύελλα.

2. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η αναθεώρηση του 2001, η οποία ήταν συναινετική από την πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων της Βουλής εκείνης της εποχής, προέκυψε ύστερα από διεργασίες πολλών ετών. Ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 1995. Απασχόλησε τρεις βουλές (1993, 1996, 2000) και ετέθη δύο φορές στην κρίση του ελληνικού λαού στις εκλογικές αναμετρήσεις του 1996 και του 2000.

Ο κατάλογος των υπό αναθεώρηση διατάξεων, όπως καταρτίστηκε από 1998, ετέθη σε πολιτικό και κοινοβουλευτικό διάλογο. Έγινε δε θέμα συζήτησης σε πολλά επιστημονικά συνέδρια, σε συναντήσεις με κοινωνικούς και επαγγελματικούς φορείς. Στον διάλογο αυτό συμμετείχαν πάντα οι εισηγητές των κομμάτων.¹³⁶

Από τον πολιτικό κόσμο αντιμετωπίστηκαν πολλές προκλήσεις, μία εκ των οποίων ήταν « *η ανεπάρκεια της αρχής της πλειοψηφίας να αντιμετωπίσει κρίσιμες όψεις του δημοσίου βίου*» για τις οποίες απαιτούνταν ευρύτερες συναινέσεις, για την διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Έτσι εισήχθη «*η ρήτρα της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών*», ως εγγύηση συναίνεσης, για την ψήφιση θεμάτων όπως ο εκλογικός νόμος, η ψήφος των

¹³⁵ Σωτηρέλης Γ. « Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της « παγκοσμιοποίησης», εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της « συναινετικής αναθεώρησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2000), σελ.46

¹³⁶ Βενιζέλος Ευ., « Η νομιμοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος», Ομιλία του Εισηγητή της πλειοψηφίας στην τελική συνεδρίαση της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (6/4/2001), σελ. 1

πολιτών της ομογένειας, το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής. Την αυξημένη πλειοψηφία, ως εγγύηση συναίνεσης, θέσπισε και για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, μόνο που σε αυτή την περίπτωση προέβλεψε ιδιαίτερος την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 του όλου αριθμού των μελών της, θέλοντας ακριβώς να αντικατοπτρίσει την ευρύτατη συμφωνία, που πρέπει να επιτευχθεί, για την ανάδειξη οργάνων ευρέως αποδεκτών, που θα διασφαλίσουν αμερόληπτα τα δικαιώματα των πολιτών, πέραν από πολιτικές παρεμβάσεις.¹³⁷

Το προϊσχύον Σύνταγμα του 1975/1986 δεν περιελάμβανε καμία ρύθμιση για τις ανεξάρτητες αρχές, γεγονός που δημιουργούσε ερωτήματα κατά πόσο ο θεσμός αυτός συμβάδιζε με τις επιταγές του τότε Συντάγματος. Κυρίως αμφισβητούνταν η νομιμοποίησή τους, λόγω της ανυπαρξίας πολιτικής ευθύνης των μελών τους και της μη υπαγωγής τους σε έλεγχο, ούτε καν σε κοινοβουλευτικό στον οποίο υπάγονταν όλα τα κρατικά όργανα. Έπρεπε επομένως να προβλεφθεί ο έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών, ως οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, από τη Βουλή, για να διασφαλίζεται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, και η αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα με τα άρθρο 26 και 85 του Συντάγματος.¹³⁸

Η σύσταση των ανεξάρτητων αρχών και η συνταγματική κατοχύρωσή τους τέθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο των εργασιών της Α΄ Επιτροπής Αναθεώρησης και στην συνέχεια αποτέλεσε αντικείμενο πρότασης του κυβερνώντος τότε κόμματος (ΠΑΣΟΚ) στην δεύτερη φάση των συζητήσεων, όπου συγκέντρωσε 270 ψήφους.¹³⁹

¹³⁷ Βενιζέλος Ευ.: « Συνταγματική Αυτοσυνειδησία ή Αναθεωρητικός Οίστρος; Μετά και Πριν από μια Αναθεώρηση του Συντάγματος» Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, στο Ξ. Κοντιάδη «Πέντε Χρόνια μετά την Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2006) σελ 1001-1002.

¹³⁸ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη - Όλ. Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.115-116

¹³⁹ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη - Όλ. Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.117

Κατά την διαδικασία του διαλόγου που προηγήθηκε με όλες τις πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις, ελήφθη υπόψιν ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι ένα φαινόμενο το οποίο έχει ανθίσει σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ότι έπρεπε να συσταθούν ως όργανα του κράτους για την αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών από τις απειλές που επιφέρει η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας. Ότι ήταν επιτακτική η ανάγκη της πολιτικής ουδετεροποίησης σημαντικών τομέων της κρατικής εξουσίας, προκειμένου να διαφυλαχθεί η αξιοπιστία και το κύρος της.

Το άρθρο 101^A που προστέθηκε στο κεφάλαιο των διατάξεων που αφορούν την Οργάνωση του Κράτους, εισάγει για πρώτη φορά την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών στην ελληνική πραγματικότητα, *ως ένα νέο μηχανισμό διάπλασης και προστασίας δικαιωμάτων.*¹⁴⁰

Στο άρθρο αυτό που αποτελείται από τρεις παραγράφους, υπάρχουν δύο ειδών διατάξεις:

- *οι ειδικές*, που αφορούν τις συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές, που θεσπίζονται μέσα από ρυθμίσεις για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (αρθ.9Α), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης(αρθ. 15 παρ.2), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών , (άρθ. 19 παρ. 2), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (αρθ. 103 παρ.7), και ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθ. 103 παρ. 9) και
- *οι γενικές*, που περιλαμβάνουν ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία όλων των ανεξάρτητων αρχών. Οι διατάξεις αυτής της τελευταίας κατηγορίας «*αναπτύσσουν διττή λειτουργία*», αφού συμπληρώνουν τις ανωτέρω ειδικές διατάξεις και ταυτόχρονα αποτελούν τους κανόνες οργανωτικής λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής που θα συσταθεί στο μέλλον με νόμο.

¹⁴⁰ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη – Όλ. Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.125

Αυτές οι δύο κατηγορίες διατάξεων θεσπίστηκαν προκειμένου να πάψει να υπάρχει ασάφεια ή αμφιβολία στο εφαρμοστή του δικαίου.¹⁴¹

Τέσσερα ήταν τα μεγάλα θέματα που προκάλεσαν διαφωνίες μεταξύ των κομμάτων, όπως καταγράφηκαν συνοπτικά από τον Εισηγητή της Πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλο: α) ποιες από τις ανεξάρτητες αρχές θα κατοχυρωθούν συνταγματικά, β) ποιο το όργανο και η διαδικασία επιλογής τους, γ) η θητεία και οι εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους, δ) η ρύθμιση των σχέσεων των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ειδικότερα ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.¹⁴²

Α. Ως προς το πρώτο θέμα, σχετικά με το εάν θα κατοχυρωθούν συνταγματικά συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές (από αυτές που είχαν συσταθεί ήδη με νόμο), ή θα επιτρεπόταν στον κοινό νομοθέτη να υπάγει και τις αρχές που ίσως δημιουργηθούν στο μέλλον στο ανωτέρω καθεστώς.

Όλα τα κόμματα συμφώνησαν στην συνταγματική κατοχύρωση μόνο των πέντε ανεξάρτητων αρχών, αυτών οι οποίες διασφαλίζουν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που προβλέπονται από συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος. Με αυτό τον τρόπο θα διασφαλιζόταν η αδιάλειπτη παρουσία τους στην ελληνική πραγματικότητα.

Με την « *συνταγματική τυποποίηση* » περιορίστηκε η υπαγωγή των ήδη θεσμοθετημένων ανεξάρτητων αρχών στις συγκεκριμένες ειδικές διατάξεις. Παράλληλα όμως δεν αναιρέθηκε η αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη να αποφασίζει σχετικά με την διατήρηση ή μη μιας θεσμοθετημένης αρχής, της ανάθεσης σε αυτήν συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων ελεγκτικών, ρυθμιστικών, κυρωτικών κλπ

Με την εισαγωγή των νέων αυτών θεσμών στο κείμενο του Θεμελιώδους Νόμου του Κράτους, *επισφραγίζονται οι θεσμικές αλλαγές που είχαν επέλθει*

¹⁴¹ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001 », στο Αντ. Μακρυδημήτρη- Όλ Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία » εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.122-123

¹⁴² Βενιζέλος Ευ. « [Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001](#) » (2002) Εισήγηση του Υπουργού Πολιτισμού, Καθηγητή Ευάγγελου Βενιζέλου, στην επιστημονική ημερίδα που οργάνωσε το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, στις 29.10.2002 στη Θεσσαλονίκη, με θέμα «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών».

με κοινό νόμο, διαλύοντας την αμηχανία σε σχέση με τη συνταγματικότητά τους.¹⁴³

Β. Το δεύτερο ζήτημα αφορούσε το όργανο και τη διαδικασία επιλογής των μελών τους. Όλες οι πλευρές συμφώνησαν στην σύνδεση των αρχών με το κοινοβούλιο. «Να θεωρηθούν το «μακρύ χέρι» του κοινοβουλίου.» Να αποτελούν δηλαδή όργανα τα οποία συνδέονται με το κοινοβούλιο με διαφορετικούς τρόπους. Το κοινοβούλιο να ασκεί: α) την οιονεί διοικητική αρμοδιότητα της επιλογής των ανεξάρτητων αρχών, β) να διαμορφώνει το νομοθετικό τους πλαίσιο, γ) να τις χρησιμοποιεί στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Αναφορικά με την επιλογή των ανεξάρτητων αρχών, η διαφωνία μεταξύ των κομμάτων αφορούσε στο όργανο το οποίο θα έκανε την επιλογή. Εάν δηλαδή ως όργανο επιλογής θα οριζόταν η αρμόδια Διαρκής Επιτροπή της Βουλής, που έχει μια αμιγώς κομματική σύνθεση κατ' αναλογία της δύναμης των κομμάτων, με πλειοψηφία 2/3, ή η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, που είναι ένα διευρυμένο όργανο, με ομοφωνία ή με αυξημένη πλειοψηφία, λόγω του γεγονότος πως ειδικά στο όργανο αυτό η συμμετοχή μελών του κυβερνώντος κόμματος είναι πάντοτε πολύ μεγαλύτερη από την αναλογία της δύναμης των κομμάτων στη Βουλή.

Ως ενδεδειγμένη λύση επιλέχθηκε η Διάσκεψη των Προέδρων στην οποία θα μπορούσε να γίνεται μια πιο ήπια συζήτηση, χωρίς τις έντονες κομματικές αντιπαραθέσεις.¹⁴⁴

Η συγκεκριμένη λύση προκρίθηκε προκειμένου να ξεπεραστούν τα προβλήματα που ανέκυψαν σχετικά με το «ελλιπές έρεισμα δημοκρατικής νομιμοποίησης», όσον αφορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας από τις αρχές αυτές. Μάλιστα, η νομιμοποίηση στην εν λόγω περίπτωση είναι «διπλά»

¹⁴³ Ηλιάδου Αικ. « Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα» στο Δ.Θ, Τσάτσου, Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2001), σελ 396

¹⁴⁴ Βενιζέλος Ευ. «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001» (2002) Εισήγηση του Υπουργού Πολιτισμού, Καθηγητή Ευάγγελου Βενιζέλου, στην επιστημονική ημερίδα που οργάνωσε το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, στις 29/10/2002 στη Θεσσαλονίκη, με θέμα «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών».

έμμεση, αφού και το ίδιο το όργανο επιλογής, η Διάσκεψη των Προέδρων, απολαμβάνει έμμεσης μόνο νομιμοποίησης.¹⁴⁵

Η ρύθμιση της ομοφωνίας ή της διευρυμένης πλειοψηφίας των 4/5 των μελών της Διάσκεψης εξασφαλίζει την όσο το δυνατόν ευρύτερη νομιμοποίηση της εκλογής, δεδομένης και της συμμετοχής της αντιπολίτευσης. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη λύση είναι επιδοκιμαστέα.¹⁴⁶

Γ. Το τρίτο θέμα που τέθηκε ήταν η περιορισμένη θητεία με δυνατότητα ανανέωσης, μαζί τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών.

Η *θέσπιση περιορισμένης θητείας*, η διάρκεια της οποίας καθορίζεται από νόμο, όπως επίσης οι εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών, αποτελούν ρυθμίσεις που ο συνταγματικός νομοθέτης εισάγει στο Σύνταγμα, προκειμένου να τους προσδώσει αυξημένη τυπική ισχύ. Με τον καθορισμό του περιορισμένου χρόνου της θητείας, *αποκλείει ουσιαστικά την ισοβιότητα*, ως δείγμα ανεξαρτησίας και αξιοπιστίας.¹⁴⁷

Επίσης, η ρητή διάταξη για τα «*ανάλογα προσόντα*» που πρέπει να κατέχουν τα στελέχη των ανεξάρτητων αρχών, σηματοδοτεί την επιλογή τους με τρόπο που εξασφαλίζει την ανεξαρτησία τους, αφού δεν ελέγχεται από την κυβερνητική πλειοψηφία..¹⁴⁸

¹⁴⁵ Ηλιάδου Αικ. « Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα» στο Δ.Θ. Τσάτσου, Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2001), σελ. 401.

¹⁴⁶ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη- Όλ Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.125

¹⁴⁷ Ηλιάδου Αικ. « Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα» στο, Δ.Θ. Τσάτσου, Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2001), σελ. 400.

¹⁴⁸ Μακρυδημήτρη Αντ, «Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο Κράτος χρειαζόμαστε αύριο;», στο Αντ. Μακρυδημήτρη - Όλ Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και η Εκτελεστική Εξουσία», εκδ. Αντ Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.34

Δ. Το τέταρτο θέμα αναφερόταν στη ρύθμιση των σχέσεων των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ειδικότερα στον τρόπο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Για τα θέματα αυτά ο συντακτικός νομοθέτης παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής. Η σύνδεση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή, μέσω της επιλογής των μελών τους από το αρμόδιο όργανο, οι ακροάσεις των προέδρων τους και η παρουσίαση των ετήσιων εκθέσεων τους στην Ολομέλεια της Βουλής, αποτελούν τα στοιχεία που υπερκαλύπτουν την ελλείπουσα νομιμοποίησή τους.¹⁴⁹

Η αναθεώρηση του 2001 υπήρξε « *καίρια στιγμή*» για τις ανεξάρτητες αρχές, αφού με την ρύθμιση του άρθρου 101^A μερικές από αυτές εντάχθηκαν υπό τον έλεγχο της Βουλής. Η ανάδειξη θεμάτων που καταδεικνύουν την κατάφωρη παραβίαση ατομικών δικαιωμάτων με ευθύνη της Κυβέρνησης, όπως πχ οι υποκλοπές, που αναπόφευκτα επιφέρουν έλεγχο της Κυβέρνησης από τη Βουλή, καθιστούν τις ανεξάρτητες αρχές ένα θεσμό ακέραιο, ανεξάρτητο, αδέσμευτο και αξιόπιστο, που τις εντάσσει υπό την επιρροή του Κοινοβουλίου, ως χώρο έκφρασης της δημοκρατικής αρχής.

Ο συνταγματικός νομοθέτης του 2001 δεν μπορούσε προφανώς να αναλογιστεί το μέγεθος του οφέλους που προσφέρουν οι αρχές. *Το σύστημα που εισήχθη τότε παραμένει ατελές, μεταξύ άλλων και διότι δεν φαίνεται να έχει συνειδητοποιηθεί αυτή η διάστασή του.* Η Βουλή, μη έχοντας συνειδητοποιήσει τον σημαντικό ρόλο που αυτές διαδραματίζουν στον κρατικό μηχανισμό, δεν τις έχει αξιοποιήσει όσο θα έπρεπε ως μέσο ελέγχου της Κυβέρνησης.¹⁵⁰ Αυτό αποτελεί ένα από τα σημαντικά στοιχεία που χρήζει τροποποίησης σε μελλοντική αναθεωρητική προσπάθεια.

¹⁴⁹ Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη- Όλ. Ζύγουρα « Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002), σελ.124-125

¹⁵⁰ Σπανού Κ.: « Ανεξάρτητες Αρχές : Κρίση , Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», στο Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008), σελ. 248-251

3.ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΑΡΘΡΟΥ 101^A ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

A. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΑΠΟ ΤΟ 2001 ΈΩΣ ΤΟ 2018

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, που χαρακτηρίστηκε γενικά ως μια συναινετική αναθεώρηση, είναι η αφετηρία του καινοτόμου θεσμού των ανεξαρτήτων αρχών, όπως εκθέσαμε και ανωτέρω.

Μετά από αυτή, σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος έπρεπε να περάσουν πέντε χρόνια προκειμένου να ξεκινήσει μια νέα αναθεώρηση, ανάλογα βέβαια και με τις απαιτήσεις της ιστορικής συγκυρίας.

Πράγματι τον Δεκέμβριο του 2005 εξαγγέλθηκε από τον τότε Πρωθυπουργό (Κ. Καραμανλή) ένα αναθεωρητικό εγχείρημα, το οποίο όμως, λόγω της κομματικής πόλωσης και της δυσκολίας ανεύρεσης πεδίων συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων που πλειοψηφούσαν στην Βουλή (ΝΔ και ΠΑΣΟΚ) δεν τελεσφόρησε με τον αναμενόμενο τρόπο, εφόσον δεν επετεύχθη η αναγκαία συνεννόηση. Η πολιτική συγκυρία την περίοδο εκείνη δεν βοήθησε στο να δημιουργηθούν *οι κατάλληλες προϋποθέσεις που θα συνιστούσαν την «πολιτική μηχανική» της αναθεωρητικής διαδικασίας.*¹⁵¹

Η αναθεώρηση του 2008, αποτελεί την τρίτη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975. Σε αυτή την αναθεώρηση τροποποιήθηκε συγκεκριμένος αριθμός διατάξεων. Οι διατάξεις αυτές αφορούσαν την κατάργηση του επαγγελματικού ασυμβιβάστου, που είχε θεσπισθεί με την αναθεώρηση του 2001, την προσθήκη των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας στη μέριμνα του κοινού νομοθέτη και της Διοίκησης όταν πρόκειται για τη θέσπιση αναπτυξιακών μέτρων, την πρόβλεψη της δυνατότητας της Βουλής να υποβάλλει, υπό προϋποθέσεις, προτάσεις τροποποίησης επί μέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού, αλλά και την πρόβλεψη ειδικότερης διαδικασίας ως προς την παρακολούθηση από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.¹⁵²

¹⁵¹ Κοντιάδης Ξ. «Κομματικό Σύστημα και Συνταγματική Πολιτική» στο Ξ. Κοντιάδης – Χαρ. Ανθόπουλος: «Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος» Εκδ. Παπαζήσης (2008), σελ.74

¹⁵² www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria

Η συγκεκριμένη αναθεώρηση θεωρήθηκε μικρής σημασίας, αφού δεν επέφερε σχεδόν καμία ουσιαστική αλλαγή στην ζωή της χώρας. Μάλιστα υποστηρίχθηκε χαρακτηριστικά ότι «*Η αναθεώρηση του 2008, ήταν σαν να μην έγινε ποτέ.*»¹⁵³

Στην πορεία των ετών 2009-2018 έχουν συμβεί πολλές αλλαγές σε όλα τα επίπεδα. Μεταβλήθηκαν ριζικά οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί, επιβλήθηκαν μνημόνια λόγω της οικονομικής κρίσης που έπληξε την Ελλάδα το 2010, η χώρα βρέθηκε υπό επιτροπεία από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Η αριστερή Κυβέρνηση που αναδείχθηκε τον Ιανουάριο του 2015 διαπιστώνοντας ότι έχει περάσει ικανό διάστημα από την προηγούμενη αναθεώρηση και υπάρχει ανάγκη τροποποίησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου σε όλα τα θέματα που απασχολούν την ελληνική πολιτεία, ξεκίνησε διαβούλευση με κοινωνικούς φορείς, με επιστήμονες, με απλούς πολίτες μέσα από ηλεκτρονική πλατφόρμα στην οποία έθετε ερωτήματα και συγκέντρωνε απαντήσεις. Η πρώτη φάση της διαβούλευσης αυτής έληξε τον Απρίλιο του 2017. Στην συνέχεια υπήρξε μια δεύτερη φάση διαβούλευσης στην οποία υποβάλλονταν ολοκληρωμένες προτάσεις αναθεώρησης του Συντάγματος.

Στην παρούσα εργασία στόχος είναι να εξετάσουμε τις προτάσεις που υποβλήθηκαν από όλες τις πλευρές αναφορικά με το θεσμό των ανεξαρτήτων αρχών ειδικά, και όχι όλη την αναθεωρητική πρόταση.

Β . ΟΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Ι . «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα»

¹⁵³ Πικραμένος Μιχ. «Το αναθεωρητικό διάβημα στην εποχή της κρίσης. Αναζητώντας τη Συνταγματική Αλλαγή υπό δυσχερή ιστορική συγκυρία», Εισήγηση στην ημερίδα της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, στις 19/6/2017, με θέμα «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δικαιοσύνη», www.constitutionalism.gr

Μια πρώτη πρόταση είναι αυτή που διαμόρφωσαν επιστήμονες και πολιτικοί, συγκεκριμένα οι : Ν. Αλιβιζάτος, Π. Βουρλούμης, Γ. Γεραπετρίτης, Γ. Κτιστάκης, Στ. Μάνος, Φ. Σπυρόπουλος (5 Ιουνίου 2016), με την οποία επιχειρείται ο εμπλουτισμός της δημοκρατικής και κοινοβουλευτικής παράδοσης και ο εκσυγχρονισμός των θεσμών, ώστε να δημιουργηθεί ένα περιβάλλον εμπιστοσύνης προς το Κράτος.¹⁵⁴

Τα προτεινόμενα για τις ανεξάρτητες αρχές είναι:

A)

- Να ιδρύονται με νόμο
- Να υπάγονται στην κρατική διοίκηση
- Να υπόκεινται στον προβλεπόμενο από τον Κανονισμό της Βουλής κοινοβουλευτικό έλεγχο
- Να τους προσδίδεται από το νόμο ξεχωριστή νομική προσωπικότητα
- *Η επιλογή του Προέδρου των ανεξαρτήτων αρχών να γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο τουλάχιστον τριών προσώπων εγνωσμένου κύρους, που προτείνονται από τη Βουλή.*
- *Τα υπόλοιπα μέλη τους να προέρχονται από το ανώτατο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και να επιλέγονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ύστερα από εισήγηση του προέδρου κάθε αρχής, μέσα από κατάλογο προσώπων εγνωσμένου κύρους και πείρας, που θα περιλαμβάνει διπλάσιο αριθμό προτεινομένων από τον αριθμό των κενών θέσεων*
- Να επιλέγουν το προσωπικό τους σύμφωνα με τον κανονισμό τους, όπως νόμος ορίζει, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη.¹⁵⁵

Προτείνουν επίσης:

B) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να εκδίδει την πράξη διορισμού των Προέδρων και των μελών των ανεξαρτήτων αρχών χωρίς να απαιτείται η προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 5

Η συγκεκριμένη πρόταση δημοσιεύτηκε πέραν από την εφημερίδα Καθημερινή και στην ιστοσελίδα της Επιτροπής Διαλόγου για την Συνταγματική Αναθεώρηση www.syntagma.dialogos.gov.gr

¹⁵⁵ Άρθρο 83 της πρότασης «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 50-51.

Γ) Να χορηγείται στις ανεξάρτητες αρχές με νόμο, εξουσιοδότηση να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις για ρύθμιση λεπτομερειακών ή τεχνικών θεμάτων.¹⁵⁷

Δ) Την ίδρυση Ελεγκτικής Αρχής, ως ανεξάρτητης αρχής για την περαιτέρω διασφάλιση της ορθολογικής διοίκησης και διαχείρισης, και τον έλεγχο των οικονομικών του Δημοσίου.¹⁵⁸

Ε) Την συμπερίληψη των ανεξαρτήτων αρχών ως μέρους της Δημόσιας Διοίκησης μαζί με την κρατική διοίκηση και τους οπα.¹⁵⁹

II. «Πρωτοβουλία για Ριζική Συνταγματική Αλλαγή»

Μια άλλη ολοκληρωμένη πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος στην διαβούλευση υπήρξε αυτή της κίνησης πολιτών με την ονομασία «Πρωτοβουλία για Ριζική Συνταγματική Αλλαγή», που ιδρύθηκε «ως ώριμη συνέχεια και μετεξέλιξη της λαϊκής αγανάκτησης που είχε ξεσπάσει το καλοκαίρι του 2011 ενάντια στο πολιτικό σύστημα».

Η πρόταση αυτή έχει σαν στόχο την αναζήτηση πραγματικής δημοκρατίας με πυρήνα ένα νέο Σύνταγμα, στη βάση των πιο κάτω έξι (6) προταγμάτων – αξόνων που έθεσε:

A. Λαϊκή Κυριαρχία

B. Πολιτική Ισότητα

Γ. Πραγματική Διάκριση Εξουσιών

Δ. Ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης

Ε. Αυστηρό Έλεγχο των Οικονομικών των Κομμάτων και όλων όσοι διαχειρίζονται

ΣΤ. Αυστηρό Έλεγχο των ΜΜΕ, σύμφωνα με τους Κανόνες της Διαφάνειας.

Αργότερα προστέθηκε ως αναγκαίο πρόταγμα και η δυνατότητα συμμετοχής του ίδιου του λαού στη διαδικασία αλλαγών στο Σύνταγμά του.

¹⁵⁶ Άρθρο 31 της πρότασης «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 27

¹⁵⁷ Άρθρο 39 της πρότασης «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 31

¹⁵⁸ Άρθρο 81 της πρότασης «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 49-50

¹⁵⁹ Άρθρο 82 της πρότασης «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Η Καθημερινή, Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016, σελ. 50

Την πρόταση αυτή, η οποία τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση στο διαδίκτυο, είδαν ή έκαναν παρέμβαση σ' αυτήν, περί τους 91.155 πολίτες.

Για τις ανεξάρτητες αρχές προτείνεται:

- Ο διορισμός των μελών τους να γίνεται με κλήρωση που διενεργεί το Προεδρείο της Βουλής, από εκείνους τους υποψηφίους που συγκεντρώνουν τα απαραίτητα για την συγκεκριμένη περίπτωση νόμιμα προσόντα.
- Τα μέλη να διορίζονται για ορισμένη θητεία που θα προβλέπεται από το νόμο και θα διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.¹⁶⁰

III. «Η Πρόταση για μια Προοδευτική Αναθεώρηση»

Άλλη ολοκληρωμένη πρόταση που αναρτήθηκε στη διαβούλευση είναι «Η Πρόταση για μια Προοδευτική Αναθεώρηση» την οποία συνέταξε ομάδα εργασίας νομικών και πολιτικών επιστημόνων που συγκροτήθηκε μετά από πρόσκληση και με το συντονισμό του Γιώργου Κατρούγκαλου και στην οποία συμμετείχαν συστηματικά οι καθηγητές Χριστόφορος Βερναρδάκης, Ανδρέας Δημητρόπουλος, Κώστας Ζώρας, Ηλίας Νικολόπουλος και Κώστας Χρυσόγονος. Κατά την διάρκεια των εργασιών της προτάσεις εισέφεραν και άλλοι συνταγματολόγοι.

Η συγκεκριμένη πρόταση έχοντας *προοδευτική κατεύθυνση*, διαμορφώθηκε επειδή οι συντάκτες της έκριναν ότι *υπάρχει ανάγκη για μια ριζοσπαστική αναθεώρηση*, στα πλαίσια της οποίας θα πρέπει να *θεσπιστούν σημαντικές θεσμικές τομές*, που μπορούν να υποστηριχθούν από το σύνολο των πολιτικών δυνάμεων. Θεωρούν δε ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος *δεν μπορεί να είναι συναινετική, αφού οι μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν προϋποθέτουν σύγκρουση επιχειρημάτων και συμφερόντων*.¹⁶¹

Η πρόταση περιλαμβάνει πέντε άξονες, με σκοπό την πλήρη επαναθεμελίωση του πολιτεύματος σε δημοκρατικότερη βάση. Οι πέντε άξονες είναι:

¹⁶⁰ www.syntagma.dialogos.gov.gr και www.neosyntagma.net

¹⁶¹ www.syntagma.dialogos.gov.gr: «Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία Προοδευτική Αναθεώρηση», σελ. 1-2

1ος άξονας: Μία νέα αρχιτεκτονική του πολιτεύματος

2ος άξονας: Διακριτότητα Κράτους-Εκκλησίας

3ος άξονας: Καθιέρωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας

4ος άξονας: Ισχυροποίηση του κράτους δικαίου

5ος άξονας: Θωράκιση των κοινωνικών δικαιωμάτων και των ατομικών ελευθεριών.¹⁶²

Στον πρώτο άξονα, στον οποίο περιλαμβάνονται προτάσεις για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, υπάρχει σχετική πρόταση, στα πλαίσια « *λελογισμένης ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του*», να γίνει προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων, όπου προβλέπεται ο *Πρόεδρος της Δημοκρατίας να διορίζει τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών*, όπως και τα μέλη των Ανωτάτων Δικαστηρίων και τα μέλη του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου.¹⁶³

Στον τέταρτο άξονα που αφορά την «*Ισχυροποίηση του κράτους δικαίου*», οι προτάσεις αποσκοπούν στην καλύτερη λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών και των θεσμικών αντιβάρων του πολιτεύματος, ιδίως στην ενίσχυση του έργου των ανεξάρτητων αρχών και της δικαιοσύνης.

Προτείνονται :

α) *Να τεθεί σε δημόσιο διάλογο το ερώτημα για την αποτελεσματική λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών*

β) *Να συγκροτούνται με μικρότερες πλειοψηφίες αν τα 4/5 δεν συγκεντρωθούν σε ορισμένες προθεσμίες*

γ) *Να γίνουν νέες ρυθμίσεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές, ώστε να είναι δυνατή η συγκρότησή τους και διαφανής στον κοινοβουλευτικό έλεγχο η λειτουργία τους.¹⁶⁴*

Γ. ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

¹⁶² www.syntagma.dialogos.gov.gr: «Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία Προοδευτική Αναθεώρηση», σελ. 2

¹⁶³ www.syntagma.dialogos.gov.gr: «Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία Προοδευτική Αναθεώρηση», σελ. 3

¹⁶⁴ www.syntagma.dialogos.gov.gr: «Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία Προοδευτική Αναθεώρηση», σελ 7-8

1 Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ

Η πρόταση αυτή, που αποτελεί και την επίσημη πρόταση που κατέθεσε η Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ στη Βουλή, συνιστά μέρος της πρότασης *«για μια Προοδευτική Αναθεώρηση» που προαναφέρθηκε και βασίζεται στους ίδιους άξονες.*

Η σχετική αιτιολογική έκθεση που κατατέθηκε από την Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΣΥΡΙΖΑ στην Βουλή στις 5/11/2018, αναφέρει ότι σκοπός της συγκεκριμένης πρότασης είναι *«όχι μόνο να διορθώσει ατέλειες, αστοχίες και δυσλειτουργίες ως προς την εφαρμογή του Συντάγματος, αλλά κυρίως να απαντήσει σε κρίσιμα ερωτήματα ως προς την κατεύθυνση που πρέπει να πάρει το πραγματικό Σύνταγμα, η εφαρμογή του συνταγματικού κειμένου στην πολιτική πράξη.»*¹⁶⁵

Αναφορικά με το συνταγματικό καθεστώς των ανεξάρτητων αρχών, η κυβερνητική πρόταση περιλαμβάνει τρεις παρεμβάσεις στο άρθρο 101^Α:

- 1) Να προστεθούν εδάφια στην παράγραφο 1, προκειμένου να περιοριστεί η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να ιδρύει ανεξάρτητες αρχές και να διευκρινιστεί ότι η συγκεκριμένη πρόταση δεν θίγει αρχές που έχουν ιδρυθεί με νόμο προγενέστερο της τροποποίησης της διάταξης.
Προτείνεται η διατύπωση : *ανεξάρτητες αρχές που δεν προβλέπονται στο Σύνταγμα θα μπορούν να ιδρύονται μόνο με νόμο που ψηφίζεται με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών, διότι ο αστόχαστος πολλαπλασιασμός τους έχει οδηγήσει σήμερα σε θεσμικούς λαβυρίνθους.*
- 2) Προκειμένου να διευκολύνεται η συγκρότηση και η συνέχεια της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, προτείνεται να τροποποιηθεί η παράγραφος 2, και πλέον η επιλογή των μελών τους να γίνεται με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) των μελών της Διάσκεψης.
- 3) Προκειμένου να ενισχυθεί και να θωρακιστεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων αρχών, προτείνεται να προστεθεί εδάφιο στην

¹⁶⁵ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ στην πρόταση νόμου « για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 1 και 3

παράγραφο 3 που να προβλέπει ότι αυτές υπόκεινται στον έλεγχο της Βουλής για πράξεις ή παραλείψεις τους.¹⁶⁶

Αναφέρθηκε προηγούμενα ότι η συγκεκριμένη πρόταση αποτελεί μέρος της «προοδευτικής πρότασης», γιατί σε αυτήν δεν υπάρχει η προσθήκη της «*λελογισμένης ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας*», όπου ο Πρόεδρος με πράξη του θα διόριζε τα *μέλη των ανεξαρτήτων αρχών*, όπως και τα μέλη των Ανωτάτων Δικαστηρίων και τα μέλη του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, ενώ αντίθετα για τις ανεξάρτητες αρχές υπάρχει σαφής πρόταση μείωσης της πλειοψηφίας για την εκλογή των μελών τους στα 3/5 των μελών της Διάσκεψης, περιορισμού του νομοθέτη να ιδρύει ανεξάρτητες αρχές και ελέγχου των αρχών από τη Βουλή για πράξεις ή παραλείψεις τους.

2.Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας

Η πρόταση αυτή αποτελεί την επίσημη πρόταση που κατέθεσε η Κοινοβουλευτική Ομάδα της Μείζονος Αντιπολίτευσης στη Βουλή στις 14/11/2018. Η Νέα Δημοκρατία εμμένει στην πρότασή της να αναθεωρηθούν όλα τα άρθρα που θα τεθούν από όλες τις πλευρές του Κοινοβουλίου, έτσι ώστε μέσα από ευρύ κοινοβουλευτικό διάλογο να προκύψει *μια γενναία, διαβουλευτική και προοπτική αναθεώρηση*.¹⁶⁷

Θεωρεί ότι θα πρέπει πρώτα να διαπιστωθούν οι δυσλειτουργίες που αναδείχθηκαν από την εφαρμογή των υφισταμένων συνταγματικών διατάξεων και να υπάρξει ουσιαστικός διάλογος για τις προτεινόμενες λύσεις, οι οποίες θα τεθούν στην κρίση του ελληνικού λαού στις επόμενες εκλογές. Οι

¹⁶⁶ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ στην πρόταση νόμου « για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 2 και 7

¹⁶⁷ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής, σελ 1

προτάσεις που εισηγείται έχουν σαν βάση τις πέντε βασικές αρχές του προγραμματικού της λόγου: την ανάπτυξη, την αξιοκρατία, την αλληλεγγύη, την αριστεία και την αξιοπιστία.

Η αναθεωρητική πρόταση της ΝΔ στηρίζεται σε τρεις άξονες:

- α) την πολιτική κανονικότητα και την ισορροπία των θεσμών,
- β) την οικονομική σταθερότητα και την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας και
- γ) την κοινωνική αλληλεγγύη και την ισότητα ευκαιριών όλων των πολιτών.¹⁶⁸

Αναφορικά με τις ανεξάρτητες αρχές η Νέα Δημοκρατία προτείνει:

Η επιλογή μελών ανεξαρτήτων αρχών γίνεται με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) από ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή.¹⁶⁹ Έως την επιλογή των νέων μελών παρατείνεται η θητεία των προηγούμενων μελών των ανεξάρτητων αρχών.¹⁷⁰

3.Η Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του κόμματος « Το Ποτάμι»

Η πρόταση αυτή, κατατέθηκε από την Κοινοβουλευτική Ομάδα του κόμματος « Το Ποτάμι» στη Βουλή στις 20/11/2018 και έχει σαν στόχο να συμβάλει στην ανανέωση του Συντάγματος και στην βελτίωση των λειτουργιών της δημοκρατίας.¹⁷¹

Προτείνεται να γίνουν 14 αλλαγές στο κείμενο του Συντάγματος, μία εκ των οποίων αφορά και τις ανεξάρτητες αρχές. Στην 7^η πρότασή του « Το Ποτάμι» προτείνει:

7. Τροποποίηση του τρόπου στελέχωσης των ανεξάρτητων αρχών

¹⁶⁸ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 1

¹⁶⁹ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 4

¹⁷⁰ Ας υπενθυμιστεί ότι σε προηγούμενη πρόταση για συνταγματική αναθεώρηση (2014) το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας είχε και τότε επισημάνει την ανάγκη αλλαγής του τρόπου ανάδειξης των μελών των συνταγματικά αναγνωρισμένων ανεξάρτητων αρχών, χωρίς ωστόσο να προσδιορίσει συγκεκριμένα κάποια εναλλακτική επιλογή.

¹⁷¹ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. «Το Ποτάμι» στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 1

Αλλαγή της απαιτούμενης πλειοψηφίας για τη στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών στη Διάσκεψη των Προέδρων. Η επιλογή των προέδρων των ανεξάρτητων αρχών γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο που προτείνει η Διάσκεψη (άρθρο 101 παράγραφοι 1, 2 Σ).¹⁷²

Προσθέτει δε, στα πλαίσια της λελογισμένης ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, *την αρμοδιότητα στον Πρόεδρο να ορίζει τους Προέδρους των Ανεξαρτήτων αρχών από κατάλογο που προτείνει η Διάσκεψη.*

Προτείνει επίσης ως δέκατο και ενδέκατο σημείο, *την ίδρυση Ελεγκτικής Αρχής με πλήρη ανεξαρτησία και την συνταγματική κατοχύρωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως ανεξάρτητης αρχής, στα πλαίσια απελευθέρωσης της οικονομίας από τα δεσμά του κρατισμού.*¹⁷³

4.Η Πρόταση του « Κινήματος Αλλαγής»

Η πρόταση του « Κινήματος Αλλαγής» δεν έχει κατατεθεί ακόμα στην Επιτροπή για την Συνταγματική Αναθεώρηση της Βουλής. Όμως οι προτάσεις του κόμματος γνωστοποιήθηκαν με επιστολή της Προέδρου του στον Πρωθυπουργό της Χώρας και τους λοιπούς Πολιτικούς Αρχηγούς (εκτός της Χρυσής Αυγής). Στην επιστολή που εστάλη, η Πρόεδρος του « Κινήματος Αλλαγής» θεωρεί αναγκαία την συνταγματική αναθεώρηση *για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και την αναβάθμιση του κύρους των θεσμών και του Κράτους Διακαίου, και ότι το Σύνταγμα θα πρέπει να είναι*

¹⁷² ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. «Το Ποτάμι» στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 2

¹⁷³ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. «Το Ποτάμι» στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», σελ 2

προσαρμοσμένο στις σύγχρονες ανάγκες της χώρας, να εκφράζει και να συμπυκνώνει ένα συνολικό αίτημα Ανόρθωσης.¹⁷⁴

Από τις προτάσεις του « Κινήματος Αλλαγής» για την συνταγματική αναθεώρηση, εκείνη που αφορά τις ανεξάρτητες αρχές, αναφέρει:

Τροποποίηση του τρόπου στελέχωσης των ανεξάρτητων αρχών

Αλλαγή της απαιτούμενης πλειοψηφίας για τη στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών στα 3/5, όχι πια της Διάσκεψης των Προέδρων αλλά της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Η επιλογή του προέδρου των ανεξάρτητων αρχών, γίνεται από τον ΠτΔ από κατάλογο που προτείνει η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας.¹⁷⁵

Προβλέπει δε, στα πλαίσια λελογισμένης ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας για να εξισορροπηθεί το πλήρως πρωθυπουργοκεντρικό μοντέλο, να μπορεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να ορίζει τους προέδρους των Ανεξάρτητων Αρχών από κατάλογο που προτείνει η Βουλή.¹⁷⁶

Στην Επιτροπή Αναθεώρησης της Βουλής έχουν υποβληθεί επίσης οι προτάσεις αναθεώρησης από το κόμμα «Ανεξάρτητοι Έλληνες» (ΑΝΕΛ), του οποίου η πρόταση κατατέθηκε στις 14/11/2018 και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος (ΚΚΕ), του οποίου η πρόταση κατατέθηκε στις 30/11/2018.

Από την προσεκτική ανάγνωση των ανωτέρω διαπιστώθηκε ότι δεν έχει περιληφθεί πρόταση για οποιαδήποτε αλλαγή του θεσμικού πλαισίου των ανεξαρτήτων αρχών.

Πρέπει να σημειώσουμε στο σημείο αυτό ότι η συζήτηση για την Συνταγματική Αναθεώρηση στην Επιτροπή που έχει συσταθεί στη Βουλή βρίσκεται σε εξέλιξη. Η αντιπαράθεση μεταξύ των πολιτικών κομμάτων είναι έντονη, περιλαμβάνοντας πολλές φορές ευθείες βολές κατά της Κυβέρνησης, αλλά και

¹⁷⁴ www.cnn.gr άρθρο «Προτάσεις του Κινήματος Αλλαγής «για τη συναινετική συνταγματική αναθεώρηση», 26/3/2018

¹⁷⁵ www.cnn.gr άρθρο «Προτάσεις του Κινήματος Αλλαγής «για τη συναινετική συνταγματική αναθεώρηση», 26/3/2018

¹⁷⁶ www.cnn.gr άρθρο « Προτάσεις του Κινήματος Αλλαγής «για τη συναινετική συνταγματική αναθεώρηση», 26/3/2018

διαπληκτισμούς μεταξύ των αρχηγών των κομμάτων. Υπάρχουν δε ακόμα κόμματα της αντιπολίτευσης, όπως η Ένωση Κεντρώων που δεν έχουν καταθέσει τις δικές τους προτάσεις αναθεώρησης.

4.ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Από τα ως τώρα αναλυθέντα σχετικά με τις προτάσεις των πολιτικών κομμάτων οι οποίες διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της Επιτροπής για την Συνταγματική Αναθεώρηση της Βουλής, παρόλο που η κατάθεση προτάσεων από κάποια κόμματα δεν έχουν ακόμη πραγματοποιηθεί, μπορούμε σε γενικές γραμμές να αξιολογήσουμε τις επιμέρους προτάσεις και να διατυπώσουμε συμπεράσματα για τις νέες ρυθμίσεις που επιθυμούν τα κόμματα να επιφέρουν στο θεσμικό πλαίσιο των ανεξαρτήτων αρχών.

Με μια πρώτη ματιά παρατηρούμε ότι τα κόμματα προτείνουν μια ποικιλία διατάξεων, αναφορικά με το πλήθος τους, τον τρόπο ανάδειξης και το όργανο επιλογής των μελών, την διαφοροποίηση του οργάνου ανάδειξης των Προέδρων από αυτό της ανάδειξης των υπολοίπων μελών των ανεξαρτήτων αρχών και την διεύρυνση του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Συμπυκνώνοντας τις θέσεις των κομμάτων, προτείνονται τα εξής:

- Η θέσπιση περιορισμού ίδρυσης ανεξάρτητων αρχών και η απαίτηση αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών για την ίδρυσή τους.
- Η αλλαγή της πλειοψηφίας που θα απαιτείται για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων στα 3/5 των μελών της.
- Η αλλαγή του οργάνου επιλογής των μελών, το οποίο να είναι: είτε ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, είτε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

- Η επιλογή των Προέδρων των ανεξάρτητων αρχών και των μελών από διαφορετικά όργανα: Για τους Προέδρους, η επιλογή να γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο που προτείνει η Διάσκεψη και ο διορισμός τους να γίνεται με πράξη που εκδίδεται από τον ίδιο, ενώ η επιλογή των υπολοίπων μελών να γίνεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας.
- Η πρόβλεψη παράτασης της θητείας των προηγούμενων μελών, μέχρι την επιλογή των νέων.
- Η υπαγωγή τους στον έλεγχο της Βουλής για πράξεις ή παραλείψεις τους.

Εξετάζοντας αναλυτικότερα τις ανωτέρω προτάσεις και με βάση όσα έχουν επισημανθεί στα προηγούμενα κεφάλαια της εργασίας, συνάγουμε σχετικά συμπεράσματα:

Η θέσπιση του περιορισμού ίδρυσης ανεξάρτητων αρχών και η απαίτηση συγκέντρωσης αυξημένης πλειοψηφίας 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών για την ίδρυσή τους, δηλ 180 βουλευτές, αποτελεί μια πρόταση με την οποία θα καθίσταται δυσκολότερη η απόφαση ίδρυσης ανεξάρτητων αρχών.

Η συνταγματική θεσμοθέτηση του περιορισμού ίδρυσης νέων ανεξάρτητων αρχών αποτελεί την επιβεβαίωση των επιφυλάξεων που είχαν διατυπώσει πολλοί νομικοί κύκλοι, κατά την αρχική θέσπιση του θεσμού, το 2001. Το πλήθος των ανεξάρτητων αρχών έχει πράγματι αυξηθεί και υπάρχει ανάγκη εξορθολογισμού τους, γεγονός που υπογράμμισαν και οι δανειστές στα προαπαιτούμενα της δεύτερης αξιολόγησης.¹⁷⁷

Η εισαγωγή μιας τέτοιας ρύθμισης θα θέσει φραγμό στην μετακύληση αρμοδιοτήτων από την Κυβέρνηση προς τις ανεξάρτητες αρχές και θα συμβάλει στην διαφύλαξη της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Θα αναγκάσει την κυβερνητική πλειοψηφία να αναζητά την συναίνεση και άλλων πολιτικών δυνάμεων για την θέσπιση νέων αρχών, και θα καταστήσει επιτακτικότερη την ανάγκη εκκαθάρισης των ήδη υφισταμένων.

¹⁷⁷ www.banking.news.gr: άρθρο του Μ. Χριστοδούλου « Σχέδιο « εκκαθάρισης » των 23 Ανεξάρτητων Αρχών ζητούν οι δανειστές », 18/1/2018

Αναφορικά με την πρόταση μείωσης της απαιτούμενης πλειοψηφίας για την ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών στα 3/5 των μελών της Διάσκεψης, ας υπενθυμίστουν τα εξής:

Η εκλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών από κοινοβουλευτικό όργανο, τη Διάσκεψη των Προέδρων, με πλειοψηφία 3/5 των μελών της, υπήρξε πρόταση που υποστηρίχθηκε στην αναθεώρηση του 2001 από το ΠΑΣΟΚ.

Η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή από την τότε αντιπολίτευση, επειδή στην σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων υπερισχύει η συμμετοχή προσώπων που ανήκουν στην συμπολίτευση, οπότε η πλειοψηφία των 3/5 θα συγκεντρωνόταν μόνο από το κόμμα της πλειοψηφίας.¹⁷⁸

Ως κοινοβουλευτικό όργανο η Διάσκεψη των Προέδρων παρουσιάζει πλεονεκτήματα, επειδή τα μέλη της συμμετέχουν με βάση το κοινοβουλευτικό αξίωμα που κατέχουν ή κατείχαν σε προηγούμενη Βουλή, και όχι λόγω του συσχετισμού των κοινοβουλευτικών δυνάμεων. Επομένως έχουν αυξημένο κοινοβουλευτικό κύρος, και δυνατότητα διαβούλευσης σε ήπιους τόνους, πέραν από την στεία κομματική αντιπαράθεση.¹⁷⁹

Παρουσιάζει όμως και μειονεκτήματα, όπως η κυμαινόμενη σύνθεση, που διαφέρει από περίοδο σε περίοδο ανάλογα με τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, τον αριθμό των κοινοβουλευτικών ομάδων των κομμάτων στη Βουλή, τον αριθμό των ανεξάρτητων βουλευτών που λόγω της εκάστοτε πολιτικής συγκυρίας μπορεί διαρκώς να αυξάνεται, και την κομματική προέλευση των κάθε φορά πρώην Προέδρων της Βουλής που έχουν εκλεγεί βουλευτές.¹⁸⁰

Με τα τότε δεδομένα η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών με συγκέντρωση της αυξημένης πλειοψηφίας 4/5, αποτελούσε πράγματι προϊόν συναίνεσης περισσότερων του ενός κομμάτων, εγγύηση ανεξαρτησίας και ευρείας αποδοχής. Η αντιπολίτευση συμμετείχε ενεργά και αποφασιστικά. Η θετική της ψήφος μαρτυρούσε την πολιτική συνεννόηση και την συναίνεση

¹⁷⁸ Βενιζέλος Ευ, « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002),σελ.224-225

¹⁷⁹ Καμίνης Γ. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου,εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας,(2006), σελ. 820-821

¹⁸⁰ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016,σελ 111.

για την επιλογή προσώπων που θα συγκέντρωναν τα απαιτούμενα προσόντα αφού κρίνονταν ως τα πλέον κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού των αρχών στις οποίες επιλέχθηκαν.

Στην παρούσα συγκυρία και με δεδομένο ότι δεν συγκεντρώνεται πια η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων, λόγω της αλλαγής του πολιτικού σκηνικού με την άνοδο νέων πολιτικών δυνάμεων στην εξουσία, της αυξημένης κομματικής αντιπαράθεσης και έντασης, τα κόμματα προτείνουν την μείωση της πλειοψηφίας στα 3/5, για λειτουργικούς κυρίως λόγους, προκειμένου να καταστεί εφικτή η ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών και να αποφευχθούν τα φαινόμενα υπερβολικών καθυστερήσεων που καθιστούσαν τις αρχές ακέφαλες για μεγάλα διαστήματα.

Η μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας σε 3/5 μπορεί να δώσει λύσεις, αλλά η διαμόρφωση της σύνθεσης της Διάσκεψης τα τελευταία χρόνια ενδεχομένως να οδηγήσει στην επιλογή των μελών των αρχών μόνο από τη συμπολίτευση, αφού αυτή διαθέτει κατά κανόνα τα 3/5 των μελών της Διάσκεψης.¹⁸¹

Αν στο μέλλον ισχύσει το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής, οπότε ενδέχεται να καθίσταται δύσκολη η εξασφάλιση της αυτοδυναμίας από το πρώτο κόμμα, άρα θα απαιτούνται συνεργασίες δύο ή τριών κομμάτων,¹⁸² τότε η πλειοψηφία των 3/5 στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ίσως να αποτελεί προϊόν συναίνεσης, αφού οι υποψηφιότητες θα υποστηρίζονται από τους εκπροσώπους περισσότερων του ενός κοινοβουλευτικών ομάδων εντός της Διάσκεψης.¹⁸³

¹⁸¹ Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016, σελ 121.

¹⁸² Πρόταση που διατυπώνει η κυβερνητική παράταξη εν όψει αναθεώρησης του Συντάγματος, βλ. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ στην πρόταση νόμου « για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», που κατατέθηκε στη Βουλή στις 5 Νοεμβρίου 2018, σελ.6

¹⁸³ Μαυρομούστακου'Ηβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου και Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλας, σελ 198

Πάντως η επίτευξη ευρείας συναίνεσης, αποτελεί την πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάδειξη των αξιοτέρων προσωπικοτήτων, ως μελών των ανεξάρτητων αρχών γιατί έτσι επιτυγχάνεται αφενός η ενίσχυση του κύρους και της αξιοπιστίας τους, αφετέρου διασφαλίζεται η συνέχεια της λειτουργίας τους.

Η συνταγματική θεσμοθέτηση της παράτασης της θητείας των προηγούμενων μελών των ανεξάρτητων αρχών μέχρι την επιλογή των νέων, είναι μια πρόταση που κανένα κόμμα δεν είχε διατυπώσει, έως τώρα. Η πρόταση διατυπώθηκε από το κόμμα της μείζονος αντιπολίτευσης (ΝΔ) στις προτάσεις αναθεώρησης που υποβλήθηκαν στη Βουλή, επειδή το συγκεκριμένο ζήτημα αντιμετωπίστηκε κατά την περίοδο που η ίδια ήταν στην Κυβέρνηση (6/2012-2/2015).

Με την συνταγματοποίηση της παράτασης, χωρίς μάλιστα να προσδιορίζεται ο χρόνος επιλογής, ουσιαστικά θα νομιμοποιείται η παραμονή των ήδη εκλεγμένων μελών στη θέση τους, παρά τη λήξη της ήδη θεσπισμένης θητείας των έξι (6) ετών και της παράτασης των έξι (6) μηνών. Θα αυξηθεί εμμέσως τη θητεία των μελών τους, αφού τα κόμματα συνήθως ολιγωρούν στη διαδικασία κατάρτισης των υποψηφίων προς επιλογή. Επιπλέον, η συνταγματική θεσμοθέτηση της παράτασης της θητείας, για χρόνο που ουσιαστικά δεν καθορίζεται, θα δίνει το περιθώριο στην εκάστοτε κυβέρνηση να παρατείνει επ' αόριστον την διαδικασία εκλογής μελών των ανεξάρτητων αρχών, ελλείψει συναίνεσης. Θα καταστρατηγείται η ανανέωση της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης, καθ' υπέρβαση της αρχής της νομιμότητας και της αρχής του κράτους δικαίου.

Η αλλαγή του οργάνου επιλογής των μελών, είτε από την ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, είτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά και η διαφοροποίηση της επιλογής του Προέδρου των αρχών από άλλο όργανο (τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) μέσα από κατάλογο με ονόματα υποψηφίων που εισηγείται η Διάσκεψη των Προέδρων, αποτελούν επίσης προτάσεις που έχουν διατυπωθεί από διάφορες πλευρές.

Το όργανο επιλογής ως τώρα ήταν η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, για τα πλεονεκτήματα αλλά και τα μειονεκτήματα της οποίας αναφερθήκαμε

προηγούμενως. Οφείλουμε δε να επαναλάβουμε ότι η πρόβλεψη του συγκεκριμένου οργάνου στο άρθρο 101^Α συνιστά εγγύηση ανεξαρτησίας, μέσω της οποίας θα εξασφαλίζεται η αμερόληπτη κρίση του πολιτικού συστήματος και η δημοκρατική νομιμοποίηση των μελών, με έμμεσο τρόπο.

Η αλλαγή του οργάνου επιλογής, από ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή της Βουλής, η οποία μάλιστα δεν κατονομάζεται, εγείρει ερωτηματικά αναφορικά με το ποια επιτροπή εννοείται.

Αν εννοείται μια κοινοβουλευτική επιτροπή *ad hoc*, που θα συσταθεί για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, ή ακόμα και την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, βάσει αντικειμένου, στην οποία θα απαιτείται πλειοψηφία 3/5 του αριθμού των μελών της, τότε η επιλογή θα γίνεται πράγματι με συνεργασία των κομμάτων, αφού η σύνθεση των κοινοβουλευτικών επιτροπών συνήθως αντανακλά την δύναμη που έχουν οι κοινοβουλευτικές ομάδες των κομμάτων στη Βουλή. Πάντως η πρόβλεψη της Διάσκεψης των Προέδρων ως οργάνου επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών θεωρούμε ότι αποτελεί την καλύτερη δυνατή επιλογή σε σχέση με τις κοινοβουλευτικές επιτροπές για πολλούς λόγους, όπως ο συζητητικός της χαρακτήρας, η άτυπη συνεννόηση μεταξύ των μελών της, αρκεί βέβαια αυτή να μην καταλήγει σε συναλλαγή, το κύρος που προσδίδει η δημοκρατική νομιμοποίηση από την ελίτ του κοινοβουλίου στον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών.

Από την άλλη, η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας είναι το όργανο της Βουλής που έχει ως αρμοδιότητα την άσκηση του τακτικού κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών και επί των μμε. Ο φόρτος εργασίας της είναι τεράστιος, όπως άλλωστε εκθέσαμε και σε προηγούμενη ενότητα της εργασίας.

Υπογραμμίζεται δε ότι η Επιτροπή αυτή έχει ήδη καταστεί αρμόδια για την εισήγηση στην Διάσκεψη των Προέδρων των υποψηφίων μελών προς επιλογή, προς διευκόλυνση του έργου της, βάσει του άρθρου 61 Ν. 4055/2012.

Επιπλέον, εάν ως όργανο επιλογής οριστεί η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, τότε θα αποτελεί ένα όργανο που θα επιλέγει και θα ελέγχει ταυτόχρονα τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, γεγονός που ίσως φαίνεται παράδοξο.

Η επιλογή των Προέδρων των ανεξάρτητων αρχών από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μέσα από κατάλογο που προτείνει η Διάσκεψη και ο διορισμός τους με πράξη του ιδίου οργάνου, αποτελεί πρόταση που διατυπώθηκε από τον Ν. Αλιβιζάτο στην διαβούλευση, αλλά και σε άρθρα του στην εφημερίδα Η Καθημερινή. Η εμπλοκή του Προέδρου της Δημοκρατίας, στην επιλογή των ανεξάρτητων αρχών, προτείνεται να γίνει στα πλαίσια της αύξησης των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, *ως αντίβαρο στο πλήρως πρωθυπουργοκεντρικό μοντέλο*.¹⁸⁴

Στην περίπτωση που υιοθετηθεί μια τέτοια πρόταση και η ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών γίνεται από τον ανώτατο πολιτειακό άρχοντα της χώρας, θεωρούμε ότι αποτελεί μια εναλλακτική λύση, αντίστοιχης αξίας με αυτή της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η αυξημένη νομιμοποίηση και το κύρος που αποπνέει το πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας εγγυάται την ανεξαρτησία και την αμεροληψία στην εκλογή των κατάλληλων προσώπων ως μελών των ανεξάρτητων αρχών. Θα εξασφαλίζεται επίσης και η συνέχεια της λειτουργίας τους.

Τέλος, η υπαγωγή των ανεξάρτητων αρχών στον έλεγχο της Βουλής για πράξεις ή παραλείψεις τους, με στόχο να ενισχυθεί και να θωρακιστεί ο κοινοβουλευτικός τους έλεγχος, αποτελεί πρόταση του κυβερνητικού κόμματος, η οποία όμως δεν έχει διατυπωθεί αναλυτικά, ώστε να μπορεί να κριθεί.

Έτσι δημιουργούνται εύλογα ερωτήματα, εκ του γεγονότος ότι: α) Ήδη ασκείται κοινοβουλευτικός έλεγχος επί του συνολικού έργου των ανεξάρτητων αρχών. β) Παρόλο που μπορούν να γίνουν ερωτήσεις και επερωτήσεις από τους βουλευτές στη Βουλή, για τις πράξεις ή παραλείψεις τους, στην πραγματικότητα δεν μπορεί να απαντήσει κανένας, αφού δεν υφίσταται όργανο που μπορεί να αναλάβει την πολιτική ευθύνη. γ) Οι πράξεις των

¹⁸⁴ Αλιβιζάτος Ν. , άρθρο « Μια αναθεώρηση για τα στοιχειώδη» στην Εφημερίδα Η Καθημερινή , 21/9/2014 και [www. constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) και

Αλιβιζάτος Ν. , άρθρο «Άποψη: Αναθεώρηση του Συντάγματος : 5+1 προτάσεις για τα βασικά» στην Εφημερίδα Η Καθημερινή 26/3/2018

αρχών δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας αφού δεν υπάρχει εποπτεία, ούτε ιεραρχικός έλεγχος, αλλά λειτουργική ανεξαρτησία και
δ) Οι διοικητικές πράξεις τους ελέγχονται από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, το Συμβούλιο της Επικρατείας, μέσω αιτήσεων ακυρώσεως.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν ένα αρκετά νέο θεσμό οργάνωσης του κράτους, ο οποίος εισήχθη στην Ελλάδα και υιοθετήθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την αναξιοπιστία του πολιτικού συστήματος, την αυθαιρεσία των κρατικών οργάνων, μέσω της οποίας παραβιάζονταν σημαντικά ατομικά δικαιώματα των πολιτών, και την ανάγκη αντιμετώπισης πολύπλοκων ζητημάτων με εξειδικευμένο και τεχνοκρατικά προηγμένο τρόπο, εξαιτίας της ραγδαίας ανάπτυξης των τεχνολογιών και της παγκοσμιοποίησης των αγορών.

Οι αρχές αυτές, ως διοικητικά όργανα του κράτους, έπρεπε να λειτουργούν «ανεξάρτητα», χωρίς να υπάγονται στην υφιστάμενη δομή της κρατικής οργάνωσης, γεγονός που δημιούργησε αμφισβητήσεις σχετικά με την υπέρβαση των τριών λειτουργιών του δημοκρατικού πολιτεύματος, την νομιμοποιητική τους βάση, τον έλεγχο της δράσης τους.

Αυτό που τις ξεχώριζε από τα κλασσικά διοικητικά όργανα ήταν η διοικητική αυτοτέλεια, η μη υπαγωγή σε ιεραρχικό έλεγχο και η στελέχωσή τους με εξειδικευμένο προσωπικό, αυξημένης τεχνογνωσίας και κύρους, προκειμένου να αναλάβουν τον χειρισμό και την επίλυση θεμάτων ιδιαίτερης σημασίας και δυσκολίας, που δεν μπορούσε να χειριστεί η κλασσική διοίκηση.

Το 2001 ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε να κατοχυρώσει στα πλαίσια του Καταστατικού Χάρτη της χώρας πέντε συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές, που προστάτευαν τα ήδη προβλεπόμενα ατομικά δικαιώματα.

Θεσπίστηκε το άρθρο 101^Α, οι ρυθμίσεις του οποίου καταλαμβάνουν όχι μόνο τις συγκεκριμένες πέντε αρχές, αλλά και γενικότερα τις ανεξάρτητες αρχές που θα συστήνονταν στην συνέχεια με νόμο. Στο άρθρο αυτό ο συνταγματικός νομοθέτης προέβλεπε στοιχεία που χαρακτηρίζουν τις ανεξάρτητες αρχές, όπως η ορισμένη θητεία των μελών τους, η ανάδειξή τους από κοινοβουλευτικό όργανο (την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με συγκεκριμένη πλειοψηφία), η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της δράσης τους.

Κατά την διάρκεια των ετών που πέρασαν από την αρχική εισαγωγή του θεσμού στην ελληνική πραγματικότητα έως τις ημέρες μας, αναδείχθηκαν δυσλειτουργίες εφαρμογής του θεσμού και για την αντιμετώπισή τους προτάθηκαν λύσεις για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των αρχών προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Μια πρόσφατη προσπάθεια αναδιοργάνωσης που επιχειρήθηκε, ως εναρμόνιση με τις απαιτήσεις των δανειστών στα πλαίσια ολοκλήρωσης της δεύτερης αξιολόγησης του τρίτου χρηματοδοτικού προγράμματος από τον ESM, έμεινε μετέωρη, αφού το έτοιμο σχέδιο νόμου δεν εισήχθη ποτέ στη Βουλή προς ψήφιση.

Με την ανάληψη της πρωτοβουλίας κίνησης της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος από την τωρινή κυβέρνηση, έρχεται και πάλι στο προσκήνιο η ανάγκη τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών, έτσι ώστε αυτές να αποκτήσουν λειτουργικό τρόπο ανανέωσης της σύνθεσής τους, ανάδειξης των Προέδρων τους και αποτελεσματικότερο έλεγχο της δράσης τους.

Όλες οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας, συνειδητοποιώντας τη σημασία ενός τέτοιου εγχειρήματος, που θα στηρίζει την ελληνική κοινωνία τα επόμενα

χρόνια, θα πρέπει να συνεργαστούν, να συνεννοηθούν πολιτικά και να συναινέσουν στην λήψη αποφάσεων ρεαλιστικών που θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες του θεσμού, θα διευκολύνουν τη λειτουργία του, θα συμβάλλουν στην ανάδειξη των ικανότερων προσώπων, ως μελών τους και στην αναβάθμιση του κοινοβουλευτικού ελέγχου που τους ασκείται, για μεγαλύτερη διαφάνεια και αξιοπιστία της δράσης τους.

Η ελληνική κοινωνία, μέσα από τα αποτελέσματα της μέχρι τώρα πορείας των ανεξάρτητων αρχών, τις θεωρεί ως ένα επιτυχημένο θεσμό, τον οποίο η Πολιτεία έχει υποχρέωση να οργανώσει καλύτερα και να τον θωρακίσει από κάθε είδους παρεμβάσεις, ώστε να καταστεί αυτός αποτελεσματικότερος και αποδοτικότερος στο δύσκολο έργο που του έχει ανατεθεί για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αντωνόπουλος Μαν. « Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (1995)
2. Αλιβιζάτος Ν. « Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008)
3. Αλιβιζάτος Ν., άρθρο « Μια αναθεώρηση για τα στοιχειώδη» στην Εφημερίδα Η Καθημερινή , 21/9/2014 και [www. constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)
4. Αλιβιζάτος Ν., άρθρο «Άποψη: Αναθεώρηση του Συντάγματος : 5+1 προτάσεις για τα βασικά» στην Εφημερίδα Η Καθημερινή 26/3/2018
5. Αλιβιζάτος Ν. «Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση» εκδ. Πόλις (2001)
6. Βενιζέλος Ευ.. « Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές

- στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008)
7. Βενιζέλος Ευ. « Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το Συνταγματικό Φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002)
 8. Βενιζέλος Ευ., « Η νομικοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος», Ομιλία του Εισηγητή της πλειοψηφίας στην τελική συνεδρίαση της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (6/4/2001)
 9. Βενιζέλος Ευ. , «Το αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα του 2001 και η επικαιρότητα του συνταγματικού φαινομένου», Εισήγηση στο συνέδριο του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου με θέμα “Το νέο Σύνταγμα” (Αθήνα, 14/6/2001)
 10. Βενιζέλος Ευ.: « Συνταγματική Αυτοσυνειδησία ή Αναθεωρητικός Οίστρος; Μετά και Πριν από μια Αναθεώρηση του Συντάγματος» Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, στο Ξ. Κοντιάδη «Πέντε Χρόνια μετά την Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
 11. Βενιζέλος Ευ. «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001» (2002) Εισήγηση του Υπουργού Πολιτισμού, Καθηγητή Ευάγγελου Βενιζέλου, στην επιστημονική ημερίδα που οργάνωσε το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, στις 29/10/2002 στη Θεσσαλονίκη, με θέμα «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών».
 12. Βενιζέλος Ευ.: «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση», στο Φ.Ι.Κοζύρη- Σ. Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα(2003)
 13. Γεωργοπούλου Βαρβ. « Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», Εφημ ΔΔ 1/2016
 14. Ηλιάδου Αικ, «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα», στο Δ. Τσάτσου- Ευ. Βενιζέλου- Ξ. Κοντιάδη « Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το

- αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2001)
- 15.Καρκούλια Αν. Διπλωματική Εργασία «Ανάδειξη των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής», Αθήνα 2017.
- 16.Καμτσίδου Ι. « Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999», Το Σ1999.
- 17.Καμτσίδου Ιφιγ. «Θεσμικές και Πολιτικές Διαστάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών» στο Φ.Ι.Κοζύρης- Σ. Μεγγελίδου « Η ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Πρακτικά Ημερίδας 29-10-2002 στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2003)
- 18.Καμίνης Γ. «Οι Ανεξάρτητες Αρχές Πέντε Χρόνια Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Ξ.Ι. Κοντιάδη (επιμ.), Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Τόμος Δεύτερος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα,(2006),.
- 19.Καμίνης Γ. «Ο Συνήγορος του Πολίτη» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2008)
- 20.Κοντιάδης Ξ.: « Προλεγόμενα. Κρίση, Παρακμή ή Αναξιοπιστία των Πολιτικών Θεσμών» σε Ξ. Κοντιδης – Χ. Ανθόπουλος « Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος» εκδ. Παπαζήση (2008)
- 21.Κοντιάδης Ξ. « Η Σχέση Πολιτικών Κομμάτων και Ανεξαρτήτων Αρχών, Μεταξύ Έντασης και Συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή Απολιτικοποίηση της Δημοκρατίας», στο Δ. Τσατσος- Ξ. Κοντιάδης « Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων» εκδ. Παπαζήση (2003)
22. Κοντιάδης Ξ, « Αποτίμηση της Αναθεώρησης του 2001 και Προτάσεις για τη νέα αναθεωρητική Πρωτοβουλία» στο Ξ. Κοντιάδη «Πέντε Χρόνια μετά την Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια Νέα Συνταγματική Αναθεώρηση», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2006)

23. Κοντιάδης Ξ.: «Κομματικό Σύστημα και Συνταγματική Πολιτική» στο Ξ. Κοντιάδης – Χαρ. Ανθόπουλος: «Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος» Εκδ. Παπαζήσης (2008)
24. Μακρυδημήτρης Αντ. «Σημεία για την Συνταγματική Αναθεώρηση» σε « Διοίκηση και Κοινωνία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2015)
25. Μακρυδημήτρης Αντ. « Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε αύριο», στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002)
26. Μαυρομούστακου Ήβ. «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη,(2012)
27. Μαυρομούστακου Ήβ. «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», στο Χ.Μ. Ακριβοπούλου και Ν.Κ. Παπαχρήστου (επιμ.), Η Πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ 'Ανδρέας Παπανδρέου', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας (2013)
28. Μήτρου Λ. « Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα» στο Δ. Τσάτσου- Ευ. Βενιζέλου-Ξ. Κοντιάδη «Το Νέο Σύνταγμα», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας (2001)
29. Μπενάκη- Ψαρούδα Άννα « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Πολιτειακό Σύστημα» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008)
30. Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ. « Ο έλεγχος της Διοίκησης, Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη» ΤΟΜ.Ι , εκδ. Σάκκουλα (2004)
31. Παπαδημητρίου Γ. Σχόλιο στο Κ. Γώγος «Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος», Πρακτικά Συνεδρίου του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002)

32. Παπαδημητρίου Γ. « Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008)
33. Πραβίτα Μ.-Η. «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Β. Τζέμου – Μ-Η. Πραβίτα (επιμ.) «Συνταγματική Αναθεώρηση» εκδ. Σάκκουλα (2015)
34. Παυλόπουλος Πρ. « Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία στο Ν. Φραγκάκη ««Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008)
35. Πικραμένος Μιχ. «Το αναθεωρητικό διάβημα στην εποχή της κρίσης. Αναζητώντας τη Συνταγματική Αλλαγή υπό δυσχερή ιστορική συγκυρία», Εισήγηση στην ημερίδα της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, στις 19.6.2017, με θέμα “Συνταγματική Αναθεώρηση και Δικαιοσύνη”, www.constitutionalism.gr
36. Σημίτης Σπ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία» εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008)
37. Σπανού Κ.: « Ανεξάρτητες Αρχές : Κρίση , Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», στο Ξ. Κοντιάδη – Χαρ. Ανθόπουλου « Η Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», εκδ. Παπαζήση (2008)
38. Σωτηρέλης Γ. « Σύνταγμα & Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης». Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της « συναινετικής αναθεώρησης»...», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα(2000),
39. Σωτηρέλης Γ. : « II. Η Συνταγματική Ενίσχυση του ρόλου της Βουλής» σε « Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της « παγκοσμιοποίησης», εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της « συναινετικής αναθεώρησης», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2000),
40. Τασόπουλος Γ.« Τα Θεσμικά Αντίβαρα της Εξουσίας και η Αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2007),

41. Τασόπουλος Γ., «Το Συνταγματικό Θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών» στο Κ. Σπανού – Δ. Σωτηρόπουλου «Κουλτούρα, Ιστορία, Δημοκρατία. Τιμητικός Τόμος για τον Νικηφόρο Διαμαντούρο», εκδ. Παπαδόπουλος(2018),
42. Τζέμος Β. «Συνήγορος του Πολίτη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012)
43. Φορτσάκης Θ. « Οι ανεξάρτητες αρχές στη πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», στο Αντ. Μακρυδημήτρη –Όλ. Ζύγουρα « Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2002),
44. Φραγκάκης Ν., « Ανεξάρτητες Αρχές. Γιατί;» στο Ν. Φραγκάκη «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία», Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα (2008),
45. Χρυσανθάκης Χ. « Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», στο Αντ. Μακρυδημήτρη – Όλ. Ζύγουρα «Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα (2002)
46. Χρυσανθάκης Χ. « Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Οργάνωση του Κράτους , Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ΕΣΔΑ» εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2007),
47. Χρυσόγονος Κων., « Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος» (τευχ. 6/2000), αναδημοσίευση στο www.civilitas.gr (2007),

Αιτιολογικές Εκθέσεις

1. Αιτιολογική έκθεση Ν. 4055/2012.
2. Αιτιολογική έκθεση Ν.4325/2015,
3. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ στην πρόταση νόμου « για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του

Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», που κατατέθηκε στη Βουλή στις 5 Νοεμβρίου 2018

4. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», που κατατέθηκε στην Βουλή στις 14 Νοεμβρίου 2018
5. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. «Το Ποτάμι» στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», που κατατέθηκε στην Βουλή στις 20 Νοεμβρίου 2018
6. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. «Ανεξάρτητοι Έλληνες» στην πρόταση νόμου «για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», που κατατέθηκε στη Βουλή στις 20-11-2018
7. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στην πρόταση νόμου «προτάσεις του ΚΚΕ για την Αναθεώρηση του Συντάγματος» που κατατέθηκε στη Βουλή στις 30-11-2018.

Ιστοσελίδες και άρθρα

1. www.bankingnews.gr: άρθρο του Μ. Χριστοδούλου « Σχέδιο «εκκαθάρισης» των 23 Ανεξάρτητων Αρχών ζητούν οι δανειστές» 18/1/2018
2. www.cnn.gr άρθρο «Προτάσεις Προτάσεις του Κινήματος Αλλαγής «για τη συναινετική συνταγματική αναθεώρηση», 26-3-2018
3. www.efsyn.gr : άρθρο του Νίκου Σβέρκου « Κάτι αλλάζει στις ανεξάρτητες αρχές», 25/11/2017
4. www.hellenicparliament.gr
5. www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria

6. www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/article-138a/
7. www.naftemporiki.gr: άρθρο των Π. Κακούρη, Θ. Αδαμόπουλου και Θ. Τσίρου «Η λίστα με τα 113 προαπαιτούμενα έως και το β' τρίμηνο του 2018», 23/6/2017
8. www.neosyntagma.net
9. www.newsbeast.gr άρθρο «Αδιέξοδο για τις Ανεξάρτητες Αρχές»(20/3/2013)
10. www.presspublica.gr : «Αλλάζει το θεσμικό πλαίσιο για τις ανεξάρτητες αρχές» 4/11/2016
1. www.syntagma.dialogos.gov.gr
2. www.ΗΚαθημερινη.gr : άρθρο του Βαγ. Μανδραβέλη « Στους δανειστές οι αλλαγές του πλαισίου λειτουργίας τεσσάρων ανεξάρτητων αρχών», 30/1/2018
3. Η Καθημερινή «Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Ειδική Έκδοση 5 Ιουνίου 2016,
4. www.ΤοΒήμαonline.gr: άρθρο της Παν. Μπίτσικα « Κυβέρνηση και Θεσμοί «εκκαθαρίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές» 27/8/17
5. www.ΤοΒήμαonline.gr: άρθρο της Λιάτσου Ολ. « Όλες οι αλλαγές για τις Ανεξάρτητες Αρχές» 11/3/2018
6. www.ΤοΒήμαonline.gr: άρθρο της Λιάτσου Ολ. «Πώς το νομοσχέδιο για τις Ανεξάρτητες Αρχές κατέληξε στα.....σκουπίδια» 8/7/2018