



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΒ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών: θεσμικά αντίβαρα και
Ανεξάρτητες Αρχές.**

Επιβλέπουσα:

Έβη Μαυρομούστακου

Σπουδαστής:

Παναγιώτης Χαχής



Με την συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΘΗΝΑ - 2014

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών σε σχέση με τα θεσμικά αντίβαρα ελέγχου της κρατικής εξουσίας και ειδικότερα με τις Ανεξάρτητες Αρχές. Σκοπός της είναι αφενός να αποσαφηνιστεί θεωρητικά το περιεχόμενο της αρχής στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα και να συνδεθεί με τον προβληματισμό της λειτουργίας των θεσμικών αντιβάρων σε αυτό. Αφετέρου σε δεύτερο στάδιο να εξεταστεί ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα και η συμβατότητά του με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η μέθοδος προσέγγισης του θέματος που ακολουθήθηκε ήταν η δευτερογενής έρευνα μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης των πρωτογενών πηγών και της σχετικής βιβλιογραφίας. Βασικά συμπεράσματά της είναι πως η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών διατηρεί και σήμερα τη σημασία της ως μηχανισμός εξισορρόπησης και ελέγχου της κρατικής εξουσίας. Νομιμοποιεί παράλληλα τη δημιουργία νέων θεσμικών αντιβάρων όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες δρουν ως σημαντικός θεσμός προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών καθώς και μηχανισμός ελέγχου και εποπτείας της κρατικής εξουσίας.

Λέξεις κλειδιά: διάκριση των λειτουργιών, θεσμικά αντίβαρα, Ανεξάρτητες Αρχές

Abstract

The subject of this thesis is the constitutional principle of separation of functions, its association with the system of institutional counterweights of state power and in particular the Independent Authorities. First its aim is to clarify the theoretical content of the principle in modern parliamentary polity in connection with the function of institutional counterweights to it. Second, it is to examine the institution of Independent Authorities in Greece and its compatibility with the principle of separation of functions. Method of approach of the issue was secondary research through review of primary sources and secondary bibliography. The main argument is that the principle of separation of functions maintains its importance as a balancing mechanism and control of state power. Moreover legitimizes the creation of new institutional counterweights as the Independent Authorities which act as a major institution of protection of

fundamental rights and freedoms and as a control and supervision mechanism of state power.

Key words: separation of functions, institutional counterweights, checks and balances, Independent Authorities

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract	2
Εισαγωγή	5
1. Η διάκριση των λειτουργιών	7
1.1 Ιστορική αναδρομή	7
1.2 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος	10
1.3 Ορολογική διασάφηση. Εξουσίες-λειτουργίες-όργανα.	11
1.3.1 Εξουσίες και λειτουργίες	11
1.3.2 Διάκριση «οργάνου» και «φορέα»,	12
1.4 Οι επί μέρους διαστάσεις της αρχής. Ουσιαστική-τυπική, αυστηρή-χαλαρή.	13
1.5 Η διασταύρωση-λειτουργική σύμπραξη των τριών λειτουργιών στο Σύνταγμα .	14
2. Διάκριση των λειτουργιών και θεσμικά αντίβαρα ως περιορισμός της εξουσίας.....	16
2.1 Οι σύγχρονες προκλήσεις της αρχής στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα.....	16
2.2 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και τα θεσμικά αντίβαρα	19
3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές.....	23
3.1 Εισαγωγικά	23
3.2 Η κατοχύρωση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στο Σύνταγμα και την ελληνική έννομη τάξη. Έννοια, κατηγορίες, χαρακτηριστικά.	24
3.2.1 Η συνταγματική και νομοθετική τυποποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών	24
3.2.2 Έννοια.....	27
3.2.3 Κατηγορίες.....	28
3.2.4 Χαρακτηριστικά.....	29
4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών: ειδικότερα ζητήματα	30
4.1 Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών. Διοικητικά όργανα ή «τέταρτη εξουσία»;	30
4.2 Η δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών	32
4.2.1 Η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών	32
4.2.2 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών	33
4.2.3 Ο δικαστικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών	34
4.3 Θεσμικά αντίβαρα ή εγγυήσεις;	34
4.4 Αποτίμηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών	39
Συμπεράσματα	42
Βιβλιογραφία	44

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία διερευνά την συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, τη σύνδεσή της με τα θεσμικά αντίβαρα ελέγχου της κρατικής εξουσίας και ειδικότερα με τις Ανεξάρτητες Αρχές¹. Σκοπός της είναι αφενός να αποσαφηνιστεί θεωρητικά το περιεχόμενο της αρχής, να προσδιοριστεί η τυχόν αναπροσαρμογή του στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα και να συνδεθεί με τον προβληματισμό της λειτουργίας των θεσμικών αντιβάρων σε αυτό. Αφετέρου σε δεύτερο στάδιο να εξεταστεί ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στη συνταγματική τάξη της Ελλάδας και η συμβατότητά του με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η μέθοδος προσέγγισης του θέματος που ακολουθήθηκε ήταν η δευτερογενής έρευνα μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης τόσο των πρωτογενών πηγών όσο και της σχετικής βιβλιογραφίας στα πεδία του συνταγματικού, του διοικητικού δικαίου και της πολιτικής επιστήμης.

Ειδικότερα τώρα, το πρώτο ερώτημα που επιχειρείται να απαντηθεί αφορά το σύγχρονο περιεχόμενο της αρχής και εάν μπορεί να ανταποκριθεί στη σύγχρονη διαμόρφωση της κρατικής εξουσίας στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Ο επόμενος προβληματισμός αφορά το εάν είναι συμβατή η λογική των θεσμικών αντιβάρων της εξουσίας με τη διάκριση των λειτουργιών και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Σε σχέση τώρα με τις Ανεξάρτητες Αρχές εξετάζεται καταρχήν εάν αυτές αποτελούν εντέλει διοικητικά όργανα ή μια ιδιότυπη «τέταρτη» εξουσία, πού εδράζεται η δημοκρατική νομιμοποίησή τους και αν όντως λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα ή όχι. Τέλος, εξετάζεται εάν όντως αυτές αποτελούν μέσο υπονόμησης της κρατικής κυριαρχίας, αποπολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης και ουδετεροποίησης πεδίων της πολιτικής.

Η διαπραγμάτευση του θέματος εκκινεί στο πρώτο κεφάλαιο με μια σύντομη ιστορική αναδρομή που περιγράφει την διαμόρφωση της αρχής από την αρχική της σύλληψη ως τη σύγχρονη διατύπωσή της στον πολιτειολογικό στοχασμό. Στη συνέχεια εξετάζεται η αρχή ως οργανωτική βάση του ελληνικού πολιτεύματος και η αποτύπωσή της στο κείμενο του Συντάγματος. Επιχειρείται στο μέρος αυτό μια ορολογική διασάφηση των εννοιών «λειτουργίες» και «εξουσίες» και παράλληλα αναλύονται οι

¹ Στην παρούσα εργασία χρησιμοποιείται ο όρος «Ανεξάρτητες Αρχές» αντί του «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», όπως αυτός αποτυπώνεται πλέον και στο Σύνταγμα με την Αναθεώρηση του 2001. Θεωρείται πλέον πως ο όρος καλύπτει και τις μη συνταγματικά τυποποιημένες αρχές του πεδίου της οικονομικής λειτουργίας (Μαυρομούστακου, 2012: σ. 236 υποσημείωση 1 και εκεί παραπομπές)

επιμέρους διαστάσεις της αρχής. Στο τέλος του πρώτου κεφαλαίου γίνεται μια αποτύπωση της διασταύρωσης και της λειτουργικής σύμπραξης των τριών λειτουργιών όπως αυτή ρυθμίζεται στο Σύνταγμα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο με αφετηρία την κριτική που ασκήθηκε στην παραδοσιακή θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών επιχειρείται η περιγραφή της σύγχρονης μορφής της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ιδίως μετά την ανάπτυξη του κομματικού φαινομένου και οι νέες ισορροπίες μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας. Υπό το πρίσμα αυτό, εξετάζεται η αναπροσαρμογή του περιεχομένου της αρχής και η σύνδεσή της με τον προβληματισμό των παλαιών και νέων θεσμικών αντιβάρων της κρατικής εξουσίας.

Το τρίτο κεφάλαιο διαπραγματεύεται το θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών. Εκεί αναλύονται οι λόγοι δημιουργίας τους σε σχέση τόσο με την κρίση αξιοπιστίας των δημοκρατικά εκλεγμένων οργάνων όσο και με την ανάγκη προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων έναντι των σύγχρονων απειλών. Αναλυτικότερα, περιγράφεται η συνταγματική και νομοθετική τυποποίηση των Αρχών και επιχειρείται μια συνοπτική διαπραγμάτευση σχετικά με την έννοια, τις κατηγορίες και τα χαρακτηριστικά τους, που έχει διατυπωθεί για τον θεσμό αυτό.

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζονται ειδικότερες όψεις της σχέσης των Ανεξάρτητων Αρχών με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Αναλύεται η προβληματική της νομικής τους φύσης σε σχέση με το ερώτημα αν αποτελούν διοικητικά όργανα ή μια τέταρτη μορφή εξουσίας. Στη συνέχεια εξετάζονται ζητήματα σχετικά με τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση και τις ειδικότερες μορφές ελέγχου τους. Στο επόμενο τμήμα γίνεται η διαπραγμάτευση του ζητήματος εάν οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν τελικά θεσμικά αντίβαρα ή όχι. Το κεφάλαιο κλείνει με μια απόπειρα αποτίμησης και σκιαγράφησης του προβληματισμού. Ακολουθεί τέλος το κεφάλαιο των συμπερασμάτων της εργασίας.

1. Η διάκριση των λειτουργιών

1.1 Ιστορική αναδρομή

Το ζήτημα της οργάνωσης της κρατικής εξουσίας και ειδικότερα η πρόβλεψη ασφαλιστικών δικλείδων ώστε να αποτρέπεται η αυθαίρετη άσκησή της, απασχόλησαν την πολιτειολογική θεωρία από την αρχαιότητα έως τη σύγχρονη εποχή. Ήδη από τον Αριστοτέλη ως τον Locke και τον Montesquieu, και από αυτούς στις θεωρίες των σύγχρονων αντιπροσωπευτικών συστημάτων, συναντώνται αρκετές προτάσεις πολιτειακής οργάνωσης και κατανομής του έργου που ασκεί η κρατική εξουσία.

Στον Αριστοτέλη αποδίδεται η πρώτη αναφορά στην ανάγκη περιορισμού της κρατικής εξουσίας μέσω της κατάτμησής της και της ανάθεσής σε διακριτά όργανα. Στα Πολιτικά του (βιβλίο Δ. 13, 129β, 37 επ.) ο Σταγειρίτης φιλόσοφος αναπτύσσει την «περί μορίων των πολιτειών πασών θεωρία» του, όπου διακρίνει σε τρεις ομάδες τα διάφορα έργα της πόλεως και αντίστοιχα τρεις ομάδες κρατικών οργάνων επιφορτισμένες με τα έργα αυτά: «έστι δη τρία μόρια των πολιτευμάτων πασών [...] εν μεν τι το βουλευόμενον περί των κοινών, δεύτερον δε το περί τας αρχάς [...] τρίτον δε το δικάζον».

Επόμενο σταθμό στον πολιτειολογικό στοχασμό για τις κρατικές εξουσίες αποτελεί το έργο του Πολύβιου (Ιστορ, I, 3, 11-14) και του Κικέρωνα (De republica, βιβλίο I, κεφ. 29,45) οι οποίοι περιγράφοντας το ρωμαϊκό πολίτευμα ανέπτυξαν τη θεωρία του *μεικτού πολιτεύματος*. Στο μεικτό αυτό πολίτευμα, οι *consules* ως εκπρόσωποι του μοναρχικού στοιχείου, η σύγκλητος ως εκπρόσωπος του αριστοκρατικού στοιχείου και ο δήμος ως εκπρόσωπος του δημοκρατικού στοιχείου αποδίδουν μian αντίληψη διάκρισης της κρατικής εξουσίας σε περισσότερα μέρη με συγκεκριμένες εξουσίες. Μεταγενέστερα σημαντική είναι η συμβολή του Θωμά Ακινάτη (Summa Theologie, 1. 2 1, X α 1) ο οποίος κάνει τη διάκριση της νομοθετικής εξουσίας του συνόλου από την εξουσία εκείνων που το εκπροσωπούν, ενώ και ο Μαρσίλιος (Defensor pacis, βιβλ. I, κεφ. XII, §§ 3, 4) ακολουθώντας την αριστοτελική παράδοση επιχειρεί να θεμελιώσει τη δέσμευση των αρχόντων με νόμους καταφεύγοντας συχνά στην περί μορίων αριστοτελική θεωρία (Τσάτσος, 1993: σ. 130, Μαυριάς, 2014: σ. 104).

Η σύγχρονη ωστόσο αρχή της διάκρισης των λειτουργιών συνυφαίνεται με τα ιστορικά και κοινωνικά δεδομένα της μοναρχικής πολιτείας, λειτουργώντας

αντισταθμιστικά ανάμεσα στην παντοδυναμία του μονάρχη και την ανερχόμενη οικονομικά αστικής τάξης (Τσάτσος, 1993: σ. 132). Ως ιστορικό και θεσμικό φαινόμενο αποτυπώνει επομένως συγκεκριμένες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες, συνδεδεμένη αφενός με την ανάπτυξη του αντιπροσωπευτικού συστήματος και αφετέρου με την ανάδυση του πολιτικού φιλελευθερισμού κατά τη θεσμική διαμόρφωση του σύγχρονου αστικού κράτους (Βενιζέλος, 2008: σ. 383).

Στο πλαίσιο αυτό η πρώτη σύγχρονη συστηματική προσέγγιση της διάκρισης των λειτουργιών διατυπώθηκε από τον John Locke. Στο περίφημο έργο του ‘Two Treatises of Government’ αντιμαχόμενος τον απολυταρχισμό και όντας υπέρμαχος των φυσικών δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο Locke υποστήριξε τη διάκριση νομοθετικής, εκτελεστικής και ομοσπονδιακής εξουσίας, διάκριση τόσο οργανικής όσο και κατά περιεχόμενο, με σκοπό τη διασφάλιση της ελευθερίας (Τσάτσος, 1993: σ. 132).

Η σημαντικότερη ωστόσο συμβολή στη θεωρία της διάκρισης των εξουσιών στο σύγχρονο κράτος αποδίδεται στον Charles de Montesquieu. Επηρεασμένος από την παραμονή του στην Αγγλία και από τη μελέτη των αγγλικών θεσμών, διατύπωσε τη θεωρία του περί διάκρισης των εξουσιών στο 6^ο κεφάλαιο του ενδέκατου βιβλίου του έργου του ‘De l’ esprit Des Lois’ (1748). Εκεί διέκρινε τρία είδη εξουσιών, την νομοθετική εξουσία (puissance législative), την εκτελεστική (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens) και την δικαστική (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil ή puissance de juger) (Μαυριάς, 2014: σ.106).

Ο Montesquieu υποστηρίζει πως δεν υπάρχει πολιτική ελευθερία εάν η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία συγκεντρώνεται στο ίδιο πρόσωπο ή εάν η δικαστική εξουσία δεν διαχωρίζεται από τις άλλες δύο (Μαυριάς, 2014: σ.106). Επομένως η διασφάλιση της ελευθερίας των πολιτών προϋποθέτει να μην συγκεντρώνονται περισσότερες εξουσίες σε ένα πρόσωπο, είτε αυτό είναι ο μονάρχης, είτε ένα περιορισμένο αριθμητικά σώμα, είτε τέλος ο ίδιος ο λαός. Η σύμπτωση αυτή των εξουσιών οδηγεί κατά την άποψή του στην αυθαιρεσία, ενώ η ενάσκησή τους από διαφορετικά όργανα εξασφαλίζει την αμοιβαία εξισορρόπησή και τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ τους. Πρέπει σύμφωνα με τη διατύπωσή του ‘η εξουσία να αναχαιτίζει την εξουσία’ (‘il faut que le pouvoir arrête le pouvoir’) (Τσάτσος, 1993: σ. 132). Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως στη θεωρία του Montesquieu οι τρεις εξουσίες δεν είναι τελείως ανεξάρτητες και απομονωμένες η μια από την άλλη, δεν πρόκειται δηλαδή για μια έννοια της διάκρισης ως ‘χωρισμού’, αλλά αντίθετα εξισορροποούνται αμοιβαία

μέσω της συνεργασίας και της αλληλεπίδρασής τους προκειμένου να διασφαλίζουν την ελευθερία των πολιτών.

Αναφορικά με την αποτύπωση της αρχής ως θεμελιώδους στα καταστατικά πολιτικά κείμενα, η πρώτη καταγραφή της σε συνταγματικό κείμενο γίνεται το 1776 στο αμερικανικό Bill of Rights, και στη συνέχεια στο άρθρο 5 του Συντάγματος της πολιτείας της Βιρτζίνια. Η αρχή καθιερώνεται τελικά στο Σύνταγμα των Η.Π.Α. του 1798, όπου υιοθετείται ο αυστηρός διαχωρισμός των εξουσιών.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, η αρχή καθιερώνεται με τη Γαλλική Επανάσταση, στο άρθρο 16 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789, όπου ουσιαστικά αναγνωρίζεται πως μια κοινωνία στην οποία δεν καθορίζεται ο διαχωρισμός των εξουσιών δεν έχει Σύνταγμα (Τσάτσος, 1993: σ. 132). Στη συνέχεια τα γαλλικά Συντάγματα του 1791 και του 1795 υιοθέτησαν την αρχή στην αυστηρή, απόλυτή της μορφή. Οι θεωρητικοί της Γαλλικής Επανάστασης υιοθέτησαν την αρχή στην απόλυτη μορφή της, με τις τρεις εξουσίες απομονωμένες ή μια από την άλλη σε αντίθεση από την σχετική διάκριση του Montesquieu. Ωστόσο αργότερα και στη Γαλλία, όπως και σε αρκετά ευρωπαϊκά Συντάγματα του 19^{ου} αιώνα υιοθετήθηκε η αρχή στη σχετική της μορφή, σύμφωνα με τον πυρήνα της θεωρητικής σκέψης του Montesquieu (Γεωργόπουλος, 1996: σ. 97).

Η συνοπτική αυτή παρουσίαση της ιστορικής και πολιτικής διαδρομής της κατοχύρωσης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών βοηθά να φωτιστούν καλύτερα οι πτυχές της εγγυητικής λειτουργίας της ως θεμελιώδους αρχής του πολιτεύματος στα σύγχρονα Συντάγματα και δη στο ελληνικό, που θα αποτελέσει και το αντικείμενο της ανάλυσης στα επόμενα κεφάλαια.

1.2 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος απαντάται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα (Μαυρομούστακου, 2013: σ.45-52, όπου γίνεται αναλυτική αναφορά στην παρουσία της αρχής τα ελληνικά Συντάγματα). Ήδη στα επαναστατικά Συντάγματα και στη συνέχεια στα Συντάγματα του ελληνικού κράτους, με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1927 και το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα, γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή, η οποία ωστόσο καταστρώνεται στην σχετική ή χαλαρή μορφή της και όχι στην αυστηρή (Μαυριάς, 2014: σ. 319). Καθιερώνεται έτσι η αρχή της τυπικής-οργανικής διάκρισης των λειτουργιών καθώς ορίζονται ποιά όργανα είναι αρμόδια για την άσκηση κάθε μιας από τις τρεις λειτουργίες, νομοθετική-εκτελεστική-δικαστική. Η νομική θέση, οι ειδικότερες αρμοδιότητες των οργάνων και το περιεχόμενο των τριών λειτουργιών, ρυθμίζονται από άλλες διατάξεις του τρίτου μέρους του Συντάγματος, κυρίως αυτών που ρυθμίζουν τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, της Βουλής, της Κυβέρνησης, των ανωτάτων δικαστηρίων όπως και την κατανομή της δικαιοδοσίας στους επί μέρους δικαιοδοτικούς κλάδους (άρθρα 35 επ., 70 επ., 82, 87-100) (Βενιζέλος, 2008: σ.385).

Ειδικότερα το Σύνταγμα του 1975, στην αρχή του τρίτου μέρους του με τίτλο «Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας» και στο Τμήμα Α' που επιγράφεται «Σύνταξη της Πολιτείας», στο άρθρο 26 ορίζει κατά ρητό τρόπο τα εξής:

- «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.*
- 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.*
- 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια· οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.»*

Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 110 παρ.1, η διάταξη του άρθρου 26 ανήκει στις μη υποκειμένες σε αναθεώρηση διατάξεις του Συντάγματος.

1.3 Ορολογική διασάφηση. Εξουσίες-λειτουργίες-όργανα.

Προκειμένου να ερμηνευτεί και να αποδοθεί ορθά το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 26 του Συντάγματος, είναι απαραίτητη μια ορολογική διασάφηση των όρων «εξουσία», «λειτουργία» και «όργανο».

1.3.1 Εξουσίες και λειτουργίες

Εξετάζοντας το κείμενο του Συντάγματος του 1975 παρατηρούμε μια ορολογική και εννοιολογική διαφορά. Στο άρθρο 1§3 γίνεται λόγος για *εξουσία* («Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό...»), στο άρθρο 9§1 γίνεται αναφορά σε εκπροσώπους της «δικαστικής εξουσίας». Από την άλλη πλευρά στο άρθρο 26 γίνεται λόγος για *λειτουργίες* («Η νομοθετική λειτουργία...»κτλ), στο άρθρο 4§4 αναφέρονται οι «δημόσιες λειτουργίες», στο άρθρο 77§1 γίνεται αναφορά στη «νομοθετική λειτουργία ενώ τέλος το Πέμπτο Κεφάλαιο του Γ' Τμήματος του Συντάγματος επιγράφεται «Νομοθετική λειτουργία της Βουλής» (Μαυρομούστακου, 2013: σ.39). Αξίζει να σημειωθεί πως η διαφοροποίηση αυτή δεν υφίστατο στα προηγούμενα Συντάγματα, και η εισαγωγή της έννοιας της λειτουργίας γίνεται για πρώτη φορά ρητά με το Σύνταγμα του 1975. Το προηγούμενο Σύνταγμα, του 1952 για παράδειγμα χρησιμοποιεί τον όρο *εξουσία*, τόσο στο άρθρο 21§2 («Άπασαι αι εξουσίαι...») όσο και στα αντίστοιχα του σημερινού άρθρου 26, άρθρα 22, 27, 28 («Η νομοθετική εξουσία ασκείται...») (Τσάτσος, 1993: σ.133).

Η εννοιολογική και ορολογική αυτή διαφοροποίηση γίνεται κατανοητή μέσα από την ιστορική εξέλιξη της αρχής της διάκρισης των εξουσιών-λειτουργιών. Όπως σημειώθηκε ήδη ανωτέρω, η αρχή αυτή διαμορφώθηκε κυρίως από τον Locke και τον Montesquieu ως αρχή της διάκρισης των εξουσιών, με την έννοια της οργανικής της εκδοχής ως διάκρισης των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία. Στην πορεία όμως της διαμόρφωσης του σύγχρονου συνταγματικού κράτους επικράτησε η ιδέα της *αδιαίρετης εξουσίας* της πολιτείας και η θεώρηση της νομοθεσίας, της εκτέλεσης και της δικαιοσύνης ως μορφών δράσης, ως λειτουργιών της. Τόσο στη θεωρία όσο και στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο υιοθετείται το αδιαίρετο της εξουσίας σε συνδυασμό με

την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας² όπου ο λαός αποτελεί την αποκλειστική πηγή και αποκλειστικό φορέα της αδιαίρετης εξουσίας. Υπό αυτό το πρίσμα προκρίνεται η χρήση του όρου διάκριση των λειτουργιών ως ακριβέστερη εννοιολογικά (Τσάτσος, 1993: σ. 133-134).

1.3.2 Διάκριση «οργάνου» και «φορέα»,

Σύμφωνα με την κλασική θεωρία της νομικής προσωπικότητας του κράτους του G. Jellinek, «η πολιτεία μπορεί να έχει βούληση μόνο όταν εκφράζεται από φυσικά πρόσωπα, γιατί αυτά και μόνο, σε αντίθεση με το νομικό πρόσωπο, μπορούν να έχουν, και έχουν, πραγματική βούληση». (Τσάτσος, 1993: σ. 135). Σύμφωνα με αυτή την ανθρωπομορφική σύλληψη της έννοιας του οργάνου, τα όργανα ορίζονται στην κλασική συνταγματική θεωρία ως «τα φυσικά πρόσωπα, δια των οποίων κατά το Δίκαιον και επί τη βάσει του Συντάγματος ασκείται η κρατική εξουσία (Τσάτσος, 1993: σ. 135 και εκεί παραπομπή σε Σβώλο). Ωστόσο, ήδη από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα γίνεται μια προσπάθεια εννοιολογικού διαχωρισμού του οργάνου από τον εκάστοτε φορέα του. Έτσι τα όργανα νοούνται ως οργανωτικές μονάδες-ενότητες υποκείμενα λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, με τα φυσικά πρόσωπα που τα στελεχώνουν να είναι οι αντίστοιχοι φορείς των οργάνων αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό η διάκριση οργάνου και φορέα ανταποκρίνεται στην λογική του άρθρου 26 και όλου του Συντάγματος εν γένει, αποδίδοντας τόσο το θεσμικό νόημα των πολιτειακών οργάνων όσο και εξασφαλίζοντας τη συνέχεια των οργάνων παρά την εναλλαγή των φορέων τους (Τσάτσος, 1993: σ. 135).

² Το ζήτημα της λεπτομερούς ανάλυσης της δημοκρατικής αρχής και της λαϊκής κυριαρχίας εκφεύγει από το σκοπό της παρούσας ανάλυσης. Χρήσιμη είναι ωστόσο η αποτύπωση των δυο διαστάσεων της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών –της φιλελεύθερης που συνδέεται με τη χρήση του όρου διάκριση των εξουσιών και τη θεσμοθέτηση του συστήματος των αντιβάρων (checks and balances) και της δημοκρατικής που σχετίζεται με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και το αδιαίρετο της πολιτικής, συντεταγμένης κρατικής εξουσίας και την διάκριση των λειτουργιών (ενδεικτικά Μάνιτάκης, 2011: σ.4-6, Τασόπουλος, 2007: σ. 22 επ.)

1.4 Οι επί μέρους διαστάσεις της αρχής. Ουσιαστική-τυπική, αυστηρή-χαλαρή.

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών εμφανίζεται να έχει δύο διαφορετικές διαστάσεις, την ουσιαστική (ή αντικειμενική ή ποιοτική) και την οργανική (ή υποκειμενική ή τυπική). Υπό την ουσιαστική της διάσταση η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αναφέρεται στο αντικείμενο κάθε κρατικής λειτουργίας και πρόκειται για διάκριση με βάση το αντικείμενο της κάθε κρατικής εξουσίας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Υπό την οργανική της διάσταση η αρχή αναφέρεται στην ύπαρξη διαφορετικών οργάνων επιφορτισμένων με την άσκηση των διακριτών μορφών της κρατικής εξουσίας. Έτσι στην πρώτη περίπτωση γίνεται κατά κυριολεξία λόγος για *διάκριση των λειτουργιών* ενώ στη δεύτερη για *διάκριση των οργάνων* (Βενιζέλος, 2008: σ.384). Όταν επομένως οι εξουσίες-λειτουργίες διακρίνονται κατ' αντικείμενο και ασκούνται αποκλειστικά από ένα μόνο όργανο τότε γίνεται λόγος για *αυστηρή διάκριση των εξουσιών*. Όταν αντίθετα οι τρεις κατ' αντικείμενο λειτουργίες επιμερίζονται και ασκούνται από περισσότερα του ενός όργανα, τότε γίνεται λόγος για *σχετική ή χαλαρή διάκριση των εξουσιών* (Μαυριάς, 2014: σ.110).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών έχει δύο διαφορετικές διαστάσεις. Η πρώτη, που αφορά τη συγκρότηση της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας και τις μεταξύ τους σχέσεις, η οποία αποτελεί και κριτήριο προσδιορισμού του ειδικότερου τύπου αντιπροσωπευτικού συστήματος που υιοθετεί κάθε χώρα. Βάσει επομένως της αυστηρότητας της διάκρισης των λειτουργιών, τα αντιπροσωπευτικά συστήματα ταξινομούνται στις εξής κατηγορίες: α) στα κοινοβουλευτικά, β) στα προεδρικά, γ) στα συστήματα της κυβερνώσας Βουλής και δ) στα ημιπροεδρικά (Βενιζέλος, 2008: σ.386-389). Η δεύτερη διάσταση του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής αφορά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, κυρίως μέσω των εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών, όσο και μέσω του περιορισμού της δυνατότητας του κοινού νομοθέτη να παρεμβαίνει σε εκκρεμείς δίκες ή να ρυθμίζει αναδρομικά ζητήματα που έχουν αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής κρίσης (Βενιζέλος, 2008: σ.389).

Κρίσιμη ωστόσο είναι η παρατήρηση πως η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, ως μια εκ των οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος, προσλαμβάνει το πλήρες κανονιστικό της περιεχόμενο ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες και ειδικότερα τόσο με τη δημοκρατική και αντιπροσωπευτική αρχή, όσο και με την

κοινοβουλευτική αρχή και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Παράλληλα η πανηγυρική διακήρυξη της αρχής επιτελεί δύο παράλληλες λειτουργίες. Αφενός παραπέμπει σε ένα ιστορικά και θεωρητικά διαμορφωμένο μοντέλο συγκρότησης του κράτους επιτελώντας μια οργανωτική λειτουργία. Αφετέρου παραπέμπει στο συμβολικό και ιδεολογικό περιεχόμενο της αρχής ως χαρακτηριστικό του συνταγματικού κράτους και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιτελώντας μια συμβολική λειτουργία (Βενιζέλος, 2008: σ.382).

1.5 Η διασταύρωση-λειτουργική σύμπραξη των τριών λειτουργιών στο Σύνταγμα

Διατυπωμένη έτσι ρητά στο κείμενο του Συντάγματος, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών αποτελεί μια από τις βάσεις της οργάνωσης της πολιτείας. Με το άρθρο 26 διακρίνονται τρία είδη κρατικών λειτουργιών καθώς και τα επιφορτισμένα με την άσκηση της κάθε λειτουργίας όργανα. Κάθε μια από τις τρεις διακριτές λειτουργίες, η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική, επιτελούν ξεχωριστό και οριοθετημένο έργο. Η νομοθετική λειτουργία αφορά τη θέσπιση των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την ομαλή κοινωνική συμβίωση, η εκτελεστική λειτουργία είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή και υλοποίηση των κανόνων αυτών, ενώ τέλος η δικαστική λειτουργία επιφορτίζεται με την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων δικαίου.

Ωστόσο, τόσο στο ελληνικό όπως και σε όλα τα σύγχρονα συνταγματικά κράτη παρατηρείται πως δεν υφίσταται απόλυτη αντιστοιχία μεταξύ των διαφορετικών λειτουργιών και των ιδιαίτερων οργάνων του κράτους (Μάνεσης, 2011: σ.362). Η κατοχύρωση επομένως της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών δεν ακολουθεί κάποια θεωρητική και τυπολογική καθαρότητα αλλά εμφανίζεται τόσο μέσω των περιπτώσεων σύμπραξης και αλληλεξάρτησης των διαφόρων κρατικών οργάνων (Μάνεσης, 2011: σ.362), όσο και μέσα από τη μορφή της *διασταύρωσης των λειτουργιών* (Βενιζέλος, 2008: σ.382). Υιοθετείται επομένως η αρχή στη σχετική και όχι στην απόλυτη μορφή της, καθώς οι λειτουργίες των διαφορετικών οργάνων διασταυρώνονται. Η εν λόγω αρχή έτσι καταστρωμένη στο συνταγματικό κείμενο ακολουθεί λοιπόν το πρότυπο των πολιτευμάτων με σχετική και όχι απόλυτη διάκριση των λειτουργιών. Ειδικότερα έχει υποστηριχθεί πως με το Σύνταγμα του 1975, η διάκριση των λειτουργιών που καθιερώνεται χαρακτηρίζεται ως σχετική ή χαλαρή, καθώς η νομοθετική και η

εκτελεστική λειτουργία βρίσκονται σε σχέση *λειτουργικής σύμπραξης* και *λειτουργικής αλληλεξάρτησης*, με την δικαστική λειτουργία βρισκόμενη σε απόσταση λόγω του *ιδιάζοντος* χαρακτήρα του αντικειμένου της (Μαυριάς, 2014: σ.321).

Αναλυτικότερα τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν την έννοια της λειτουργικής σύμπραξης των τριών λειτουργιών είναι τα εξής (Μαυριάς, 2014: σ.320-321):

I. Η νομοθετική έναντι της εκτελεστικής λειτουργίας: η Βουλή εκλέγει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, παρέχει ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, δύναται να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή μέλος αυτής, έχει την δυνατότητα να ασκεί κατηγορίες εναντίον μελών της Κυβέρνησης σύμφωνα με το νόμο περί ευθύνης υπουργών και εναντίον του Προέδρου της Δημοκρατίας για εσχάτη προδοσία ή εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος.

II. Η εκτελεστική έναντι της δικαστικής εξουσίας: οι προαγωγές στις θέσεις των προέδρων και αντιπροέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων διενεργούνται με Προεδρικό Διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ ο Υπουργός Δικαιοσύνης δύναται να ασκεί πειθαρχική αγωγή κατά των ανωτάτων δικαστικών λειτουργών.

III. α) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έναντι της νομοθετικής λειτουργίας: εκδίδει τα διατάγματα για την εκτέλεση των νόμων, εκδίδει ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ή ύστερα από θέση σε ισχύ του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, συγκαλεί τη Βουλή σε τακτικές και έκτακτες συνόδους, δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής για κήρυξη της χώρας σε κατάσταση ανάγκης, δύναται να διαλύει τη Βουλή υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα.

β) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έναντι της δικαστικής λειτουργίας: δύναται να χαρίζει, μετατρέπει, μετριάζει τις ποινές που επιβάλλουν τα δικαστήρια, δύναται να αίρει τις νόμιμες συνέπειες ποινών που έχουν επιβληθεί και εκτιθεί και τέλος δύναται να απονέμει χάρη σε καταδικασθέντα υπουργό με τη συγκατάθεση της Βουλής.

IV. Η Κυβέρνηση έναντι της νομοθετικής εξουσίας: έχει τη δυνατότητα, εφόσον έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, να διαλύσει τη Βουλή και να προκηρύξει εκλογές προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας ενώ έχει παράλληλα προς τη Βουλή την αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας

Η ως άνω περιγραφόμενη διασταύρωση και λειτουργική σύμπραξη είναι απαραίτητη για τον συντονισμό των δράσεων της κρατικής εξουσίας στο κοινοβουλευτικό ελληνικό πολίτευμα. Δεν ανατρέπει άλλωστε τη βασική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, ούτε καθιερώνει το αντίθετο σύστημα της σύγχυσης των εξουσιών –όπου κάθε λειτουργία είναι δυνατό να ανατίθεται σε οποιοδήποτε όργανο. Διότι είναι το Σύνταγμα εκείνο που καθορίζει τυποποιημένα και οριοθετημένα τόσο τη διάκριση όσο και τη διασταύρωση των λειτουργιών, με τρόπο ώστε κανένα όργανο που είναι επιφορτισμένο με την άσκηση ορισμένης συνταγματικής λειτουργίας να μην μπορεί να μεταβιβάσει την αρμοδιότητα του σε άλλο όργανο, εκτός αν κάτι τέτοιο προβλέπεται από το Σύνταγμα. Παράλληλα, αποκλίσεις και διασταυρώσεις λειτουργιών πέραν από τις συνταγματικά προβλεπόμενες κατά τον ίδιο τρόπο δεν είναι δυνατές.

2. Διάκριση των λειτουργιών και θεσμικά αντίβαρα ως περιορισμός της εξουσίας

2.1 Οι σύγχρονες προκλήσεις της αρχής στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα

Όπως ήδη σημειώθηκε ανωτέρω, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών διαμορφώθηκε στους νεώτερους χρόνους ανταποκρινόμενη σε συγκεκριμένες ιστορικές και πολιτικοκοινωνικές συνθήκες. Φορτισμένη από τα προτάγματα του πολιτικού φιλελευθερισμού η αρχή υιοθετήθηκε για να εξασφαλίσει την πολιτική ελευθερία, και διαμορφώθηκε κάτω από την ανάγκη να διακριθούν και να εξισορροπηθούν η εξουσία του μονάρχη (εκτελεστική εξουσία) από τη νομοθετική εξουσία της εκλεγμένης από την άρχουσα αστική τάξη Βουλής (Τσάτσος, 1993: σ.132). Ως ανάγκη περιορισμού της εξουσίας και αποφυγή της αυθαιρεσίας ενός αυταρχικού καθεστώτος διαμόρφωσε συγκεκριμένες θεσμικές ισορροπίες εντός του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Ποτ αποτύπωναν τα συμφέροντα της ανερχόμενης αστικής τάξης έναντι της εξουσίας του μονάρχη (Βενιζέλος, 2008: σ.390).

Ωστόσο έντονη είναι η κριτική που ασκήθηκε και ασκείται στην παραδοσιακή θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών. Η κριτική αυτή εδράζεται κυρίως στη διαπίστωση πως οι ιστορικές και πολιτικές συνθήκες που οδήγησαν στην υιοθέτηση της αρχής –κυρίως σε αναφορά με την πλήρη διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας- δεν υφίστανται πλέον στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα. Η

παραδοσιακή διάκριση των λειτουργιών αντιστοιχούσε σε μια αληθινή αντίθεση μεταξύ δύο αυτοτελών και αντίρροπων μεταξύ τους πολιτικών δυνάμεων, του μονάρχη και του κοινοβουλίου οι οποίες έπρεπε να εξισορροπηθούν (Τσάτσος, 1993: σ.144).

Η διάκριση επομένως των εξουσιών, με στόχο πάντα την διασφάλιση της πολιτικής ελευθερίας, στηρίχθηκε στην ανάγκη διαίρεσης και αποδυνάμωσης της εξουσίας ως ένα προληπτικό μέτρο έναντι της κατάχρησης και της αυθαίρετης άσκησης της. Με αφετηρία τη σκέψη του Montesquieu υποστηρίχθηκε θεωρητικά η ανάγκη όχι «χωρισμού των εξουσιών» αλλά περιορισμού της εξουσίας. Περιορισμού που καθίσταται δυνατός μέσα από την εξισορροπημένη άσκηση διακεκριμένων λειτουργιών σε ισορροπία μεταξύ τους, ισορροπία που καθίσταται εφικτή μέσω μιας μετριοπαθούς κυβέρνησης με περιορισμένη εξουσία (Μαυρομούστακου, 2013: σ.61).

Το ζήτημα που ανακύπτει στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες όμως, είναι εάν η διάκριση μεταξύ Βουλής και Κυβέρνησης εξακολουθεί να έχει το ίδιο περιεχόμενο. Οι κοινωνικές, πολιτικές, ιδεολογικές και συνταγματικές εξελίξεις έχουν πια ανατρέψει το πλέγμα των θεσμικών ισορροπιών πάνω στο οποίο βασίστηκε παραδοσιακά η αρχή. Ιδιαίτερα η ανάπτυξη του κομματικού φαινομένου και η αποδοχή του από τις σύγχρονες συνταγματικές τάξεις, επέφερε μια ριζική διαφοροποίηση της διάκρισης νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Η ύπαρξη και η λειτουργία των κομμάτων οδήγησε σε μια σχεδόν πλήρη ομοιογένεια μεταξύ της κυβερνητικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και της Κυβέρνησης (Τσάτσος, 1993: σ.145). Επομένως από το ζεύγος Βουλή-Κυβέρνηση το νέο ζεύγος των αντίρροπων πολιτικών δυνάμεων γίνεται πλέον η κυβερνητική πλειοψηφία (Κυβέρνηση και κυβερνητικοί βουλευτές, από την εμπιστοσύνη των οποίων εξαρτάται η Κυβέρνηση) και η αντιπολιτευόμενη μειοψηφία (Τσάτσος, 1993: σ.144, Βενιζέλος, 2008: σ.390).

Κάτω από αυτές τις διαπιστώσεις η αμοιβαία εξισορρόπηση με σκοπό τη διασφάλιση της ελευθερίας, την αποφυγή του συγκεντρωτισμού και της αυθαιρεσίας αφορά στην ανάγκη ισορροπίας μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας. Κατά συνέπεια προτάθηκε για μια δημοκρατικά αναγκαία εξισορρόπηση η αποδοχή της ισοτιμίας κυβέρνησης-αντιπολίτευσης όσον αφορά τις διαδικαστικές τους δυνατότητες (Τσάτσος, 1993: σ.145). Η διάκριση επομένως Βουλής-Κυβέρνησης κατά το παραδοσιακό σχήμα θα πρέπει να συνοδεύεται από τις απαραίτητες εγγυήσεις που θα επιτρέπουν στην αντιπολιτευόμενη μειοψηφία να μπορεί να ασκεί τις ελεγκτικές της αρμοδιότητες, να ασκεί τη νομοθετική της πρωτοβουλία, να συμμετέχει στις κοινοβουλευτικές επιτροπές κτλ. Υπό αυτό λοιπόν το

πρίσμα η διάκριση των λειτουργιών θα πρέπει να αποτελεί κριτήριο ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν τις σχέσεις Βουλής-Κυβέρνησης θεωρούμενες ως σχέσεις κυβερνητικής πλειοψηφίας-αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας (Βενιζέλος, 2008: σ.391-392).

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών διατηρεί ωστόσο ακέραια την δεύτερη, σημαντική διάστασή της στην διάκριση της δικαστικής λειτουργίας από τις άλλες δύο, τόσο οργανωτικά, όσο και σε επίπεδο προσώπων (ασυμβίβαστο), παίζοντας κομβικό ρόλο για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης (Τσάτσος, 1993: σ.146). Η φιλελεύθερη και δικαιοκρατική αυτή διάσταση της αρχής εκδηλώνεται επομένως τόσο με την θεσμική διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης όσο και με την οργανωτική κατάτμηση των αρμοδιοτήτων των τριών λειτουργιών σε περισσότερα και διακριτά όργανα. Η οργανωτική αυτή κατάτμηση εξακολουθεί να έχει στόχο την αμοιβαία εξισορρόπηση και τον έλεγχο μεταξύ των οργάνων, αποδίδοντας εν μέρει ένα σύστημα «ανασχέσεων και εξισορροπήσεων» (Μάνεσης, 1991: σ.354) ανάλογο των checks and balances του αγγλοσαξωνικού χώρου (Βενιζέλος, 2008: σ. 391).

Η νέα αυτή συσχέτιση νομοθετικής-εκτελεστικής λειτουργίας και η διατήρηση της σημασίας της ύπαρξης μια πραγματικά ανεξάρτητης δικαιοσύνης είναι συναφής και με μια εναλλακτική κατάταξη των λειτουργιών-εξουσιών σε δύο κατηγορίες (Μανιτάκης, 2011: σ.13). Από τη μία πλευρά οι αρμοδιότητες της Κυβέρνησης, της Διοίκησης και της νομοθετικής λειτουργίας χαρακτηρίζονται ως «εξουσίες θέσμισης ή κυβέρνησης». Αντίθετα οι αρμοδιότητες της δικαστικής λειτουργίας –καθώς και κάθε άλλης ελεγκτικής αρχής της Διοίκησης, ή ακόμα της Αντιπολίτευσης και των Ανεξάρτητων Αρχών- χαρακτηρίζονται ως «εξουσίες ανάσχεσης ή ελέγχου». Κάτω από αυτό το πρίσμα, θεωρείται πως ανανεώνεται η τεχνική της διάκρισης των λειτουργιών διατηρώντας το νόημα της αποστολής της ως την εξασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ «εξουσίας και αντι-εξουσίας» (Μανιτάκης, 2011: σ.13).

Χρήσιμη τέλος αποτελεί από τη σκοπιά της ανάλυσης που επιχειρείται εδώ η ανάλυση του σύγχρονου περιεχομένου της αρχής, σε τέσσερις ηθικοπολιτικούς κανόνες (Μανιτάκης, 2011: σ.12 και εκεί παραπομπή):

1) στην αξίωση κατανομής των πολλαπλών δημόσιων λειτουργιών σε περισσότερες και διακριτές Δημόσιες Αρχές έτσι ώστε η διάκριση των λειτουργιών να αντιστοιχεί και σε διάκριση των οργάνων.

2) στην απαίτηση διάκρισης των λειτουργιών με κυβερνητικές-αποφασιστικές αρμοδιότητες από τις λειτουργίες με ελεγκτικές αρμοδιότητες.

3) στην διασφάλιση της ανεξαρτησίας των οργάνων που ασκούν έλεγχο και ιδίως της δικαστικής λειτουργίας

4) στην απαίτηση δημιουργίας θεσμικών αντιβάρων ή αντι-εξουσιών έναντι της κυβερνητικής εξουσίας και των οργάνων που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες εν γένει.

Ανακεφαλαιώνοντας, το νόημα της αρχής δεν εξαντλείται στην κατανομή των λειτουργιών στα όργανα που προβλέπει –όχι πάντως αποκλειστικά του Σύνταγμα, καθώς δεν αποκλείει τη δυνατότητα «εγκαθίδρυσης και δημιουργίας νέων, πρόσθετων, ανεξάρτητων αρχών ή κέντρων εξουσίας, ούτε τη δυνατότητα εγκατάστασης μεταξύ των συνταγματικών εξουσιών πρωτότυπων σχέσεων είτε αμοιβαίας «συνεργασίας» είτε αμοιβαίου «ελέγχου» και «ανάσχεσης.» (Μανιτάκης, 2011: σ.10). Προϋπόθεση για κάτι τέτοιο είναι να διατηρείται ο πυρήνας του κανονιστικού περιεχομένου της που συνίσταται στην απαγόρευση επέμβασης «της μιας εξουσίας στην λειτουργία και στις αποφάσεις της άλλης» (Μανιτάκης, 2011: σ.11).

2.2 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και τα θεσμικά αντίβαρα

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών επομένως επιδιώκει όχι τη διαίρεση και τον διαχωρισμό της κρατικής εξουσίας, αλλά την ορθολογική διευθέτηση και κατανομή των λειτουργιών έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η εξισορρόπηση, η συνεργασία τους με στόχο την ισορροπημένη και μετριοπαθή λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται: «Η διάκριση των εξουσιών είναι, συνεπώς, μια πολιτική θεωρία ισορροπημένης και ορθολογικής διάταξης των κρατικών εξουσιών και λειτουργιών έτσι ώστε να αποφεύγεται η συγκέντρωση ή η σύρρευση εξουσιών ή αρμοδιοτήτων -και άρα δύναμης- στο ίδιο πρόσωπο ή στο ίδιο όργανο και να αποτρέπεται η καταχρηστική και αυθαίρετη άσκησή τους, χάρη στην εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού αμοιβαίων ελέγχων και αναχατίσεων». Αποτέλεσε επομένως η συγκεκριμένη αρχή, μια τεχνική διαμόρφωσης «θεσμικών ανασχέσεων ή πολιτικών αντιβάρων ή αντισταθμίσεων, που εγκαθίστανται μεταξύ των κρατικών εξουσιών» (Μανιτάκης, 2011: σ.9).

Η σύγχρονη νοηματοδότηση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών όπως αναλύθηκε ανωτέρω, διατηρεί επομένως επίκαιρη τη σημασία της μέσα στο καινούριο πλαίσιο θεσμικών ισορροπιών που διαμορφώθηκε. Η ανάδυση ενός νέου πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού τοπίου σε συνδυασμό με την ραγδαία ανάπτυξη των τεχνολογιών στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες αποτυπώθηκε στη διαμόρφωση ενός νέου πλέγματος εξουσίας –κρατικής και ιδιωτικής- για τον έλεγχο της οποίας η αρχή διατηρεί την λειτουργικότητά της, με ένα νέο επικαιροποιημένο φυσικά περιεχόμενο.

Από τη μία πλευρά, όπως ήδη σημειώθηκε, είναι πια γεγονός το φαινόμενο της «κομματικής ομογενοποίησης της εκτελεστικής με τη νομοθετική εξουσία και τη δημιουργία συμπαγών, μονολιθικών, κυβερνητικών πλειοψηφιών, οι οποίες εξ αιτίας της πολιτικής τους δύναμης και της δημοκρατικής, διαδικαστικής νομιμοποίησής τους ρέπουν προς την αυθαιρεσία αγνοώντας ή περιφρονώντας τα δικαιώματα της μειοψηφίας ή των μειονοτήτων και τις ελευθερίες των πολιτών.» (Μανιτάκης, 2011: σ.10).

Παράλληλα με την ανωτέρω ανάδυση μια πανίσχυρης κρατικής εξουσίας και τον συναφή κίνδυνο της «τυραννίας της πλειοψηφίας» εμφανίστηκαν και νέου τύπου απειλές τόσο για την πολιτική ελευθερία όσο και για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα των πολιτών. Η τεράστια εξουσία και ισχύς των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, η διαπλοκή οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η ραγδαία ανάπτυξη της επιστήμης και της τεχνολογίας, η απελευθέρωση και η ταχύτατη διάδοση της πληροφορίας αποτελούν πια μια νέα δέσμη ιδιωτικών και μη εξουσιών που αποτελούν πηγή απειλών για τα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες (Χρυσανθάκης, 2002: σ.113).

Παρατηρείται επομένως η δημιουργία πολλών και ποικίλων κέντρων εξουσίας, κρατικών και ιδιωτικών καθώς και η δυναμική εμφάνιση οργανωμένων ομάδων συμφερόντων που απειλούν την ελευθερία και την αυτονομία των πολιτών. Διαμορφώνεται έτσι ένα νέο σύστημα δημόσιων και ιδιωτικών εξουσιαστικών σχέσεων το οποίο καλείται να οργανώσει και να εξισορροπήσει ρυθμιστικά η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, προσαρμοζόμενη στα σύγχρονα αυτά δεδομένα (Μανιτάκης, 2011: σ.15). Απέναντι στην πρόκληση αυτή, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών εξακολουθεί να κατέχει τους παραδοσιακούς μηχανισμούς αντιστάθμισης και εξισορρόπησης με κυρίαρχο το ρόλο της δικαστικής εξουσίας, καθώς και να νομιμοποιεί συνταγματικά και θεσμικά τη δημιουργία νέων θεσμικών αντιβάρων και εξισορροπήσεων της κρατικής εξουσίας. Στην κατηγορία των νέων αυτών αντιβάρων

κατατάσσονται και οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμός ελέγχου της κρατικής εξουσίας και προστασίας των δικαιωμάτων κι ελευθεριών των πολιτών (Μανιτάκης, 2011: σ.15).

Με τον όρο τώρα «θεσμικά αντίβαρα» αποδίδεται συνήθως στα ελληνικά το αμερικανικό «checks and balances» και το γαλλικό «contrepoids» (Τασόπουλος, 2007: σ.15). Ο όρος «checks and balances» όπως επεκράτησε στις ΗΠΑ αποδίδει «έναν αυτοφυή μηχανισμό αντιβάρων και ανασχέσεων», συνδέεται με τη φιλελεύθερη-πλουραλιστική θεώρηση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και μάλιστα στην αυστηρή μορφή της που επεκράτησε στο αμερικανικό πολίτευμα (Μανιτάκης, 2011: σ. 5). Συνδέεται μάλιστα με την διαφοροποίηση των εννοιών εξουσίες-λειτουργίες³ μεταξύ της αμερικανικής και της ηπειρωτικής παράδοσης και ειδικότερα με την πολιτική θεωρία του J. Madison και το Σύνταγμα των ΗΠΑ του 1787 «το οποίο διαμορφώθηκε με τρόπο ώστε να θεσμοθετεί ένα σύστημα αντιβάρων, checks and balances» (Τασόπουλος, 2007: σ. 23 και εκεί παραπομπή 18).

Πυρήνας του συστήματος αυτού σύμφωνα με τον Madison είναι η διαμόρφωση των θεσμικών εκείνων εγγυήσεων που θα εξασφαλίζουν πως «οι εξουσίες διακυβέρνησης» θα είναι κατά τέτοιο τρόπο «χωρισμένες και εξισορροπημένες μεταξύ των διαφόρων σωμάτων, ώστε να μην μπορούν να υπερβούν τα νομικά τους όρια, χωρίς να ελέγχονται και να περιορίζονται αποτελεσματικά από τις άλλες [...] Ο σταθερός στόχος είναι η κατανομή και οργάνωση των διαφόρων αξιωμάτων με τέτοιο τρόπο, ώστε το καθένα να ελέγχει το άλλο.» (Τασόπουλος, 2007: σ.24 σε μετάφραση του ιδίου).

Διατυπώνεται ωστόσο ο προβληματισμός εάν είναι συμβατή «η λογική και το πνεύμα των αντιβάρων της εξουσίας» με τη διάκριση των λειτουργιών του Συντάγματός μας ή εάν προσκρούει στην λαϊκή κυριαρχία ως πηγής κάθε εξουσίας. Δίνεται ωστόσο η πειστική απάντηση πως ναι μεν η πολιτική εξουσία πηγάζει από τη λαϊκή κυριαρχία, ασκείται όμως σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος (Τασόπουλος, 2007: σ.25-27). Ο περιορισμός επομένως και ο έλεγχος της κρατικής εξουσίας και των λειτουργιών της μέσω «ανασχέσεων και αντιβάρων» που καταστρώνονται σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών βρίσκεται σε φαινομενική μόνο αντίθεση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας καθώς όπως ορθά επισημαίνεται: «Το πεδίο άλλωστε δράσης της αρχής κείται εκτός του πεδίου επιρροής της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και των

³ Βλ. ανωτέρω σ. 12, υποσημείωση 2

αντιπροσωπευτικών θεσμών της. Η εμβέλεια της περιορίζεται στην *κατανομή και άσκηση μόνον των εξουσιών που πηγάζουν από το λαό*, και δεν εκτείνεται ούτε αγγίζει την πηγή τους, τον κυρίαρχο ή τις άμεσες απόρροιές του.» (Μανιτάκης, 2011: σ.4)

Σύμφωνα λοιπόν με αυτή την παραδοχή ο όρος «θεσμικά αντίβαρα» συσχετίστηκε, αν όχι ταυτίστηκε στην Ελλάδα με τις θεσμικές εγγυήσεις των συνταγματικών ελευθεριών και τους μηχανισμούς των ανασχέσεων και εξισορροπήσεων της εξουσίας που επιβάλει η συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Στο πλαίσιο αυτό θεωρούνται ενδεικτικά ως θεσμικά αντίβαρα αφενός εξουσίες και αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας (όπως η αναπομπή νόμου), του κοινοβουλίου (με κυρίαρχο τον κοινοβουλευτικό έλεγχο), των δικαστηρίων (με κυρίαρχο τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων), του λαού (μέσω του δημοψηφίσματος).

Τα θεσμικά αντίβαρα συνιστούν επομένως νομικά δεσμευτικούς περιορισμούς της πολιτικής εξουσίας που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα και συνδέονται άρρηκτα με την προστασία των πολιτικών ελευθεριών και των δικαιωμάτων των πολιτών (Τασόπουλος, 2007: σ.15). Η όλη επομένως προβληματική για τον περιορισμό και τον έλεγχο της κρατικής εξουσίας μέσω των θεσμικών αντιβάρων θεμελιώνεται στην συνταγματικά διατυπωμένη αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Μέσω της αρχής αυτής, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, καταστρώνονται οι θεσμικές και δομικές προϋποθέσεις για τον αμοιβαίο έλεγχο και την εξισορρόπηση της εξουσίας των κρατικών οργάνων έτσι ώστε να αντιμετωπίζεται ο κίνδυνος της αυθαιρεσίας (Τασόπουλος, 2007: σ.19)⁴.

⁴ Οι βασικές κατηγορίες στις οποίες κατατάσσονται από τη θεωρία τα θεσμικά αντίβαρα, ανεξαρτήτως του κριτηρίου διάκρισης, αντανακλούν στην πράξη την τριμερή διάκριση των λειτουργιών (Τασόπουλος, 2007: σ.19-20). Διακρίνονται έτσι:

- A) ως προς το περιεχόμενό τους σε αντίβαρα: 1) πολιτικής συμμετοχής, 2) ρυθμιστικά, 3) κοινοβουλευτικά, 4) δικαστικά, 5) εγγυήσεις ανεξάρτητων αρχών,
- B) ως προς τον φορέα τους σε αντίβαρα: 1) του εκλογικού σώματος, 2) του Προέδρου της Δημοκρατίας, 3) των βουλευτών, 4) των δικαστηρίων, 5) των ανεξάρτητων αρχών
- Γ) ως προς τη νομικοπολιτική τους λειτουργία σε αντίβαρα: 1) ήπια, 2) δραστικά,
- Δ) ως προς τη σχέση τους με τα άλλα πολιτειακά όργανα σε αντίβαρα: 1) αρνησικυρίας, 2) σύμπραξης
- Ε) ως προς τη νομιμοποίησή τους σε αντίβαρα: 1) λαϊκά, 2) άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, 3) έμμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης
- ΣΤ) ως προς τη νομική τους δεσμευτικότητα σε αντίβαρα: 1) αποφασιστικά, 2) μη αποφασιστικά
- Z) ως προς τη χρονική τους δράση σε αντίβαρα: 1) προληπτικά, 2) κατασταλτικά
- Η) ως προς τη ρητή τους συνταγματική πρόβλεψη σε αντίβαρα: 1) τυπικά, 2) άτυπα
- Θ) ως προς τη συσχέτισή τους με τα διάφορα επίπεδα εξουσίας σε αντίβαρα: 1) οριζόντια, 2) κάθετα

3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές

3.1 Εισαγωγικά

Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται ως ένα σχετικά νέο φαινόμενο, τόσο στο αμερικανικό όσο και στο ευρωπαϊκό δημόσιο δίκαιο. Σκοπός της δημιουργίας τους αποτέλεσε η «η ίδρυση νέων διοικητικών μορφωμάτων, μέσα στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης, τα οποία να απολαμβάνουν πραγματικής αυτοτέλειας σε σχέση με την Κυβέρνηση και τα από αυτήν εξαρτώμενα διοικητικά όργανα, προκειμένου να ασκήσουν αρμοδιότητες σε ευαίσθητους τομείς, όπως είναι οι ατομικές ελευθερίες ή η οικονομική δραστηριότητα» (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994: σ. 1).

Εντοπίζονται επομένως δύο διαφορετικές ανάγκες της σύγχρονης πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής που κλήθηκαν να καλύψουν οι Ανεξάρτητες Αρχές. Από τη μία η ανάγκη να θωρακιστούν με πρόσθετες εγγυήσεις τα ατομικά δικαιώματα, κυρίως στον τομέα της προστασίας της προσωπικότητας και της ιδιωτικής σφαίρας των πολιτών απέναντι στις σύγχρονες τεχνολογικές και επιστημονικές απειλές. Από την άλλη, η διαφαινόμενη αδυναμία των παραδοσιακών κέντρων εξουσίας (Βουλή-Κυβέρνηση) να διαχειριστούν αποτελεσματικά κρίσιμα ζητήματα όπως οι σχέσεις αγοράς και οικονομικών λειτουργιών του κράτους και η εξασφάλιση της δημοκρατικής πολυφωνίας. Μια τρίτη δικαιολογητική βάση της αναγκαιότητας των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί η οργάνωση και η διεξαγωγή κρίσιμων διοικητικών ενεργειών με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αμεροληψίας (Βενιζέλος, 2008: σ.611).

Διαφαίνεται επομένως πως η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών συνδέεται με μια κρίση δυσπιστίας απέναντι στα δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα, της Βουλής, της Κυβέρνησης και της εξαρτώμενης από αυτήν Διοίκησης να διαχειριστούν με τρόπο αποτελεσματικό και με εγγυήσεις αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας μιας σειράς καίριων ζητημάτων (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994: σ. 1).

Η δυσπιστία αυτή συνδέεται με την αρνητική παρατήρηση για μια διαφαινόμενη τάση «ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων της πολιτικής» η ρύθμιση και ο έλεγχος των οποίων μεταπίπτει από την δημοκρατικά εκλεγμένη πολιτική εξουσία στον

χώρο της «ειδικής γνώσης» και της αμεροληψίας των μελών που στελεχώνουν τις Αρχές αυτές (Βενιζέλος, 2008: σ.611).

Πέραν όμως από την όποια κριτική αξιολόγηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών κρίσιμη είναι η παρατήρηση της συμβολής τους στη δημιουργία ενός νέου προτύπου «πολυκεντρικής διοίκησης, που χαρακτηρίζεται από την συνύπαρξη πολλών κέντρων απόφασης και ευθύνης, με προοπτική μία νέα, πλουραλιστική αντίληψη για το Κράτος, η οποία και αμβλύνει την αυστηρότητα της παλαιάς ενιαίας κρατικής οργάνωσης» (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994: σ. 1). Θεωρήθηκε επομένως πως οι Ανεξάρτητες Αρχές αποσκοπούν στην υποστήριξη της ρυθμιστικής δράσης της Διοίκησης, την ενίσχυση του ελέγχου της «από συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική σκοπιμότητα» (Μακρουδημήτρης, και Πραβίτα, 2012: σ.579).

3.2 Η κατοχύρωση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στο Σύνταγμα και την ελληνική έννομη τάξη. Έννοια, κατηγορίες, χαρακτηριστικά.

Η εμφάνιση των πρώτων Ανεξάρτητων Αρχών εντοπίζεται στα τέλη του 19^{ου} αιώνα στις ΗΠΑ, ενώ το φαινόμενο εξαπλώθηκε και στον ευρωπαϊκό χώρο όπου έλαβε μεγάλη έκταση και έγινε αντικείμενο μελέτης και συστηματοποίησης, ιδιαίτερα στη Γαλλία (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994: σ. 1-2). Στην Ελλάδα ως πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή μπορεί να θεωρηθεί η Επιτροπή Ανταγωνισμού του αρ. 8 του Ν. 703/1977. Ιδιαίτερης σημασίας ήταν η ίδρυση του Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου του Ν. 1730/1987 το οποίο αντικαταστάθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης του Ν. 1866/1989. Έκτοτε ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών εξελίχθηκε ραγδαία, εμπλουτιζόμενος με την ίδρυση νέων αρχών για να καταλήξει στην συνταγματική του κατοχύρωση με την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

3.2.1 Η συνταγματική και νομοθετική τυποποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών

Πριν την Αναθεώρηση του 2001 το Σύνταγμα δεν περιείχε κάποια ρύθμιση για τις Ανεξάρτητες Αρχές και ήταν ισχυρός ο προβληματισμός για τη συμβατότητα της

νομοθετικής καθιέρωσης Ανεξάρτητων Αρχών με το ίδιο το Σύνταγμα. Ειδικότερα ανέκυπταν προβληματισμοί σχετικά με την ένταξη των Ανεξάρτητων Αρχών στο υφιστάμενο οργανωτικό σχήμα της διάκρισης των λειτουργιών του άρ. 26 Σ, καθώς και στην μη ύπαρξη πολιτικής ευθύνης και κοινοβουλευτικού ελέγχου των Αρχών αυτών (Χρυσανθάκης, 2002: σ.115-116).

Με την Αναθεώρηση του 2001 ρυθμίστηκε το καθεστώς των Ανεξάρτητων Αρχών στο άρθρο 101^Α και το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας τους με τον εκτελεστικό Νόμο 3051/2002, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν.4055/2012, καθώς και το άρθρο 138^Α του Κανονισμού της Βουλής. Παράλληλα, για πρώτη φορά κατοχυρώνονται πέντε Ανεξάρτητων Αρχών με αντίστοιχα άρθρα του Συντάγματος και πιο συγκεκριμένα οι εξής:

- 1) στο άρ. 9^Α, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
- 2) στο άρ. 15§2, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
- 3) στο άρ. 19§2, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
- 4) στο άρ. 103§7, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- 5) στο άρ.103§9, Ο Συνήγορος του Πολίτη

Παράλληλα με τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες υφίστανται πολυάριθμες Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρωμένες νομοθετικά, οι σημαντικότερες των οποίων είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και ο Συνήγορος του Καταναλωτή.

Ειδικότερα, το άρθρο 101^Α του Συντάγματος προβλέπει:

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

Η θέσπιση της ειδικής διάταξης του άρ. 101^A που καλύπτει το σύνολο των Ανεξάρτητων Αρχών θεωρήθηκε «θεσμική καινοτομία» (Βενιζέλος, 2008: σ. 615). Ωστόσο στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου εμπίπτουν μόνο οι πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές. Οι ειδικές επομένως εγγυήσεις που τίθενται στο αρ. 101^A και εξειδικεύονται στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002 και στο άρ. 138^A του Κανονισμού της Βουλής είναι οι εξής:

1) Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών, είτε συλλογικών είτε μονοπρόσωπων, διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία (101^A §1). Οι συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές (αρ. 2§1 Ν.3051/2002). Αναγνωρίζεται επίσης η οικονομική τους αυτοτέλεια (αρ. 2§2,3 Ν.3051/2002)

2) Για την στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται «πρόσωπα γνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες της αρχής» (αρ. 3§1 Ν.3051/2002). Η επιλογή των μελών γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής, με ομόφωνη απόφαση ή με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της (αρ. 101^A §2 εδ.β,γ και δ, άρ. 3§2 εδ. α Ν.3051/2002, άρ. 14 εδ. Δ του Κανονισμού της Βουλής).

3) Οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο δια του αρμόδιου Υπουργού καθώς και μέσω ακροάσεων και υποβολής ετήσιων εκθέσεων. Ειδικότερα οι ετήσιες εκθέσεις των Ανεξάρτητων Αρχών υποβάλλονται τον Οκτώβριο κάθε έτους στον Πρόεδρο της Βουλής (άρ. 138^A §1 του Κανονισμού της Βουλής). Οι εκθέσεις διαβιβάζονται στην Ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας (άρ. 43^A §2β του Κανονισμού της Βουλής) και τα πορίσματα των συζητήσεων της Επιτροπής υποβάλλονται στη συνέχεια στον Πρόεδρο της Βουλής που με τη σειρά του τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την Ανεξάρτητη Αρχή (άρ. 138^A §3 του Κανονισμού της Βουλής). Τέλος, η Διάσκεψη των Προέδρων έχει τη δυνατότητα να καλεί, όποτε το κρίνει αναγκαίο, οποιαδήποτε Ανεξάρτητη Αρχή για θέματα σχετικά με την κατά το Σύνταγμα εκπλήρωση της αποστολής της και να υποβάλλει, όταν επίσης το κρίνει αναγκαίο, σχετικές εκθέσεις και προτάσεις στην Ολομέλεια της Βουλής (άρ. 14 εδ ζ του Κανονισμού της Βουλής).

3.2.2 Έννοια

Σύμφωνα με έναν ορισμό οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι: «εθνικά συλλογικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία και έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοικήσεως, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας» (Κουλούρης, 1993:σ. 1141).

Επομένως ήδη από τον ορισμό τους προκύπτει μια πρώτη κατανόηση της έννοιας των Ανεξάρτητων Αρχών, η οποία στηρίζεται στον τριπλό χαρακτηρισμό τους «ανεξάρτητες-διοικητικές-αρχές». Ειδικότερα, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν λειτουργική και οργανική ανεξαρτησία, είναι απαλλαγμένες από ιεραρχική και λειτουργική εποπτεία ενώ ο ανεξάρτητος προϋπολογισμός τους εξασφαλίζει οικονομική αυτοτέλεια. Όσον αφορά τη διοικητική τους φύση, οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν δημόσιο χαρακτήρα, διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, ενώ τέλος ως Αρχές είναι εξοπλισμένες με την ικανότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων ενώ το εύρος των αρμοδιοτήτων τους επιτρέπει την άσκηση του έργου τους με αποτελεσματικό τρόπο (Κουλούρης, 1993:σ. 1141 επ.).

Κρίσιμη ωστόσο είναι η επισήμανση πως με το άρθρο 101^A του Συντάγματος και τις ειδικότερες διατάξεις που ρυθμίζουν τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές μετατρέπονται σε συνταγματικά όργανα, δηλαδή σε άμεσα όργανα του κράτους (Βενιζέλος, 2003: σ.19). Εντάσσονται επομένως από συστηματική σκοπιά στην εκτελεστική εξουσία και ειδικότερα στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους, καθώς είναι ενδεικτικό πως η εγγυητική ρήτρα του άρ. 101^A ανήκει στο ΣΤ' Τμήμα του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Διοίκηση» και το πρώτου του Κεφάλαιο που τιτλοφορείται «Οργάνωση της διοίκησης» (Μακροδημήτρης, και Πραβίτα, 2012: σ.580). Ανήκουν επομένως στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και δεν διαθέτουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα.

3.2.3 Κατηγορίες

Σχετικά με την τυπολογία των Ανεξάρτητων Αρχών έχει προταθεί η κατάταξή τους σε δύο μεγάλες κατηγορίες, αυτή της προστασίας των δικαιωμάτων και αυτή της οικονομικής ρύθμισης (Μαυρομούστακου, 2012: σ. 236 και εκεί παραπομπή). Παράλληλα, άλλες δύο διακριτές κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι αφενός οι συνταγματικά πλέον προβλεπόμενες και αυτές που προβλέπονται από τον κοινό νομοθέτη, οι οποίες στην πλειοψηφία τους έχουν σαν πεδίο δράσης τη ρύθμιση τομέων της οικονομίας. Περαιτέρω, σύμφωνα με την τυπολογία που προτείνει ο Βενιζέλος, οι Ανεξάρτητες Αρχές διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες (Βενιζέλος, 2008: σ. 612-615, 2002: σ. 220-221).

Στην πρώτη κατηγορία κατατάσσονται οι Ανεξάρτητες Αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις και προστατεύουν συγκεκριμένα ατομικά δικαιώματα (Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών).

Στην δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται Αρχές που ασκούν εποπτεία με μεγάλους τομείς ή και στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Η εποπτεία αυτή συχνά συνδέεται με την προστασία συναφών ατομικών/πολιτικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα του αναφέρεσθαι (άρ. 10 Σ) και το δικαίωμα πρόσβασης και διορισμού στις θέσεις δημοσίων υπαλλήλων (Συνήγορος του Πολίτη, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού).

Στην τρίτη κατηγορία περιλαμβάνονται Ανεξάρτητες Αρχές που ασκούν αρμοδιότητες σχετικές με τη λειτουργία της αγοράς και τη διαφύλαξη του οικονομικού ανταγωνισμού (Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας).

Τέλος στην τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνονται Ανεξάρτητες Αρχές μεικτού χαρακτήρα καθώς συνδυάζουν χαρακτηριστικά και λειτουργίες των τριών προηγούμενων κατηγοριών (Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης).

3.2.4 Χαρακτηριστικά

Παρά τις επί μέρους διαφορές τους οι Ανεξάρτητες Αρχές παρουσιάζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά τα οποία διαμορφώνουν το πλαίσιο αναφοράς τους και αποτελούν κριτήρια ιδιότητας. Αποτελούν συλλογικά όργανα με διοικητική, λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και διορίζονται για ορισμένη θητεία από μη κυβερνητικούς φορείς. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι κατά βάση εξοπλισμένες με γνωμοδοτικές, διαιτητικές ελεγκτικές και κανονιστικές αρμοδιότητες (Κουλούρης, 1993:σ. 1141 επ.).

Ειδικότερα, στα κοινά τους χαρακτηριστικά κατατάσσονται (Χρυσανθάκης, 2002: σ.114-115): α) η θεσμική ανεξαρτησία, που αναλύεται σε οργανωτική, λειτουργική και οικονομική, β) το αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους που αφορά θεμελιώδη δικαιώματα, τον έλεγχο της διοικητικής δράσης και «ευαίσθητες πτυχές της δημόσιας δραστηριότητας», γ) η άμεση άσκηση της αρμοδιότητάς τους και δ) τα πορίσματα των διαπιστώσεών τους που υποβάλλονται στη Βουλή.

Αναλυτικότερα τώρα οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών διακρίνονται σε πέντε κύριες κατηγορίες και συνίστανται σε κανονιστικές, αδειοδοτικές, κυρωτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές (Κουλούρης, 2001: σ.110-112). Οι κανονιστικές τους αρμοδιότητες αφορούν την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τη διατύπωση απλής ή σύμφωνης γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Αντίστοιχα οι αδειοδοτικές αρμοδιότητες συνίστανται στην διατύπωση σύμφωνης γνώμης προς τον αρμόδιο Υπουργό για έκδοση πράξης αδειοδότησης. Οι κυρωτικές τους αρμοδιότητες αφορούν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων, που κλιμακώνονται από απλή σύσταση έως την επιβολή προστίμων και την ανάκληση αδειών λειτουργίας. Οι ελεγκτικές τέλος αρμοδιότητες συνίστανται στη δυνατότητα των Ανεξάρτητων Αρχών να διεξάγουν παντός είδους διοικητικούς ελέγχους, με την συνδρομή των αρμόδιων διοικητικών αρχών ενώ ταυτόχρονα έχουν την υποχρέωση υποβολής ετήσιων εκθέσεων στην Βουλή με τα πορίσματα των ελέγχων τους.

4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές και η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών: ειδικότερα ζητήματα

4.1 Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών. Διοικητικά όργανα ή «τέταρτη εξουσία»;

Μια σημαντική πτυχή του προβληματισμού σχετικά με τη νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών και την ένταξη τους στη συνταγματική τάξη αφορά τη δυνατότητα ή μη της ανάθεσης σε αυτές αρμοδιοτήτων που ανήκουν στις τρεις συντεταγμένες λειτουργίες (Κοζύρης, 2003: σ. 27). Πρόκειται επομένως για τη δημιουργία μιας ιδιότυπης «Τέταρτης εξουσίας»; Σύμφωνα με τη διάκριση των λειτουργιών, δεν επιτρέπεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των τριών λειτουργιών (νομοθετικής, εκτελεστικής, δικαστικής) πέραν των περιπτώσεων που ορίζει περιοριστικά το Σύνταγμα (πχ στο άρ. 43). Επομένως δημιουργείται ο συνακόλουθος προβληματισμός για τον εξοπλισμό των Ανεξάρτητων Αρχών με κανονιστικές, διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες (Κοζύρης, 2003: σ.27-28). Αντίστοιχος προβληματισμός αναπτύχθηκε σχετικά με την εκχώρηση κανονιστικής εξουσίας στις Ανεξάρτητες Αρχές (Κοζύρης, 2003: σ.36-39).

Υποστηρίχθηκε επομένως η άποψη που προκρίνοντας την ανεξαρτησία τους και την δυσκολία κατάταξής τους σε μια από τις τρεις παραδοσιακές λειτουργίες, αντιμετώπισε τις Ανεξάρτητες Αρχές ως μια ιδιότυπη τέταρτη μορφή «ρυθμιστικής εξουσίας», με οιονεί νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες (Κουλούρης, 2001: σ.123-124., 2002: σ.142-143). Αντίστοιχα, κατά μία άλλη άποψη οι Ανεξάρτητες Αρχές εντάσσονται στην «καινοφανή» κατηγορία των «ρυθμιστικών αρχών». Αναγνωρίζοντας τις ιδιομορφίες των Ανεξάρτητων Αρχών, θεωρήθηκε πως «ο χαρακτηρισμός των Ανεξάρτητων Αρχών ως διοικητικών μηχανισμών δεν είναι αυτονόητος. Η ένταξή τους στην εκτελεστική εξουσία πραγματοποιείται μέσα από την ιδιότητα της αρχής που υπερβαίνει την ιδιότητα του οργάνου και διαθέτει διαφορετική θεσμική βαρύτητα [...] Η νομική φύση λοιπόν των αρχών και το καθεστώς των μελών τους προσδιορίζεται κυρίως από την αποστολή που τους αναθέτουν το Σύνταγμα και οι νόμοι» (Καμτσίδου, 1999: σ.547). Κατά μία ενδιάμεση άποψη, αναγνωρίζεται πως με βάση το οργανικό κριτήριο «ανήκουν στην κατηγορία των διοικητικών αρχών και εκδίδουν πράξεις διοικητικού χαρακτήρα» ωστόσο με βάση το λειτουργικό κριτήριο

«δεν μπορούν να καταταγούν, αποκλειστικά, σε καμιά από τις τρεις παραδοσιακές λειτουργίες» (Μανιτάκης, 2011: σ.13).

Τέλος μίαν άλλη άποψη εκκινεί από την παραδοχή της υπεροχής της ουσιαστικής έναντι της τυπικής έννοιας της διάκρισης των λειτουργιών για να καταλήξει στη διαπίστωση πως οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι «συμβατές με τη λογική του πολιτεύματος» (Βιδάλης, 2003: σ.830). Σύμφωνα λοιπόν με τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την εν λόγω ανάλυση γίνεται δεκτό πως «και νέα όργανα μπορούν να αναλάβουν την άσκηση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της κάθε λειτουργίας, χωρίς να εξαρτώνται από άλλα όργανα της ίδιας λειτουργίας» ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται η δυνατότητα στον αναθεωρητικό όσο και τον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς σύμφωνα με την ουσιαστική έννοια της διάκρισης των λειτουργιών δεν θίγεται ο σκοπός του άρ. 26 Σ που είναι ο «αμοιβαίος έλεγχος των κρατικών λειτουργιών, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση εξουσίας» (Βιδάλης, 2003: σ.830, Μανιτάκης, 2011: σ.10-11).

Γίνεται ωστόσο αποδεκτό από τη θεωρία και τη νομολογία πως οι Ανεξάρτητες Αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία λειτουργώντας κατά συνταγματική επιταγή ως όργανά της, χωρίς να υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο ή στην εποπτεία της Διοίκησης, με τα μέλη τους να αναδεικνύονται από τη Βουλή και να απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (Μαυρομούστακου, 2012: σ. 238-239). Η γενική ωστόσο διάταξη του άρ. 101^Α του Συντάγματος όσο και οι ειδικότερες διατάξεις που ρυθμίζουν τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές καθιστούν πλέον τις Ανεξάρτητες Αρχές άμεσα όργανα του Κράτους και δη διοικητικά όργανα (βλ. ανωτέρω σ.27). Κάτω από αυτό το πρίσμα υποστηρίζεται πως τόσο η ίδια η δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων από τις Ανεξάρτητες Αρχές, όσο και το εύρος της κανονιστικής αυτής αρμοδιότητας οριοθετείται από τους συνταγματικούς περιορισμούς του άρ. 26 Σ και του άρ. 43§2 Σ που ρυθμίζει τη νομοθετική εξουσιοδότηση (Βενιζέλος, 2003: σ.19).

Υποστηρίζεται ωστόσο και η άποψη που αναγνωρίζοντας την «ιδιότυπη ρυθμιστική αρμοδιότητα» και τη διατύπωση «κανόνων ιδιότυπης φύσεως» από τις Ανεξάρτητες Αρχές (πχ κώδικες δεοντολογίας) και αναγνωρίζοντας τους ανωτέρω περιορισμούς της κατ' εξουσιοδότηση θέσπισης κανόνων δικαίου από την εκτελεστική λειτουργία, προτείνει να προβλεφθεί ειδικά στο Σύνταγμα η αναγνώριση ρυθμιστικής αρμοδιότητας στις Ανεξάρτητες Αρχές (Ηλιάδου, 2001: σ. 395, 402-403).

4.2 Η δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών

4.2.1 Η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών

Ένα κρίσιμο ζήτημα το οποίο αντιμετώπισε η Αναθεώρηση του 2001 σχετικά με την ένταξη και την τυποποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών ήταν αυτό της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης. Ειδικότερα, έπρεπε να δοθεί απάντηση το ερώτημα το κατά πόσο συμβιβάζεται με το Σύνταγμα, τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της νομιμότητας η ανάθεση κρατικών λειτουργιών σε όργανα εκτός της κρατικής ιεραρχίας και συνακόλουθα της κυβερνητικής εποπτείας (Κοντιάδης, 2003: σ. 144). Δεδομένου ότι «δεν μπορούν να υπάρχουν σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα θύλακες εκτός κοινοβουλευτικού και άρα δημοκρατικού ελέγχου» (Βενιζέλος, 2008: σ.617), ο συνταγματικός νομοθέτης υπήγαγε τις Ανεξάρτητες Αρχές στο πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Προβληματική είχε θεωρηθεί επίσης τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία η νομοθετική πρόβλεψη της ανάμειξης της Βουλής στη διαδικασία ανάδειξης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών (ενδεικτικά βλ. την απόφαση του ΣτΕ (Ε' Τμ.) 944/1999 στο ΤοΣ 3-4/1999 σ.614 επ. και τον σχολιασμό της από την Καμτσίδου, 1999: σ. 543-553), καθώς η ανάμειξη αυτή θεωρήθηκε πως αντιβαίνει στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η λύση που δόθηκε με την Αναθεώρηση του 2001 ήταν όπως είδαμε η συνταγματική πρόβλεψη της επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από όργανο του κοινοβουλίου, την Διάσκεψη των Προέδρων. Διασφαλίστηκε έτσι η δημοκρατική νομιμοποίηση τους, νομιμοποίηση που χαρακτηρίστηκε «χαλαρή έστω» (Καμτσίδου, 2003: σ.144) και «διπλά έμμεση, αφού η ίδια η Διάσκεψη των Προέδρων απολαμβάνει έμμεσης μόνο νομιμοποίησης» (Ηλιάδου, 2001: σ. 401).

Ύστερα λοιπόν από την συνταγματική κατοχύρωση του τρόπου επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών η προβληματική σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση τους μετατοπίστηκε αφενός στο ζήτημα της πολιτικής ευθύνης και του ελέγχου τους. (Μαυρομούστακου, 2012: σ.237).

4.2.2 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών

Η υπαγωγή των Ανεξάρτητων Αρχών στον κοινοβουλευτικό έλεγχο οργανώνεται κυρίως με τη μορφή υποβολής εκθέσεων και τη διενέργεια ακροάσεων (βλ. ανωτέρω σ. 26). Ωστόσο, όπως παρατηρείται, δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη για την άσκηση των συνήθων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου. Γίνεται όμως δεκτό πως σύμφωνα με τη δημοκρατική και την κοινοβουλευτική αρχή, δεν μπορεί να υφίσταται τομέας της δημόσιας ζωής που δεν υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Επομένως στην περίπτωση των Ανεξάρτητων Αρχών μεταβάλλεται ο τρόπος διάρθρωσης των σχέσεων αρμόδιου Υπουργού και Ανεξάρτητων Αρχών με αποτέλεσμα, αφενός μεν να μην ασκείται εποπτεία, αφετέρου να διατηρείται το δικαίωμα πληροφόρησης της Βουλής τόσο απευθείας όσο και διαμέσου των αρμόδιων Υπουργών (Βενιζέλος, 2003: σ.21-22, 2008: σ.618).

Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις έχουν γίνει αντικείμενο κριτικής⁵. Ο εν λόγω κοινοβουλευτικός έλεγχος χαρακτηρίστηκε «χωλός και μετέωρος» καθώς η παραδοσιακή δυνατότητα της Βουλής να καταλογίζει πολιτική ευθύνη στην Κυβέρνηση και τα μέλη της, να εξετάζει από πλευράς νομιμότητας και σκοπιμότητας τις πράξεις τους και ενδεχομένως να αίρει την εμπιστοσύνη της, δεν συνάδει με τις Ανεξάρτητες Αρχές και την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν τα μέλη τους (Καμτσίδου, 2003: σ.145, Μπότσης, 2007: σ. 362 επ.). Παραμένει επομένως ανοικτό ένα ρώτημα σχετικά με τη δυνατότητα καταλογισμού της πολιτικής ευθύνης των Ανεξάρτητων Αρχών για τις αποφάσεις τους (Βενιζέλος, 2003: σ.15).

Υποστηρίζεται επομένως πως το συγκεκριμένο μοντέλο ελέγχου αποτελεί ένα «κομβικό σημείο ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης σεβασμού της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών και της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 101^A παρ.3 Σ που προβλέπει την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί αυτών» (Ηλιάδου, 2003: σ.151). Επιλέχθηκε επομένως μια μορφή ελέγχου και λογοδοσίας «ήπιας μορφής» προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες των Ανεξάρτητων Αρχών, δεδομένης της αδυναμίας καταλογισμού πολιτικής ευθύνης και της ανάγκης διασφάλισης της λειτουργικής ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών (Μαυρομούστακου, 2012: σ. 243).

⁵ Αναλυτικότερα σχετικά με την κριτική που ασκήθηκε καθώς και με προτάσεις βελτίωσης του υφιστάμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου ενδεικτικά σε Μαυρομούστακου, 2012 και εκεί παραπομπές σε Ψαρούδα-Μπενάκη, 2008: σ.17-18, Παπαδημητρίου, 2008: σ.48-49, Μπότσης, 2007:σ. 366-367.

4.2.3 Ο δικαστικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών

Σύμφωνα με το άρ. 95 §1 περ. α΄ προβλέπεται γενικό δικαίωμα άσκησης αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών. Ειδικότερα, για τις εκτελεστές πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών ο Ν. 3051/2002 στο άρ. 2§8 προβλέπει ρητά τη δυνατότητα άσκησης αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των εκτελεστών αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών καθώς και των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία διοικητικών προσφυγών. Έχει εκφραστεί ωστόσο ο προβληματισμός, κατά πόσο ο δικαστικός έλεγχος μπορεί ενδεχομένως να υποκαταστήσει τις Ανεξάρτητες Αρχές «στην ερμηνεία των νόμων και την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών καθώς και στην προσφορότητα των μέσων πρόληψης και καταστολής» (Κοζύρης, 2002: σ.39). Πέραν τούτου όμως, δεν αμφισβητείται, πως ο δικαστικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί «μια πρόσθετη εγγύηση της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας» (Μακρυδημήτρης, και Πραβίτα, 2012: σ.586).

4.3 Θεσμικά αντίβαρα ή εγγυήσεις;

Μια σημαντική παράμετρος της θεωρητικής συζήτησης για τη νομική φύση και την λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών σε σχέση πάντα με την ένταξή τους στο σχήμα που διαγράφει η διάκριση των λειτουργιών, αποτελεί ο προβληματισμός εάν οι αυτές αποτελούν θεσμικά αντίβαρα ή όχι.

Όπως σημειώθηκε ανωτέρω (βλ. κεφ. 2.2) κατά μία άποψη η σύγχρονη νομηματοδότηση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών «επιτρέπει και νομιμοποιεί συνταγματικά είτε τη δημιουργία νέων είτε την ανόρθωση, ενεργοποίηση και ενίσχυση της ισχύος παλαιών αντιβάρων κατά της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Στην κατηγορία των νέων μπορούμε να κατατάξουμε τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, αφού πρόκειται για θεσμούς ελέγχου της κρατικής εξουσίας και εν μέρει λειτουργικής υποκατάστασης της δικαστικής εξουσίας στις ελεγκτικές της κυρίως αρμοδιότητες αλλά και προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών ατόμων και ομάδων» (Μανιτάκης, 2011: σ.10).

Σύμφωνα λοιπόν με την άποψη αυτή, αξιοποιώντας την διμερή διάκριση των εξουσιών σε εξουσίες «θέσμησης ή κυβέρνησης» και σε εξουσίες «ανάσχεσης ή ελέγχου», οι Ανεξάρτητες Αρχές κατατάσσονται στο πλαίσιο των δεύτερων λόγω των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων (Μανιτάκης, 2011: σ.13). Θεωρείται επομένως πως στην ουσία πρόκειται για ανεξάρτητες δημόσιες αρχές που «επιτελούν είτε λειτουργίες «ρύθμισης (regulation) [...] είτε λειτουργίες «ελέγχου» της κρατικής εξουσίας και προστασίας έτσι έμμεσα των ατομικών ελευθεριών» (Μανιτάκης, 2011: σ.13).

Κατά μία συναφή γνώμη οι Ανεξάρτητες Αρχές θεωρούνται μαζί με τη δικαιοσύνη ως θεσμικά αντίβαρα. Με τη διαπίστωση πως κύριο χαρακτηριστικό της σύγχρονης δημοκρατίας –είτε προεδρικής, είτε κοινοβουλευτικής- είναι πως η πλειοψηφία δεν κυβερνά ανέλεγκτη αλλά αναχαιτίζεται από αντίβαρα, οι Ανεξάρτητες Αρχές και η δικαστική λειτουργία χαρακτηρίζονται ως τέτοιου είδους αντίβαρα, «φύλακες του Συντάγματος» (Αλιβιζάτος, 2001: σ. 223). Αν και δεν λείπει η κριτική ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές «προκαλούν μια χωρίς προηγούμενο ρωγή στην ενότητα του κράτους και στην αρχή της πολιτικής ευθύνης» και πως «εύκολα μπορούν να εξελιχθούν σε ανεξέλεγκτο κράτος εν κράτει» υποστηρίζεται πως «εν όψει των συντριπτικών τους πλεονεκτημάτων ως φραγμών στην κομματική αυθαιρεσία, η ρωγή αυτή θεωρήθηκε παντού συνταγματικά ανεκτή. Ήδη κρίνεται και επιβεβλημένη.» » (Αλιβιζάτος, 2001: σ. 114).

Κατά μια ακόμη άποψη υποστηρίζεται πως στο μέτρο που αυτές δεν υπόκεινται σε κυβερνητικές εντολές και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν επηρεάζει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία τους οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν σημαντικά θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας «που αποσκοπούν στην αποτροπή της ευνοιοκρατίας και της κομματικής χειραγώγησης από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία σε τομείς της δημόσιας σφαίρας στους οποίους προσιδιάζουν, ισχύουν και πρέπει να προστατευθούν οι αξίες του κράτους δικαίου» (Τασόπουλος, 2007: σ.73).

Σύμφωνα με μια αντίθετη προσέγγιση υποστηρίζεται πως οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν έχουν και δεν πρέπει να έχουν τον χαρακτήρα θεσμικού αντίβαρου. Σύμφωνα με την άποψη αυτή η λειτουργία των θεσμικών αντιβάρων συνδέεται με την πολιτική εξουσία, έτσι ώστε αυτά να θεωρούνται ως τα «αντιπλειοψηφικά» δηλαδή αντικυβερνητικά (Βενιζέλος, 2003: σ.16). Με βάση επομένως τις αρμοδιότητες και τα πεδία δράσης των Ανεξάρτητων Αρχών υποστηρίζεται πως «δεν λειτουργούν ή μάλλον δεν πρέπει να λειτουργούν ως αντιπλειοψηφικά αντίβαρα, αλλά ως εγγυήσεις που σχετίζονται είτε με τον δικαιοκρατικό είτε με τον δημοκρατικό και πλουραλιστικό

χαρακτήρα του πολιτεύματος μέσα από την προστασία της αυτονομίας της πολιτικής έναντι της υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής και εντέλει πολιτικής επιρροής» (Βενιζέλος, 2008: σ.619). Θεωρείται επομένως πως οι Ανεξάρτητες Αρχές, όπως και η δικαστική εξουσία, είναι «θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας του πολιτεύματος, το σύνολο του πολιτικού συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης» (Βενιζέλος, 2003: σ.16).

Σύμφωνα με μια τρίτη άποψη η διαφωνία για τον χαρακτηρισμό των Ανεξάρτητων Αρχών είτε ως θεσμικών αντιβάρων είτε ως εγγυητών του δημοκρατικού κράτους δικαίου στηρίζεται σε ένα «ψευδοδίλημμα»: «ποιόν τελικά περιορίζουν, έναντι τίνος στρέφεται η λειτουργία τους;» και πως η κατάταξή τους αποκλειστικά σε μια από τις δυο κατηγορίες θα ήταν μονομερής (Κοντιάδης, 2003: σ. 140). Η απάντηση που επιχειρείται να δοθεί στηρίζεται στην ορθή διαπίστωση πως οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν ασκούν μια ομοιόμορφη λειτουργία, αλλά οι λειτουργίες τους ποικίλουν και παραλλάσσουν ανάλογα με το ειδικότερο πεδίο παρέμβασής τους. Καταλήγει επομένως η άποψη αυτή πως «οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν ελεγκτικό μηχανισμό των πολιτικών λειτουργιών, όπως η δικαστική εξουσία, ούτε θεσμικό αντίβαρο έναντι της πλειοψηφίας όπως η [...] κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, αλλά κρατικά όργανα, που θεσπίστηκαν για να λειτουργούν σε επιμέρους πεδία πέραν της πολιτικής και να διασφαλίζουν ακριβώς την αποξένωση των πεδίων αυτών από την πολιτική» (Κοντιάδης, 2003: σ. 141-142).

Επιχειρώντας μια καταρχήν κριτική αποτίμηση των ανωτέρω απόψεων, είναι κομβικής σημασίας η αποσαφήνιση δύο κρίσιμων σημείων. Το πρώτο έχει να κάνει με το νόημα που αποδίδεται στις έννοιες θεσμικό αντίβαρο και θεσμική εγγύηση. Το δεύτερο, όπως εύστοχα σημειώνει η τρίτη ανωτέρω άποψη αφορά το κατά πόσον υφίσταται ένα κοινό χαρακτηριστικό στη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών που να μπορεί να χρησιμεύσει ως κριτήριο χαρακτηρισμού του θεσμικού τους ρόλου.

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα οφείλουμε να διευκρινίσουμε την έννοια που αποδίδεται με τον όρο «θεσμικά αντίβαρο». Αν τους προσδώσουμε ένα διευρυμένο περιεχόμενο ταυτίζοντάς τα με τις αντισταθμίσεις και εξισορροπήσεις που απορρέουν από τον πυρήνα της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, ως μέσων και τεχνικών που διασφαλίζουν την αποτροπή της συγκέντρωσης της εξουσίας και του κινδύνου αυθαίρετης άσκησης της, τότε με σχετική βεβαιότητα μπορούμε να δεχτούμε πως και οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μια σύγχρονη μορφή θεσμικών αντιβάρων. Αν αντίθετα,

περιορίσουμε την έννοια των θεσμικών αντιβάρων, ως αποκλειστικά «αντιπλειοψηφικών» και «αντικυβερνητικών» τότε, οι ενστάσεις που διατυπώθηκαν από την ανωτέρω δεύτερη άποψη έχουν ικανή δικαιολογητική βάση.

Συναφές είναι και το ζήτημα του εννοιολογικού προσδιορισμού των –θεσμικών- εγγυήσεων σε σχέση με τα αντίβαρα και το αν όντως είναι έννοιες αντιθετικές. Ως εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος νοούνται από τη θεωρία οι «κυρώσεις» υπό ευρεία έννοια που τίθενται από το Σύνταγμα με σκοπό την περιστολή της κρατικής εξουσίας και της αυθαίρετης άσκησής της (Μανεσης, 1991: σ. 11-12). Εγγυητική λειτουργία επομένως ασκούν το σύνολο των θεσμών και διαδικασιών που οργανώνουν την άσκηση των κρατικών εξουσιών έτσι ώστε «μέσα από τη σύμπραξη, την αλληλεξάρτηση και την αλληλοεπίδραση των εξουσιών [να] εξασφαλίζεται ο αμοιβαίος έλεγχός τους και ο εξαναγκασμός τους σε συμμόρφωση προς τις συνταγματικές επιταγές.» (Μανιτάκης, 2004: σ.311). Ανάμεσα στις εγγυήσεις αυτές συγκαταλέγεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, όπως και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (Μανιτάκης, 2004: σ.312, 317 επ.).

Κάτω από αυτή την παραδοχή μπορούμε επομένως να ισχυριστούμε, πως τα θεσμικά αντίβαρα –είτε τα περιορίσουμε σε «αντιπλειοψηφικά», είτε τους προσδώσουμε ένα ευρύτερο περιεχόμενο αντιστάθμισης των ευρύτερων εξουσιαστικών μορφωμάτων, δημόσιων και ιδιωτικών που απειλούν τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών- λειτουργούν στην ουσία ως θεσμικές εγγυήσεις.

Το δεύτερο κρίσιμο ερώτημα αφορά όπως σημειώθηκε ανωτέρω το αν ασκούν όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές μια κοινή, ομοιόμορφη λειτουργία που θα αποτελούσε κοινό κριτήριο χαρακτηρισμού του θεσμικού τους ρόλου. Όπως είδαμε στα κεφ. 3.2.3 και 3.2.4 οι Ανεξάρτητες Αρχές κατατάσσονται σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες – θεσμικές εγγυήσεις, εποπτικές αρχές της διοίκησης, ρυθμιστικές αρχές της αγοράς και αρχές μεικτού χαρακτήρα. Παράλληλα σημειώθηκε πως οι επί μέρους αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών διακρίνονται σε κανονιστικές, αδειοδοτικές, κυρωτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές. Οι παρατηρήσεις αυτές καταδεικνύουν πως ανάλογα με το διακριτό πεδίο δράσης κάθε Αρχή «αναπτύσσει διαφορετικές μεθόδους και μέσα δράσης [...] εφαρμόζοντας επιμέρους υποσυστήματα δικαϊκών ρυθμίσεων» (Κοντιάδης, 2003: σ. 140). Η ποικιλομορφία επομένως των επιμέρους λειτουργιών των Ανεξάρτητων Αρχών και οι διαφορετικοί και διακριτοί τομείς όπου δραστηριοποιούνται δεν επιτρέπουν την απόδοση ενός κοινού χαρακτηρισμού του

θεσμικού τους ρόλου –είτε αυτές θεωρηθούν θεσμικά αντίβαρα είτε εγγυήσεις, είτε ο,τιδήποτε άλλο. Είναι επομένως αναγκαία η καταφυγή σε ένα λειτουργικό κριτήριο προκειμένου να χαρακτηριστεί θεσμικά κάθε Αρχή ξεχωριστά.

Με βάση λοιπόν το λειτουργικό αυτό κριτήριο, που αποτυπώνει εν πολλοίς και τις επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη, και στηρίζεται στις επιμέρους αρμοδιότητες των Ανεξάρτητες Αρχές μπορούμε να επιχειρήσουμε μια ανάλογη, θεσμική ταξινόμηση με βάση την τυπολογική τους κατάταξη σε δυο κατηγορίες, αυτή της προστασίας των δικαιωμάτων και της εποπτείας και αυτή της οικονομικής ρύθμισης. Ειδικότερα, οι Αρχές προστασίας θεσμικών εγγυήσεων, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών καθώς και οι Αρχές που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης όπως ο Συνήγορος του Πολίτη και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού μπορούν να χαρακτηριστούν με μεγαλύτερη ασφάλεια ως θεσμικά αντίβαρα. Η διασφάλιση ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, η εγγύηση της αρχής της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης όπως και η εγγύηση της αρχής της ισότητας και της αξιοκρατίας στις δημόσιες προσλήψεις αποτελούν σημαντικές όψεις του ελέγχου των κρατικών λειτουργιών –και ιδίως της κυβέρνησης/διοίκησης- ενάντια στην αυθαιρεσία.

Από την άλλη πλευρά τοποθετούνται οι Αρχές που ασκούν εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς (όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας). Πέραν της παρατήρησης προς πρόκειται για Αρχές που δεν ανήκουν στις συνταγματικά καθιερωμένες, η βασική τους λειτουργία είναι η εποπτεία της αγοράς και του οικονομικού ανταγωνισμού, και ή «ρυθμιστική παρέμβαση σε επιμέρους πεδία της ελεύθερης οικονομίας» (Κοντιάδης, 2003: σ.141). Τονίζεται, πως το συγκεκριμένο πεδίο της οικονομίας συνδέεται άμεσα με την εκάστοτε κυβερνητική πολιτική που «τελεί υπό διαρκή κοινοβουλευτικό έλεγχο» και πως οι «εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους ολοκληρώνονται μόνον όταν προσλαμβάνουν τη μορφή δικαστικού ελέγχου» (Βενιζέλος, 2008: σ. 614). Το πεδίο επομένως της οικονομίας της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί πεδίο ελέγχου της κρατικής εξουσίας στο σύνολό του και υπό αυτή τη σκοπιά απουσιάζει από τη λειτουργία των συγκεκριμένων Ανεξάρτητων Αρχών το στοιχείο του περιορισμού και του ελέγχου της κρατικής εξουσίας. Επομένως σε μια πρώτη ανάγνωση, θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως οι Αρχές της κατηγορίας αυτής δεν

λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα. Αν ωστόσο δεχτούμε πως η λειτουργία των αντιβάρων δεν είναι αντισταθμιστική της κρατικής μόνο εξουσίας, αλλά και των εξίσου ισχυρών μορφών ιδιωτικής οικονομικής εξουσίας, τότε –με αρκετές επιφυλάξεις- θα μπορούσε να γίνει δεκτός ο χαρακτηρισμός τους ως θεσμικών αντιβάρων.

4.4 Αποτίμηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών

Παρά τη ραγδαία ανάπτυξη του φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα δεν έχει πάψει ο προβληματισμός σχετικά με την αναγκαιότητα και την λειτουργία τους σε μια σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία.

Η σημαντικότερη ίσως κριτική, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, συνδέεται με μια κρίση δυσπιστίας απέναντι στα δημοκρατικά εκλεγμένα να διαχειριστούν με μια σειρά κρίσιμα ζητήματα, όπως οι σχέσεις κράτους και αγοράς ή οι εγγυήσεις πολυφωνίας στα ΜΜΕ. Αποδόθηκε, σύμφωνα με την άποψη αυτή, η δημιουργία και η ανάπτυξη των Ανεξάρτητων Αρχών σε μία τάση «ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων της πολιτικής, τα οποία μετατίθενται από το χώρο της πολιτικής ευθύνης [...] στο χώρο της «ειδικής γνώσης» (Βενιζέλος, 2008: σ.611). Η «ουδετεροποίηση» αυτή «θυλάκων της πολιτικής εξουσίας» θεωρείται παράδοση μέρους της εξουσίας λόγω αδυναμίας της πολιτικής εξουσίας να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά κρίσιμα ζητήματα όπως οι σχέσεις της με την οικονομική και την επικοινωνιακή εξουσία (Βενιζέλος, 2003: σ.22, 2001: σ. 479-480). Υπό αυτή την κριτική οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίστηκαν ως «θεσμικό κατόντημα της δημοκρατίας» (Βενιζέλος, 2001: σ. 479).

Παράλληλα επισημαίνονται οι φόβοι για υπονόμηση της κρατικής κυριαρχίας στα σύγχρονα κράτη, συνακόλουθα με την «οικονομική και θεσμική φιλελευθεροποίηση σημαντικών τομέων της κοινωνικής ζωής». Η απόσυρση του κράτους από τους τομείς αυτούς, είτε μέσω της ιδιωτικοποίησης τμημάτων του δημόσιου τομέα, είτε με την ανάθεση της ρύθμισής τους από τις Ανεξάρτητες Αρχές θεωρήθηκε πως «θέτουν σε δοκιμασία της αρχές της διακυβέρνησης των αντιπροσωπευτικών δημοκρατιών» και «σηματοδοτούν την κατίσχυση της αγοράς και τη δραστική απομείωση της κρατικής σφαίρας» (Καμτσίδου, 2003: σ.142-143).

Κατά μια συναφή κριτική, οι Ανεξάρτητες Αρχές συνδέονται γενικότερα με τα φαινόμενα απορρύθμισης και των «τάσεων επιστροφής στην αυτορρυθμιστική λειτουργία της αγοράς, τη συρρίκνωση της κρατικής παρέμβασης στον οικονομικό χώρο» (Κοντιάδης, 2003: σ.128 και εκεί παραπομπές). Συνδεόμενες με την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης, οι τάσεις αυτές συνδέονται με «τη σύγχυση των ορίων μεταξύ κράτους και ιδιωτικού τομέα, την αποδόμηση του κοινωνικού κράτους και την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης μέσω της θεσμοθέτησης ανεξάρτητων αρχών» (Κοντιάδης, 2003: σ.128).

Από την αντίθετη σκοπιά, μιας καταρχήν θετικής αποτίμησης των Ανεξάρτητων Αρχών, παρατηρείται πως παρόλη την κριτική για την «αφαίρεση κρίσιμης πολιτικής ύλης» από την πολιτική τάξη και της συμβολής τους στη «διάσωση και αναπαραγωγή του πολιτικού και κομματικού συστήματος», αναγνωρίζεται ο θετικός τους ρόλος ως συμπληρωματικός κρίκος μεταξύ κράτους και κοινωνίας των πολιτών (Κοντιάδης, 2003: σ.149, 2009: σ.52). Στο θετικό τους ρόλο επομένως πιστώνεται πως μπορούν να λειτουργήσουν ως «αδιάβλητος μηχανισμός προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη» και ως «μέσο στεγανοποίησης της δημόσιας διοίκησης από παρεμβάσεις των πολιτικών κομμάτων που απάδουν προς τις αρχές της διαφάνειας, της αξιοκρατίας την αντικειμενικότητας και της αποτελεσματικότητας (Κοντιάδης, 2009: σ.53-54 και εκεί παραπομπές).

Κατά μια συγγενή άποψη, αναγνωρίζεται στις Ανεξάρτητες Αρχές ο ρόλος τους ως μέσων αποκατάστασης «του ρόλου και της αξιοπιστίας των δημόσιων υπηρεσιών». Παρόλο που αναγνωρίζεται πως οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν αποτελούν «πανάκεια» για τις παθογένειες του κράτους, ούτε μπορούν να υποκαταστήσουν άρδην όλους τους διοικητικούς μηχανισμούς του κράτους θεωρούνται πως μπορούν να λειτουργήσουν ως «αντίβαρα και εγγυήσεις απέναντι σε ιδιότυπες εκφάνσεις του εξουσιαστικού φαινομένου» (Σωτηρέλης, 2000: σ.138, 151) και ως θεσμικοί μηχανισμοί «για την υπέρβαση της κρίσης του σύγχρονου κράτους και ιδίως των «διαπλεκόμενων», πελατειακών και συγκεντρωτικών παρεκτροπών του» (Σωτηρέλης, 2000: σ.223).

Τέλος στη θετική αποτίμηση του θεσμού συντάσσεται και η άποψη που θεωρεί τις Ανεξάρτητες Αρχές «οργανωτική εναλλακτική λύση στη γραφειοκρατικοποιημένη και πατερναλιστική διοίκηση» και ως μηχανισμούς ικανούς «να συμβάλλουν τόσο στην ανανέωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όσο και στην προστασία της ατομικής και συλλογικής αυτονομίας» (Καμτσίδου, 1999: σ.545). Επίσης υποστηρίζεται πως δεν πρέπει να αναλύονται από τη σκοπιά της «υποχώρησης του πολιτικού συστήματος»

αλλά από τη σκοπιά «της δημιουργικής προσαρμογής του κοινοβουλευτισμού σε κάποιες νέες ανάγκες και όψιμες προκλήσεις» (Καμίνης, 2006: σ.813-814).

Συνοψίζοντας θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε πως οι ανωτέρω επισημάνσεις, θετικές και αρνητικές, έχουν ισχυρά ερείσματα. Μπορούμε εντούτοις να ισχυριστούμε, ανατρέχοντας στην τυπολογική διάκριση των Ανεξάρτητων Αρχών πως αφενός οι Αρχές του πεδίου της προστασίας δικαιωμάτων και της εποπτείας της Διοίκησης όντως δικαιολογούν τη θετική τους συμβολή ως πρόσθετων εγγυητικών μηχανισμών και ως θεσμών, που στο βαθμό που διατηρείται ανέπαφη η ανεξαρτησία τους, συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Από την άλλη πλευρά οι Ανεξάρτητες Αρχές του πεδίου της οικονομικής ρύθμισης δικαιολογούν ως ένα βαθμό την κριτική περί σταδιακής συρρίκνωσης της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στο χώρο της οικονομίας, τάση που συνδέεται με την κριτική περί ουδετεροποίησης και αποπολιτικοποίησης αυτού του κρίσιμου πεδίου. Να σημειώσουμε τέλος πως η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση και αποτίμηση εκφράστηκε και από τις επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη να κατοχυρώσει συνταγματικά τις Αρχές εκείνες που κινούνται στο πεδίο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και που «εγγυώνται το θεσμικό πλαίσιο του πολιτεύματος» (Βενιζέλος, 2008: σ.615).

Συμπεράσματα

Συγκεφαλαιώνοντας θα πρέπει να τονίσουμε καταρχήν πως για να ανταποκριθεί η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών στις προκλήσεις της σύγχρονης πραγματικότητας οφείλει να προσαρμοστεί ώστε να θεωρείται υπό το πρίσμα της αμοιβαίας εξισορρόπησης νομοθετικής-εκτελεστικής εξουσίας νοούμενης πλέον ως ισορροπία των σχέσεων κυβερνητικής πλειοψηφίας-αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας. Διατηρείται ωστόσο ακέραιη η δεύτερη σημαντική διάσταση της αρχής ως προς την θεσμική διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και την οργανωτική κατάτμηση των τριών λειτουργιών σε διακριτά όργανα.

Παράλληλα προκειμένου να αντιμετωπιστούν τόσο η αυθαίρετη άσκηση της κρατικής εξουσίας όσο και οι νέου τύπου απειλές για την πολιτική ελευθερία και τα ατομικά δικαιώματα που προέρχονται από το νέο πλέγμα δημόσιων και ιδιωτικών εξουσιών, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών πέρα από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς αντιστάθμισης και ελέγχου, νομιμοποιεί συνταγματικά και τη δημιουργία νέων θεσμικών αντιβάρων και εξισορροπήσεων.

Τα θεσμικά αυτά αντίβαρα είναι σύμφωνα επομένως τόσο στη λογική όσο και στο πνεύμα τους με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Ταυτόχρονα ο έλεγχος και η εξισορρόπηση της κρατικής εξουσίας μέσω των θεσμικών αντιβάρων δεν προσκρούει στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, εφόσον κάθε εξουσία δεν παύει να πηγάζει από τον λαό, ασκείται ωστόσο σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές. Μέσω λοιπόν της συνταγματικής αρχής της διάκρισης των λειτουργιών ρυθμίζεται η κατανομή και η άσκηση της εξουσίας που πηγάζει από το λαό και μέσω αυτής θεμελιώνεται ο έλεγχος της μέσω των θεσμικών αντιβάρων.

Αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Αρχές, γίνεται δεκτό πως παρ' όλες τις ιδιομορφίες τους και τον προβληματισμό σχετικά με τη νομική τους φύση, αποτελούν διοικητικά όργανα, εντασσόμενα στην εκτελεστική λειτουργία απολαμβάνοντας ωστόσο καθεστώς διευρυμένης ανεξαρτησίας. Η συνταγματική τους κατοχύρωση μάλιστα τις αναδεικνύει πλέον ως άμεσα όργανα του κράτους, εξοπλισμένα με κανονιστική αρμοδιότητα υπό τους περιορισμούς του άρ. 26 και του άρ. 43§2 του Συντάγματος.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών θεμελιώνεται συνταγματικά τόσο με την πρόβλεψη της επιλογής των μελών τους από όργανο του Κοινοβουλίου, όσο και με την υπαγωγή τους στον κοινοβουλευτικό και τον δικαστικό

έλεγχου. Το μοντέλο αυτό της έμμεσης νομιμοποίησης και του ελέγχου τους, παρά τις αδυναμίες του και την μη επαρκή αντιμετώπιση του ζητήματος της δυνατότητας καταλογισμού πολιτικής ευθύνης, αποτελεί μια λύση ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης σεβασμού της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών και της άσκησης ελέγχου επ' αυτών.

Παράλληλα, γίνεται δεκτό πως οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν θεσμικά αντίβαρα, μηχανισμούς δηλαδή ελέγχου της κρατικής εξουσίας και προστασίας δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών. Ο θεσμικός αυτός χαρακτηρισμός αποδίδεται με μεγαλύτερη ασφάλεια στις Ανεξάρτητες Αρχές που ανήκουν στις κατηγορίες των θεσμικών εγγυήσεων και των εποπτικών αρχών, ενώ για τις Ανεξάρτητες Αρχές της οικονομικής ρύθμισης διατηρούνται αρκετές επιφυλάξεις για το αν λειτουργούν στην πράξη σαν θεσμικά αντίβαρα.

Υπό αυτό το πρίσμα και σύμφωνα και με την επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να τις κατοχυρώσει συνταγματικά, οι Ανεξάρτητες Αρχές του πεδίου των θεσμικών εγγυήσεων και των εποπτικών αρχών, αναγνωρίζεται πως αποτελούν σημαντικούς μηχανισμούς προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών, ενώ ταυτόχρονα συνιστούν μια οργανωτική εναλλακτική λύση που συμβάλει στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη ωστόσο πλευρά, οι Ανεξάρτητες Αρχές του πεδίου της οικονομικής ρύθμισης δικαιολογούν ως ένα βαθμό την κριτική περί ουδετεροποίησης και αποπολιτικοποίησης κρίσιμων τομέων της πολιτικής, όπως ο χώρος της οικονομίας και σηματοδοτούν όντως μια συρρίκνωση της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στον οικονομικό χώρο.

Βιβλιογραφία

1) Πρωτογενείς πηγές

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Κανονισμός της Βουλής

Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις.» (ΦΕΚ 220/Α΄/20-9-02)

Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ 51/Α΄/12-3-12)

Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994 «Για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις»

2) Βιβλία

Αλιβιζάτος, Ν. (2001). *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*. 2^η έκδ. Αθήνα: Πόλις

Αντωνόπουλος, Μ.Γ. (1995). *Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε. (2001). Συνολική αποτίμηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος, στο Τσάτσος, Δ.Θ./Βενιζέλος Ε.Β./Κοντιάδης Ξ.Ι. (επιμ.) *Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001 (Αθήνα, 14 και 15 Ιουνίου 2001)*, σελ. 477-481. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε. (2002). *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε. (2003). Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, στο Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ. 13-23. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε. (2008). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αναθεωρημένη έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Γεωργόπουλος, Κ.Λ. (1996). *Επίτομο συνταγματικό δίκαιο*. 8^η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ηλιάδου, Α.Ν. (2001). Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα, στο Τσάτσος, Δ.Θ./Βενιζέλος Ε.Β./Κοντιάδης Ξ.Ι. (επιμ.) *Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001 (Αθήνα, 14 και 15 Ιουνίου 2001)*, σελ. 387-404. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ηλιάδου, Α.Ν. (2003). Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεών τους 2001, στο Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ. 149-155. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Καμίνης, Γ. (2006). Οι ανεξάρτητες αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, στο Κοντιάδης, Ξ.Ι. (επιμ.) *Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, σελ 813-818. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Καμτσίδου, Ι. (2003). Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών 2001, στο Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ. 141-147. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Κοζύρης, Φ.Ι. (2003). Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα- Προβλήματα και προοπτικές 2001, στο Κοζύρης, Φ.Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, σελ. 25-40. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Κοντιάδης, Ξ.Ι. (2003). Η σχέση πολιτικών κομμάτων και Ανεξάρτητων Αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;, στο Τσάτσος, Δ.Θ. και Κοντιάδης, Ξ.Ι. (επιμ.) *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, σελ. 121-149. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κοντιάδης, Ξ.Ι. (2009). *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*. Αθήνα: Σιδέρης Ι.

Κουλούρης, Ν.Δ. (2001). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, στο Σπηλιωτόπουλος, Επ.Π. και Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 103-126. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Κουλούρης, Ν.Δ. (2002). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Αναθεώρηση, στο Μακρυδημήτρης, Α. και Ζύγουρα, Ο. (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, σελ. 137-143. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. 5^η έκδ. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μάνεσης, Αρ. Ι. (1991). *Αι εγνήσεις τηρήσεως του Συντάγματος. Τόμος ΙΙ*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Μανιτάκης, Α. (2004). *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο. τ. Ι*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μαυριάς, Κ.Γ. (2014). *Συνταγματικό δίκαιο*. Αθήνα: Π.Ν.Σάκκουλας

Μαυρομούστακου, Η. (2013). Η διάκριση των λειτουργιών, στο Αντωνίου Θ. Δ (επιμ.) *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, σ. 35-65 Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Παπαδημητρίου, Γ. (2008) *Ανεξάρτητες Αρχές. Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση*, στο Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία.*, σ.45-51. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σωτηρέλης, Γ.Χ. (2000). *Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της “παγκοσμιοποίησης”*. *Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της “συναινετικής αναθεώρησης”*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Τασόπουλος, Γ.Α. (2007). *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Τσάτσος, Δ.Θ. (1993). *Συνταγματικό δίκαιο. Τόμος Β΄*. 2^η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Χρυσανθάκης, Χ. (2002). Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001, στο Μακρυδημήτρης, Α. και Ζύγουρα, Ο. (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, σελ. 111-126. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ψαρούδα-Μπενάκη, Α. (2008). Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο πολιτειακό σύστημα, στο Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία.*, σ.13-19. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

3) Άρθρα

Βιδάλης, Τ.Κ. (2003). “Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα” σελ. 823-838 *Το Σύνταγμα 5*

Καμτσίδου, Ι. (1999). “Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 994/1999” σελ. 543-553 *Το Σύνταγμα 3-4*

Κουλούρης, Ν. (1993). “Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα” σελ. 1140-1183 *Διοικητική Δίκη τχ. 5/1993*

Μαυρομούστακου, Η. (2012). “Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μίας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές”, σελ. 236-249 *ΕφημΔΔ 2*

Μπότσης, Φ.Ι. (2007). “Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών” σελ. 361-367 *ΕφημΔΔ, 3*

Χρυσανθάκης, Χ. (2001). “Οι ανεξάρτητες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης” σελ. 7-18 *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου 1/2001*

4) Διαδικτυακές πηγές

Μανιτάκης, Α. (2011). *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή* στο <http://www.constitutionalism.gr/> Καταχώρηση 16-4-2011, τελευταία επίσκεψη 2-6-2014



Με την συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr