**Το ορισμένο της θητείας ως εγγύηση προσωπικής ανεξαρτησίας: Όρια της αυτοδίκαιης παράτασης, της ανανέωσης της θητείας και της πρόωρης λήξης της**

*Κώστας Χ. Χρυσόγονος*

*Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ*

Το σημερινό μας θέμα είναι μια μερικότερη πτυχή του γενικότερου νομικοπολιτικού προβλήματος των θεσμικών αντιβάρων. Τα θεσμικά αντίβαρα τα αναζητούμε στην Ελλάδα από τον 19ο αιώνα ακόμα, όταν εισάχθηκε το κοινοβουλευτικό σύστημα, έστω με την ατελή μορφή της αρχής της δεδηλωμένης. Ο Ελευθέριος Βενιζέλος λίγες δεκαετίες αργότερα έλεγε ότι το θεσμικό αντίβαρο μπορεί να είναι ένας ισχυρός βασιλιάς *«ο οποίος θα συνέχει τας κυβερνήσεις αυτού και θα τας αποτρέπει από παρεκτροπών*». Τούτο βέβαια αποδείχθηκε πως δεν ήταν δημοκρατικό αντίβαρο αλλά δυσβάστακτο βάρος για το πολίτευμα και έτσι, μετά από οδυνηρές εθνικές και συνταγματικές περιπέτειες, καταλήξαμε στην κατάργηση της κληρονομικής μοναρχίας.

Το 1975 ο συντακτικός νομοθέτης είδε ως θεσμικό αντίβαρο τον εκλεγμένο Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Και αυτό εκ των πραγμάτων δεν απέδωσε και καταργήθηκε το 1986. Το 2001 η διαρκής αναζήτηση των θεσμικών αντιβάρων εκφράσθηκε μέσα από τη συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων ανεξάρτητων αρχών, οι περισσότερες εκ των οποίων είχαν ήδη θεσμοθετηθεί σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας τις προηγούμενες δεκαετίες, ως αποτέλεσμα ή ως προέκταση και της διεθνούς τάσης για καθιέρωση αυτού του μοντέλου και μεταφορά ενός μέρους της εκτελεστικής εξουσίας (διότι είναι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, ούτε νομοθετικές ούτε δικαστικές), από τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη (σε όσο βαθμό είναι) εκάστοτε κυβέρνηση σε ανεξάρτητους φορείς που έχουν εν μέρει δικαστικοφανή συγκρότηση και λειτουργία. Αυτό είναι το υπόβαθρο επί του οποίου οικοδομήθηκε η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών.

Το πρόβλημα όμως των θεσμικών αντίβαρων είναι κυρίως πολιτικό πρόβλημα. Σε άλλες έννομες τάξεις υπάρχουν πολύ λιγότερα θεσμικά αντίβαρα στην εξουσία του ενιαίου κέντρου, το οποίο ελέγχει στην πραγματικότητα τόσο την εκτελεστική όσο και την νομοθετική λειτουργία και είναι κατ’ ουσίαν το εκάστοτε κυβερνών κόμμα ή μάλλον η ηγεσία του. Π.χ στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν υπάρχει ούτε έλεγχος της συνταγματικότητας, ούτε καν Σύνταγμα και όμως τα προβλήματα σε ότι αφορά την υπερσυγκέντρωση εξουσίας είναι λιγότερα. Και τούτο διότι υπάρχει ένας θεσμικός και πολιτικός πολιτισμός, ο οποίος δυστυχώς δεν υπάρχει στην Ελλάδα.

Τούτο φάνηκε σχεδόν αμέσως μετά το 2001, με τις δυσκολίες που προέκυψαν στην εξεύρεση μελών κοινής αποδοχής για τις ανεξάρτητες αρχές ούτως ώστε να συγκεντρώνεται η απαιτούμενη κατά το Σύνταγμα τότε πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων στη διάσκεψη των προέδρων της Βουλής. Ευτυχώς, δεν επιχειρήθηκε το μεγαλύτερο θεσμικό πραξικόπημα που θα ήταν να αλλάξει με τον κανονισμό της Βουλής η σύνθεση της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων σ’ αυτή υπέρ του κυβερνώντος κόμματος και να διορίζονται μέλη της επιλογής της εκάστοτε κυβέρνησης στις ανεξάρτητες αρχές. Όμως προέκυψε πρακτικό πρόβλημα, το οποίο έφτασε και στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Είναι γνωστή η νομολογία του (ΣτΕ 1098/2011, 3515/2013 κ.ά) ότι δεν μπορεί να παρατείνεται επ’ αόριστον με αλλεπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις η θητεία των υπαρχόντων μελών και ότι υπάρχει ένα απώτατο όριο, μετά την πάροδο του οποίου η ανεξάρτητη αρχή δεν έχει πλέον νόμιμη συγκρότηση, αν ελλείπει αντίστοιχος αριθμός μελών (ή πάντως πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των μελών τα οποία την συναποτελούν και αποφασίζουν). Οδηγηθήκαμε λοιπόν σε πρακτικά αδιέξοδα και εκείνα επιχείρησε να αντιμετωπίσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 μειώνοντας τις απαιτήσεις συναίνεσης και κατεβάζοντας την πλειοψηφία στη διάσκεψη των προέδρων από τα τέσσερα στα τρία πέμπτα. Περαιτέρω συνταγματοποιήθηκε αυτό το οποίο η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε κρίνει ότι δεν μπορεί να γίνει με νομοθετική ρύθμιση, δηλαδή προβλέφθηκε η παράταση της θητείας των ήδη υπηρετούντων μελών εφόσον δεν εκλέγονται νέα μέλη.

Φοβάμαι πως δεν λύνονται τα προβλήματα με τους παραπάνω τρόπους, διότι επαναλαμβάνω το ζήτημα δεν είναι κυρίως θεσμικό αλλά πολιτικό, είναι ζήτημα νοοτροπίας του πολιτικού προσωπικού. Ίσως και νοοτροπίας των πολιτών, από τους οποίους προέρχεται το πολιτικό σύστημα σε τελική ανάλυση. Π.χ. στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπου απαιτείται μια ευρεία πλειοψηφία δύο τρίτων αναγόμενη σε τελική ανάλυση στους συσχετισμούς δυνάμεων επί του συνόλου των μελών των δύο νομοθετικών σωμάτων (Bundestag και Bundesrat), για την εκλογή των μελών του συνταγματικού δικαστηρίου δεν προέκυψε ποτέ πρόβλημα εκλογής νέων μελών. Εκεί συγκεντρώνεται αυτή η ευρεία πλειοψηφία και σε εμάς για όργανα τα οποία έχουν συγκριτικώς λιγότερες αρμοδιότητες, όπως οι ανεξάρτητες αρχές, ανακύπτει πρόβλημα. Είναι άρα εμφανές ότι ο πολιτικός μας πολιτισμός ή πιο συγκεκριμένα η θέληση μας για Σύνταγμα, με άλλες λέξεις η θέληση μας υπόκειται η πολιτική ζωή σε γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις, βρίσκεται σε χαμηλότερα επίπεδα απ’ ότι στην Γερμανία και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Έτσι εκεί οι θεματικές συναινέσεις επιτυγχάνονται ευκολότερα και η άσκηση της εξουσίας γίνεται με πιο θεσμικό τρόπο, ανεξάρτητα αν υπάρχει (Γερμανία) ή αν δεν υπάρχει (Ηνωμένο Βασίλειο) τυπικό Σύνταγμα.

Σε κάθε περίπτωση, σε όσο βαθμό επιχειρήθηκε μια απάντηση στα ζητήματα που ανέκυψαν μετά το 2001 με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2019, η απάντηση αυτή ήταν μερική και ανεπαρκής. Ακόμη και με τα τρία πέμπτα δεν αποκλείεται να ανακύψουν προβλήματα, όπως και συνέβη. Είδαμε ότι αμφισβητήθηκε το κατά πόσο υπήρξε τελικώς η απαιτούμενη πλειοψηφία για την επιλογή των μελών της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε) και του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.). Και βέβαια το Συμβούλιο της Επικρατείας επέλεξε την πιο «ανώδυνη» λύση, της άρνησης του εννόμου συμφέροντος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών για προσβολή των σχετικών διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 1639 και 1641/2024), αποφεύγοντας έτσι να κρίνει την ουσία της διαφοράς. Πέραν αυτού, ως προς την παράταση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών σε περίπτωση αδυναμίας επίτευξης της απαραίτητης για την εκλογή νέων μελών αυξημένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, τίθεται ευλόγως ζήτημα ποιό είναι το ακραίο όριό της. Δεν φαίνεται λογικό να μπορεί να παραταθεί η θητεία επ’ αόριστον. Είναι τουλάχιστον παράδοξο να παραμένουν στις θέσεις τους μέλη που εξελέγησαν πριν από 20 ή 30 χρόνια εάν δεν εξευρίσκεται η απαιτούμενη πλειοψηφία. Ο Κυριάκος Παπανικολάου υποστηρίζει ότι δικαιολογείται η θέσπιση κάποιων ακρότατων ορίων της παράτασης που θα σέβονται βεβαίως τη συνταγματική ρήτρα περί παρατάσεως αλλά δεν θα αφήνουν ανοιχτό το ενδεχόμενο σαφούς καταστρατήγησης και ότι πρέπει να ενεργοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση ο νομοθέτης. Αυτή είναι μια σοβαρή πρόταση. Θέλω να ελπίζω ότι το ζήτημα δεν θα οξυνθεί ως εκεί στην πράξη και, ότι θα κατορθώνουν οι πολιτικές δυνάμεις να βρίσκουν λύσεις έτσι ώστε η παράταση να μην οδηγηθεί σε absurdum. Σε κάθε περίπτωση όμως και μόνο από το γεγονός ότι αναπτύσσεται ένας σχετικός προβληματισμός διαφαίνεται ότι τελικώς δεν μπορούν να βρεθούν θεσμικές λύσεις για ζητήματα στα οποία δεν υπάρχει θεσμική συναίνεση εκ μέρους των παραγόντων της πολιτικής ζωής και του πολιτικού συστήματος. Ο συνάδελφος Γιάννης Τασόπουλος διατύπωσε μιαν άλλη πρόταση περί αλλαγής του τρόπου εκλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, ούτως ώστε να μην εκλέγονται απευθείας τα μέλη, αλλά να μεσολαβούν εκλέκτορες. Φοβάμαι όμως ότι σ’ αυτή την περίπτωση απλώς μεταθέτουμε το πρόβλημα.

Το κρίσιμο εδώ είναι η νοοτροπία του πολιτικού μας συστήματος, η οποία αντανακλά την νοοτροπία της κοινωνίας μας. Εκείνο που χρειαζόμαστε δηλαδή είναι να λειτουργήσουμε πιο θεσμικά, με μεγαλύτερο σεβασμό στους κανόνες. Πρέπει να αποδεχθεί η εκάστοτε κυβέρνηση ότι ο σκοπός ύπαρξης των ανεξάρτητων αρχών είναι να μπορούν να αποφασίζουν ανεξάρτητα και όχι να διεκπεραιώνουν τις εκφρασμένες ή υπονοούμενες κυβερνητικές επιθυμίες. Πρέπει να αντιληφθούν όλοι ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι φορείς λήψης κρίσιμων αποφάσεων σε όφελος του δημοσίου και όχι του κομματικού ή προσωπικού (των εκάστοτε κρατούντων) συμφέροντος, ούτε χώροι ανταμοιβής αποστράτων λειτουργών. Πρέπει τελικά να αποκτήσουμε μεγαλύτερη θέληση για το Σύνταγμα, θέληση για έναν ομαλό δημόσιο βίο με βάση ένα ελάχιστο όριο συναινέσεων στη βάση των δημοκρατικών αρχών. Φοβάμαι ότι αυτό δεν το έχουμε κατακτήσει ακόμα, παρά την μακρά και επώδυνη συνταγματική μας ιστορία και είναι ένα ζητούμενο πότε μπορεί να καταστεί εφικτό. Έως τότε, αλλεπάλληλες συνταγματικές αναθεωρήσεις και μάλιστα σε τέτοιου είδους τεχνικές ρυθμίσεις φοβάμαι ότι δεν δίνουν ουσιαστική λύση στα προβλήματα.