



**ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ**

**Οργάνωση των εξουσιών &  
αναθεώρηση του Συντάγματος:**

**20 σημεία για διάλογο**

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2012

## Πρόλογος

Η οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα μας τα τελευταία χρόνια συνδέεται με μία κρίση πολιτική, κρίση των θεμελιωδών μας πολιτικών θεσμών, οι οποίοι επηρεάζουν τα ήθη και τη λειτουργία της ελληνικής κοινωνίας. Για τον λόγο αυτό, αναπτύσσεται ένας γενικότερος προβληματισμός ως προς τις βασικές αρχές, δομές και λειτουργίες των πολιτικών θεσμών στη χώρα μας.

Το ΚΠΕΕ θεωρεί ότι στην παρούσα συγκυρία, με δεδομένα τα προβλήματα και τις αδυναμίες που διαπιστώνονται στη λειτουργία της κοινωνίας μας και στο πλαίσιο της αναζήτησης ιδεών και προτάσεων για την Ελλάδα μετά την κρίση, αποτελεί προτεραιότητα η επανεξέταση του κύριου θεσμικού πλαισίου της χώρας – με άλλα λόγια, της οργάνωσης των εξουσιών, όπως αυτή προδιαγράφεται από το Σύνταγμα.

Το κείμενο που ακολουθεί αποτελεί μια βάση προβληματισμού, όπως αποτυπώθηκε σε εσωτερικές συζητήσεις στο Κέντρο Πολιτικής Έρευνας και Επικοινωνίας. Στόχος του είναι να αποτελέσει το έναυσμα και το κατ' αρχήν θεματολόγιο μιας ευρύτερης συζήτησης γύρω από τα θέματα αυτά.

Γιώργος Ψάλτης  
Πρόεδρος Επιτροπής Διοίκησης ΚΠΕΕ

# Οργάνωση των εξουσιών & αναθεώρηση του Συντάγματος:

## 20 σημεία για διάλογο

### A. Το πλαίσιο της συζήτησης

Τα προβλήματα της σημερινής Ελλάδας είναι εκτυφλωτικώς ορατά και εκκωφαντικώς κραυγαλέα. Μεταξύ άλλων, παρατηρούνται:

- δημοσιονομικός εκτροχιασμός, με τεράστια ελλείμματα και μη βιώσιμο δημόσιο χρέος, με τη χώρα να βρίσκεται ουσιαστικά σε κατάσταση χρεοκοπίας,
- χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας,
- πολιτικό σύστημα σε ανυποληψία,
- δημόσια διοίκηση αναποτελεσματική, υπερστελεχωμένη, που μαστίζεται από αφόρητη γραφειοκρατία και εκτεταμένη διαφθορά,

- επιλεκτική εφαρμογή των νόμων και βραδύτητα στην απονομή δικαιοσύνης,
- προβληματική λειτουργία του συστήματος παιδείας, υγείας και κοινωνικής ασφάλισης,
- ασύδοτο συνδικαλιστικό κίνημα, τροχοπέδη σε κάθε μεταρρύθμιση,
- μέσα μαζικής ενημέρωσης που χαρακτηρίζονται από χαμηλή ποιότητα, ρηχή προσέγγιση και λαϊκισμό, ενώ συχνά εξυπηρετούν κακώς νοούμενα επιχειρηματικά συμφέροντα.

Οι παθογένειες της χώρας αντικατοπτρίζονται στις χαμηλές οικονομικές επιδόσεις της. Γενική είναι η αίσθηση ότι «το πράγμα δεν πάει άλλο!». Πώς μπορούμε να προχωρήσουμε στην επίλυση των προβλημάτων;

Ξεκινάμε τη συζήτηση από το θεσμικό (και μάλιστα το συνταγματικό) πλαίσιο. Ειδικότερα, εξετάζουμε εναλλακτικές προτάσεις θεσμικών μεταρρυθμίσεων που σχετίζονται με την οργάνωση και διάκριση των εξουσιών.

**Ο ρόλος των θεσμών στην οικονομική επίδοση.** Πολλές μελέτες για την οικονομική ανάπτυξη συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι το θεσμικό περιβάλλον αποτελεί καθοριστικό, αν όχι τον κυριότερο, παράγοντα της αναπτυξιακής δυναμικής μιας οικονομίας. Κι αυτό, επειδή η οικονομική συμπεριφορά των μονάδων λήψεως αποφάσεων (οργανισμών, επιχειρήσεων ή ατόμων) διαμορφώνεται από τους υπάρχοντες θεσμούς.

Οι θεσμοί διαμορφώνουν κίνητρα για την ανθρώπινη δραστηριότητα, είτε αυτή είναι πολιτική είτε οικονομική είτε κοινωνική. Ειδικότερα, μειώνοντας την αβεβαιότητα, παρέχουν μία σταθερή ή προβλέψιμη δομή στην καθημερινότητα. Όμως, η μείωση της αβεβαιότητας, την οποία επιφέρουν οι θεσμοί, δεν συνεπάγεται απαραίτητως και αποτελεσματικότητα. Δεν αποκλείεται μία κοινωνία να διαθέτει μεν ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο, πλην όμως αυτό να συμβάλλει στην εμπέδωση φαινομένων πολιτικής ή οικονομικής υπανάπτυξης, που επηρεάζουν αρνητικά την οικονομική πρόοδο και τη γενικότερη ευημερία των πολιτών της. Σε μια τέτοια περίπτωση, ακόμη και οι σταθερότεροι θεσμοί επιβάλλεται να αλλάξουν.

**Θεσμικές μεταρρυθμίσεις και ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης.** Στην Ελλάδα σήμερα αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι η χώρα χρειάζεται άμεση επανεκκίνηση. Αυτό σημαίνει, εκτός των άλλων, και αναδιαμόρφωση των δημοσίων θεσμών. Στον βαθμό που αυτοί είναι εμποδωμένοι στον καταστατικό χάρτη της πολιτείας, αυτό καθιστά πιθανότατα αναγκαία μια άμεση συνταγματική αναθεώρηση.

Γνώμονας για την επιλογή των μεταρρυθμιστικών προτάσεων δεν μπορεί παρά να είναι η διαμόρφωση ενός θεσμικού πλαισίου που

- (α) συμβάλλει στην αποκατάσταση της πολιτικής νομιμοποίησης του συστήματος διακυβέρνησης (η οποία σήμερα έχει κλονιστεί σοβαρότατα),
- (β) εγγυάται μια πιο εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του κράτους κατά την υλοποίηση των εκάστοτε διακηρυγμένων στόχων του, και
- (γ) διευκολύνει, ή πάντως δεν δημιουργεί προσκόμματα, στην παραγωγική λειτουργία της οικονομίας.

Σύμφωνα με τη σύγχρονη συνταγματική σκέψη, οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται καλύτερα στο βαθμό που η πολιτειακή ζωή μιας χώρας είναι οργανωμένη στη βάση ενός καταλλήλου πλαισίου θεσμικών αντίβαρων (διαφορετικά: ενός συστήματος θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών / checks and balances), που, χωρίς να δημιουργούν προσκόμματα στη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων, διασφαλίζουν τον δημόσιο έλεγχο και τη λογοδοσία των πολιτικών και διοικητικών «εντολοδόχων» και την αποφυγή ή διόρθωση αυθαιρεσιών, παρανομιών, στρεβλώσεων και σφαλμάτων.

**Η μη-διάκριση των εξουσιών στην ελληνική πολιτεία.** Από τη γέννηση του ελληνικού κράτους, τα συντάγματα της χώρας υιοθέτησαν την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και έδωσαν λύσεις παρόμοιες με εκείνες των συνταγμάτων των δυτικών δημοκρατιών. Από την άποψη αυτή, η λογική των θεσμικών αντιβάρων αποτελεί (τουλάχιστον εν σπέρματι) τμήμα της θεωρητικής συνταγματικής μας παράδοσης – όχι, όμως, πάντοτε και της συνταγματικής μας πρακτικής.

Στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας, και ιδίως μετά την καθιέρωση της αρχής της «δεδηλωμένης» το 1875, υπήρχε μία, στρεβλή έστω, κατανομή της εξουσίας μεταξύ του ανώτατου άρχοντα και του πρωθυπουργού. Στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, όμως, ο πρωθυπουργός καθίσταται απόλυτος κυρίαρχος. Το Σύνταγμα του 1975 καθιέρωνε ένα (περισσότερο συμβολικό παρά ουσιαστικό) θεσμικό αντίβαρο, καθώς παρείχε κάποιες δυνατότητες ρύθμισης των πολιτειακών εξελίξεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ένα μονοπρόσωπο όργανο της πολιτείας που, σε αντίθεση με τον βασιλέα, τον οποίο αντικατέστησε, εμφανίζεται δημοκρατικά νομιμοποιημένο) και του επέτρεπε σε οριακές περιστάσεις να προκαλεί την προσφυγή στον μεγάλο πολιτικό κριτή του δημοκρατικού συστήματος, δηλαδή, στη λαϊκή ψήφο. Όμως, οι εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας αφαιρέθηκαν στην αναθεώρηση του 1986. Ως αποτέλεσμα, η όποια εξισορρόπηση μεταξύ των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας έχει στην ουσία πλήρως καταργηθεί. Σε συνδυασμό με την πλειοψηφικής λογικής δομή των ελληνικών εκλογικών συστημάτων, που τείνουν να διασφαλίζουν στον νικητή των εκλογών απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η κατάργηση των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας σημαίνει ότι ο εκάστοτε πρωθυπουργός δεν είναι απλώς ο κατέχων τα πολιτικά πρωτεία, αλλά ο κυρίαρχος νικητής σε ένα παιχνίδι χωρίς άλλους αξιόλογους «παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας».

Εν ολίγοις, στο μετά το 1986 σύστημα διακυβέρνησης, ο πρωθυπουργός διαθέτει συνήθως απόλυτο πολιτικό έλεγχο της εκτελεστικής, όσο και της νομοθετικής εξουσίας, ενώ μπορεί να επηρεάζει σε κάποιο βαθμό και τη δικαστική.

Επιπλέον, στην Ελλάδα –αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει, π.χ., στο επίσης πρωθυπουργοκεντρικό βρετανικό σύστημα, όπου ο πρωθυπουργός περιορίζεται από άτυπους κανόνες πολιτικής και θεσμικής συμπεριφοράς– η απουσία ισχυρής «κοινωνίας των πολιτών» (civil society) και η εργαλειακή περί θεσμών αντίληψη του συνόλου σχεδόν του πολιτικού κόσμου (που εύκολα παρακάμπτει ή υποσκάπτει τους θεσμούς, όταν αυτοί στέκονται εμπόδιο στις άμεσες ουσιαστικές επιλογές, συχνά ιδιοτελούς χαρακτήρα – όπως αποδεικνύει η συμπεριφορά διαφόρων βουλευτών της συμπολίτευσης όταν η κοινοβουλευτική πλειοψηφία είναι ισχνή, αλλά κυρίως η στάση σε διάφορα θέματα υπουργών, που έχουν αναγάγει σε βασικό γνώμονα για την άσκηση των καθηκόντων τους την προσωπική τους απήχηση σε μερίδες της κοινής γνώμης) αποδυναμώνουν κάθε δυνατότητα ελέγχου και εξισορρόπησης των αποφάσεων στα πλαίσια των κοινοβουλευτικού διαδικασιών και του δημοσίου διαλόγου.

Αποτελεί, λοιπόν, προτεραιότητα της επόμενης συνταγματικής μεταρρύθμισης μια σαφέστερη οριοθέτηση των εξουσιών και η εισαγωγή θεσμικών αντιβάρων, προκειμένου να αναβαθμιστεί ο πολιτικός βίος στη χώρα και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και ακεραιότητα των πολιτικών και διοικητικών αποφάσεων.

Στον στόχο αυτό αποβλέπουν ποικίλες προτάσεις, ορισμένες από τις οποίες σταχυολογούνται παρακάτω. Οι προτάσεις αυτές είναι αναγκαίο να αξιολογηθούν προσεκτικά, έτσι ώστε να μπορεί κανείς να πει με σχετική ασφάλεια, κατά πόσον η υιοθέτησή τους θα βελτιώσει τα πράγματα (και πάντως, δεν θα τα χειροτερεύσει).

## **B. Προτάσεις (και αντίλογος)**

### ***1. Προκαθορισμένη κυβερνητική/κοινοβουλευτική θητεία;***

Ως προς τα κριτήρια που πρέπει να διέπουν την οργάνωση της εκτελεστικής εξουσίας και τη σχέση της με τη νομοθετική, υποστηρίζεται έντονα η άποψη ότι είναι ανάγκη η χώρα να κυβερνάται για επαρκές χρονικό διάστημα – δημοκρατικά μεν, σταθερά και αποτελεσματικά δε. Κατά την άποψη αυτή, το βασικό ζητούμενο της θεσμικής οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας είναι η αποφυγή της πολιτικής αβεβαιότητας, η οποία υπονομεύει την κυβερνητική αποτελεσματικότητα και διαταράσσει την οικονομική δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, προέχει η ανάδειξη σταθερών κυβερνήσεων, η επιβίωση των οποίων να μην εξαρτάται από έναν ή λίγους βουλευτές. Επίσης, δεν πρέπει η αντιπολίτευση να είναι σε θέση να δημιουργεί κλίμα πολιτικής αστάθειας, ζητώντας εκλογές ανά πάσα στιγμή. Αντιστρόφως, δεν πρέπει ούτε η κυβέρνηση να είναι σε θέση να προσφεύγει ομορτυνιστικά σε πρόωρες εκλογές, επικαλούμενη προσχηματικά «εθνικούς λόγους». Συμπολίτευση και αντιπολίτευση οφείλουν να ασκούν τον θεσμικό τους ρόλο για προκαθορισμένα χρονικά διαστήματα και οι εκλογές να γίνονται σε τακτούς χρόνους. Εξάλλου, είναι πιθανόν η προκαθορισμένη θητεία να επιδρά βελτιωτικά στην απόδοση μιας κυβέρνησης, ιδίως εάν η εκτελεστική εξουσία απαρτίζεται από εξωκοινοβουλευτικά στελέχη. Εν πάση περιπτώσει, η άποψη αυτή υποστηρίζει ότι η λαϊκή εντολή δίνεται για μια πλήρη θητεία, για όλα τα θέματα και για όλες τις περιστάσεις, γνωστές ή αναφερόμενες για πρώτη φορά.

Η αντίθετη άποψη τονίζει ότι η θεσμική κατοχύρωση σταθερής κυβερνητικής θητείας, χωρίς δυνατότητα κοινοβουλευτικής ανατροπής της κυβέρνησης, δεν είναι συμβατή με την αρχή του συνεχούς ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας και καθιστά ανέφικτη την αλλαγή πολιτικής πορείας, ακόμη και σε περιστάσεις όπου η κυβερνητική εξουσία ασκείται κατά προδήλως κακό ή ανεδαφικό τρόπο. Για παράδειγμα, η ύπαρξη αυστηρά προσδιορισμένης κυβερνητικής θητείας θα οδηγούσε σε διαιώνιση στην εξουσία μια κυβέρνησης που ασκεί το έργο της κατά τρόπο προδήλως αντίθετο προς τις προεκλογικές προκηρύξεις, ή άκρως ανεύθυνο και επικίνδυνο για τα εθνικά συμφέροντα. Γενικότερα, η αυστηρά προσδιορισμένη κυβερνητική θητεία αφαιρεί ένα στοιχείο εξισορρόπησης από το σύστημα, ιδίως σε περιστάσεις όπου η κυβέρνηση έχει χάσει την πολιτική της νομιμοποίηση ή βρίσκεται σε προφανή δυσαρμονία με το αίσθημα των ψηφοφόρων.

Ας σημειωθεί σχετικά ότι σύστημα προκαθορισμένης κοινοβουλευτικής θητείας εισήχθη προσφάτως στο Ηνωμένο Βασίλειο (Fixed-term Parliaments Act 2011), όπου όμως η πρόωπη προσφυγή στις κάλπες θα είναι δυνατή (α) εάν η κυβέρνηση απολέσει την εμπιστοσύνη της Βουλής των Κοινοτήτων και δεν προκύψει άλλη κυβέρνηση με δεδηλωμένη εντός 14 ημερών, καθώς και (β) εάν η Βουλή των Κοινοτήτων εγκρίνει την πρόωπη διάλυσή της με πλειοψηφία 2/3 των μελών της. Στην πράξη, μεταφραζόμενη στα καθ' ημάς, η νέα αγγλική ρύθμιση θα ισοδυναμούσε με κατάργηση της διάταξης του άρθρου 41, παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος, που προβλέπει διάλυση της Βουλής με πρόταση της κυβέρνησης, με στόχο την ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας. Έχει κατ' επανάληψη παρατηρηθεί καταχρηστική προσφυγή στη διάταξη αυτή, δια της επικλήσεως προσχηματικών «εθνικών θεμάτων», προκειμένου οι κυβερνήσεις να αποκτήσουν τακτικό εκλογικό πλεονέκτημα. Εν τούτοις, δεν αποκλείεται η προσφυγή με πρωτοβουλία της κυβερνήσεως στη λαϊκή ετυμγορία να δικαιολογείται πολιτικά από σημαντικές νέες περιστάσεις, ως προς τις οποίες δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η κυβέρνηση διαθέτει κάποια λαϊκή εντολή (π.χ., περιστάσεις οικονομικής ή εθνικής κρίσης, που δημιουργούν νέα διακυβεύματα και νέες διαχωριστικές γραμμές, ως προς τις οποίες ο λαός ουδέποτε είχε τοποθετηθεί, έτσι ώστε η μη προσφυγή σε εκλογές να δημιουργεί αίσθημα απώλειας νομιμοποίησης της κυβέρνησης).

## ***2. Εποικοδομητική πρόταση δυσπιστίας;***

Έχει προταθεί, κατά το γερμανικό πρότυπο, η πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης (άρθρο 34, παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος) να κατατίθεται παραδεκτώς μόνον εάν περιλαμβάνει πρόταση νέου πρωθυπουργού. Ο στόχος αυτής της ρύθμισης είναι να αποφεύγεται η «σύγκλιση δυσπιστίας» πολιτικά αντιθέτων δυνάμεων και να διασφαλίζεται, επομένως, στο μέτρο του δυνατού, η συνέχεια στη δημόσια ζωή εκεί όπου δεν υπάρχουν εναλλακτικές κυβερνητικές λύσεις.

Η αντίθετη άποψη τονίζει ότι η απλή απουσία κοινοβουλευτικής στήριξης αποτελεί επαρκή λόγο, προκειμένου να καθίσταται αναγκαία η πτώση της κυβερνήσεως, διότι το ζητούμενο της πρότασης δυσπιστίας είναι η προσφυγή στις κάλπες και όχι ο σχηματισμός εναλλακτικής κυβερνήσεως από την υφιστάμενη Βουλή. Το επιχείρημα καθίσταται ισχυρότερο, εάν ληφθεί υπ' όψιν (α) η υπεραντιπροσώπηση του πρώτου σε δύναμη κόμματος στο κοινοβούλιο, λόγω των ελληνικών εκλογικών συστημάτων, και (β) η παράδοση κομματικής πειθαρχίας· οι δύο αυτοί παράγοντες καθιστούν την απώλεια της εμπιστοσύνης του κοινοβουλίου εξαιρετικά δυσχερή – πράγμα που σημαίνει ότι αυτή επέρχεται μόνον όταν η κυβέρνηση βρίσκεται σε ακραία δυσαρμονία με την κοινή γνώμη. Έτσι, κατά την μακρά περίοδο της Μεταπολίτευσης μόνον τρεις φορές κυβερνήσεις βρέθηκαν αντιμέτωπες με το φάσμα της απώλειας της δεδηλωμένης (1993, 2009 και 2011). Σε τέτοιες συνθήκες, όμως, θα ήταν αδιανόητο η κυβέρνηση να παραμένει γαντζωμένη στην εξουσία, απλώς και μόνον επειδή το υφιστάμενο κοινοβούλιο –προϊόν άλλων, και μάλιστα παρωχημένων, πολιτικών συνθηκών– δεν μπορεί να δώσει άλλη λύση: ο λαός μπορεί! Ούτε ισχύει ότι η πτώση της κυβέρνησης κατά τα προεκτεθέντα αποτελεί για την οικονομία της χώρας πηγή μεγαλύτερης αβεβαιότητας από την άμεση προσφυγή στις κάλπες.

Επίσης, η υποβολή πρότασης δυσπιστίας σε περιπτώσεις όπου δεν απειλείται η δεδηλωμένη έχει κατοχυρωθεί στην συνταγματική μας παράδοση ως μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου, που μάλιστα δεν παρακωλύει υπέρμετρα την ομαλή άσκηση της κυβερνητικής δραστηριότητας, διότι δεν είναι επιτρεπτή παρά μόνον μετά την παρέλευση εξαμήνου από την προηγούμενη επιβεβαίωση της εμπιστοσύνης της Βουλής στην εκάστοτε κυβέρνηση.

## ***3. Πενταετής κοινοβουλευτική περίοδος;***

Στο ίδιο πνεύμα της ενίσχυσης της κυβερνητικής σταθερότητας, έχει προταθεί οι εκλογές να διεξάγονται ανά πενταετία, αντί της ισχύουσας τετραετίας. Γενικότερα, οι προτάσεις περί προκαθορισμένης κυβερνητικής/κοινοβουλευτικής θητείας, εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας και εκλογών ανά πενταετία βασίζονται στην αντίληψη ότι η διάκριση μεταξύ δημοκρατικών και αυταρχικών λύσεων εξαρτάται κυρίως από τον τρόπο εσωτερικής λειτουργίας των κομμάτων και λιγότερο από την συχνότητα προσφυγής στις κάλπες.

Η αντίθετη άποψη προκρίνει την διατήρηση της τετραετίας ως εμπεδωμένης πρακτικής, που διασφαλίζει σε μία κυβέρνηση επαρκή χρόνο για την ανάπτυξη της πολιτικής της, χωρίς όμως να καθιστά άτονη και απόμακρη την πίεση του εκλογικού κύκλου. Με τον τρόπο αυτό, αυξάνεται ο βαθμός ανταπόκρισης (responsiveness) του πολιτικού συστήματος στο κοινωνικό περιβάλλον – πράγμα επιθυμητό, εάν κανείς προτιμά τις δημοκρατικές από τις αυταρχικές λύσεις.

Σημειώνεται ότι στη διεθνή πρακτική συναντώνται τόσο η πενταετής κοινοβουλευτική περίοδος (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία) όσο και η τετραετής (Γερμανία, Ισπανία). Στις ΗΠΑ, οι εκλογές για τη Βουλή των Αντιπροσώπων διεξάγονται ανά διετία.

## ***4. Πρόωρες εκλογές για το υπόλοιπο της κοινοβουλευτικής περιόδου;***

Έχει επίσης προταθεί, εάν κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής περιόδου προκηρυχθούν για οποιονδήποτε λόγο πρόωρες εκλογές, η κυβέρνηση που θα προκύψει από αυτές να έχει θητεία μό-

νον για το υπόλοιπο της περιόδου. Με τον τρόπο αυτό, τυχόν πρόωρες εκλογές δεν θα επηρεάζουν τον χρόνο διεξαγωγής των τακτικών εκλογών.

Ανάλογη ρύθμιση ισχύει στη Σουηδία, όπου έχουν να προκηρυχθούν πρόωρες εκλογές από το 1958! Πάντως, στη Σουηδία από το 1994 και εξής οι εκλογές διεξάγονται ανά τετραετία (ενώ από το 1970 έως το 1994, διεξάγονταν ανά τριετία).

### **5. Διάλυση της Βουλής λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας;**

Ασχέτως της θέσης που παίρνει κανείς στην παραπάνω συζήτηση, λίγοι θα διαφωνήσουν ότι αποτελεί πραγματικό πρόβλημα το ενδεχόμενο πρόωρης διάλυσης της βουλής, και συνακόλουθης πτώσης της κυβερνήσεως, και μάλιστα ως συνέπεια ελεύθερης απόφασης της αντιπολίτευσης, λόγω μη συγκεντρώσεως της αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, κατά τα οριζόμενα από το άρθρο 32, παρ. 2 και 3 του ισχύοντος Συντάγματος. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη τους Συντάγματος όχι απλώς επιτρέπει ομορπονιστική συμπεριφορά της αντιπολίτευσης κατά τον χρόνο των ψηφοφοριών, αλλά, ακόμη χειρότερα, δημιουργεί από την πρώτη στιγμή στρεβλώσεις στην κυβερνητική συμπεριφορά. Αυτό ισχύει, όταν μία νεοεκλεγμένη κυβέρνηση γνωρίζει ότι σε, π.χ., ενάμιση ή δύο έτη θα προσκρούσει στη διαδικασία εκλογής Προέδρου. Παρεμποδίζεται έτσι εκ των προτέρων ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη της κυβερνητικής πολιτικής με ορίζοντα τον πλήρη εκλογικό κύκλο.

Ειδικά στο βαθμό που, εν όψει της αναθεωρήσεως του 1986, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει καταστεί καθαρώς διακοσμητικός, δικαιολογείται η αναθεώρηση του Συντάγματος, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή (α) η εκλογή Προέδρου στην τρίτη ψηφοφορία με απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών, ή (β) η παράταση της θητείας του απερχομένου Προέδρου, π.χ. για ένα έτος, με απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών. Εναλλακτικώς, πρέπει να εξετασθεί η απ' ευθείας εκλογή του τελευταίου από τον λαό.

### **6. Εκλογικό σύστημα**

Προσφάτως εγέρθηκε το ζήτημα της αντικατάστασης του ισχύοντος εκλογικού νόμου από ένα νέο σύστημα, κατά το οποίο οι βουλευτές εκλέγονται εν μέρει σε μονοεδρικές εκλογικές περιφέρειες και εν μέρει σε εθνική βάση ή σε επικαθείμενες μείζονες περιφέρειες, πάντοτε χωρίς σταυρό προτίμησης. Το προτεινόμενο σύστημα υποτίθεται ότι είναι γερμανικής εμπνεύσεως, περιέχει όμως στοιχεία που μεταβάλλουν ριζικά τη δυναμική του γερμανικού μοντέλου. Πέραν της πρόβλεψης ενός ελαχίστου ορίου εκλογικού ποσοστού (π.χ. του υφισταμένου 3%) που απαιτείται για την είσοδο στη Βουλή ενός κόμματος ή εκλογικού σχήματος, η καθ' ημάς εκδοχή του συστήματος (α) περιλαμβάνει ισχυρότατη ενίσχυση της κοινοβουλευτικής παρουσίας του πρώτου κόμματος, που πέραν της αναλογικής του εκπροσώπησης προικίζεται με ένα προκαθορισμένο αριθμό πρόσθετων εδρών, ενώ (β) αποκλείει και τη «σπασμένη» ψήφο, δηλαδή την επιλογή από τον ψηφοφόρο διαφορετικής κομματικής λίστας για τη μονοεδρική απ' ό,τι για την ευρεία περιφέρεια.

Η κριτική στο προτεινόμενο σύστημα δεν εξαντλείται στα επιχειρήματα υπέρ της απλής αναλογικής. Αντιθέτως, το προτεινόμενο σύστημα περιέχει «γκρίζες ζώνες», από το ξεκαθάρισμα των οποίων εξαρτάται, ποιες θα είναι οι συνέπειές του για τη δομή του ελληνικού κομματικού συστήματος (αριθμός κομμάτων, αλλά και δυνατότητα ανανέωσης του κοινοβουλευτικού προσωπικού των κομμάτων με νέα πρόσωπα, και μάλιστα όχι μόνον δια της επιλογής τους από τις κομματικές ηγεσίες). Με δεδομένη τη σημερινή ρευστότητα του πολιτικού σκηνικού και τη μαζική αποστασιοποίηση των πολιτών από το παραδοσιακό κομματικό σύστημα, η επιλογή ενός τέτοιου συστήματος σε οποιαδήποτε παραλλαγή του μόνον ουδέτερη δεν μπορεί να θεωρηθεί. Ερωτάται, συνεπώς, κατά πόσον οι παρούσες συνθήκες της χώρας είναι πρόσφορες για αναθεώρηση του εκλογικού συστήματος ή εάν, αντιθέτως, μια



τέτοια αναθεώρηση θα εκληφθεί ως ωμή και στερούμενη νομιμοποίησης παρέμβαση στις εξελίξεις. Ενδεχομένως, λοιπόν, να είναι προτιμότερη η συνέχιση της μακράς πλέον ελληνικής παράδοσης των παραλλαγών της ενισχυμένης αναλογικής.

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι πρόσφατοι εκλογικοί νόμοι (από τη δεκαετία του '90 και μετά) έχουν νοθεύσει την αρχική φιλοσοφία της ενισχυμένης αναλογικής, αφού ενισχύουν την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση του πρώτου κόμματος σχεδόν αποκλειστικά εις βάρος του δεύτερου, και όχι των μικροτέρων. Αυτό αποτελεί παράγοντα αστάθειας του κομματικού συστήματος. Πρέπει, ως εκ τούτου, να εξετασθεί η αποκατάσταση της αρχικής λειτουργίας των εκλογικών συστημάτων αυτού του τύπου, που, σε μια προσπάθεια δημιουργίας σταθερών μεγάλων κομμάτων με κυβερνητική προοπτική, ευνοεί όχι μόνον το πρώτο, αλλά όλα τα μεγάλα κόμματα εις βάρος των μικρών κομμάτων (τα οποία γίνονται αντιληπτά ως οιονεί κόμματα διαμαρτυρίας ή των άκρων).

## **7. Αριθμός βουλευτών**

Η μείωση του αριθμού των βουλευτών (ενδεχομένως σε 200) αποτελεί σύνθετες αντικείμενο δημόσιας συζήτησης. Πρόκειται για πρόταση εμφανώς δημοφιλή, που μάλιστα έχει εξεταστεί ως ενδεχόμενο ερώτημα δημοψηφίσματος. Το άρθρο 51, παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος ήδη επιτρέπει τη μείωση του αριθμού των βουλευτών σε 200. Η σχετική απόφαση θα μπορούσε, συνεπώς, να υλοποιηθεί με την απλή νομοθετική διαδικασία.

Ο μικρότερος αριθμός βουλευτών σημαίνει και μικρότερο αριθμό υποψηφίων βουλευτών και μπορεί να συνεπάγεται μικρότερη διακίνηση μαύρου πολιτικού χρήματος. Επίσης, ενδέχεται να οδηγήσει σε επιλογή καλύτερης ποιότητας υποψηφίων – είδους που μπορεί να θεωρηθεί ως ουσιώδες εν ανεπαρκεία. Σε συνδυασμό δε με τη θέσπιση δύο θητειών κατ' ανώτατο όριο (βλ. επόμενο σημείο 8) και την καθιέρωση εκλογικού συστήματος με μονοεδρικές περιφέρειες και κατάργηση του σταυρού προτίμησης, περιορίζει την –ανεπιθύμητη– δύναμη επιρροής των ΜΜΕ.

Υπέρ της μείωσης συνηγορεί ο περιορισμένος ρόλος των βουλευτών, ειδικά σε συνθήκες απόλυτου κυβερνητικού ελέγχου της νομοθετικής ατζέντας και ισχυρής κομματικής πειθαρχίας. (Πρακτικώς, πάντως, η μείωση του αριθμού των βουλευτών δεν είναι απλή υπόθεση, όσο μεγάλος αριθμός βουλευτών ασκεί και υπουργικά καθήκοντα).

Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του κοινοβουλίου, η μεταβολή των σχέσεων κυβερνήσεως-κοινοβουλίου και η αποδυνάμωση των κομματικών ηγεσιών ενδέχεται να οδηγήσει σε διαφορετικό συμπέρασμα. Επίσης, η μείωση του αριθμού των βουλευτών ενδέχεται να οδηγήσει σε περαιτέρω ολιγοπώληση του βουλευτικού αξιώματος από τα «επώνυμα» ή οικονομικώς ισχυρότερα άτομα και οικογένειες και να δυσχεράνει την ανανέωση του πολιτικού δυναμικού.

Μάλιστα, θα μπορούσε να συζητηθεί και η αναθεώρηση του Συντάγματος στην κατεύθυνση, όχι της μείωσης, αλλά της *αύξησης* του αριθμού των βουλευτών. Η σμίκρυνση της σχέσης αριθμού εκλογέων και βουλευτών θα καθιστούσε ευχερέστερη την εκλογή ικανών υποψηφίων, διότι θα περιόριζε την εκλογική σημασία της γενικής αναγνωρισιμότητας των υποψηφίων, η οποία σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την οικογενειακή ισχύ ή την προβολή προβολή από τα ΜΜΕ, και θα ενίσχυε τον ρόλο πιο ολιγάριθμων και συγκεντρωμένων εκλογικών κοινών, που είναι πιθανότερο να (ανα)γνωρίζουν την ποιότητα και τις ικανότητες κάποιου επαγγελματικώς ή κοινωνικώς καταξιωμένου υποψηφίου, ο οποίος όμως δεν διαθέτει κληρονομική αναγνωρισιμότητα ή μεγάλη προβολή από τα ΜΜΕ. Επίσης, η αύξηση του αριθμού των βουλευτών θα διαφοροποιούσε τα κίνητρα των εκλεγμένων βουλευτών, αφού θα περιόριζε τις προσδοκίες τους για υπουργοποίηση, οδηγώντας τους έτσι σε περισσότερο κριτική στάση απέναντι στην εκτελεστική εξουσία, ενώ θα μείωνε και την πολιτική βαρύτητα εντός του κοινοβουλίου των σταθερά επανεκλεγόμενων ισχυρών τοπαρχών. Κατά την άποψη αυτή, η εξοικονόμηση πόρων δεν αποτελεί σοβαρό αντεπιχείρημα, διότι το συνολικό κόστος λειτουργίας του



κοινοβουλίου μπορεί πάντοτε να συγκρατηθεί με πιο αυστηρή διαχείριση και ανακατανομή των διαθέσιμων πόρων.

### **8. Θέσπιση δύο θητειών κατ' ανώτατο όριο για κάθε αιρετό αξίωμα**

Ο περιορισμός της παραμονής των πολιτικών προσώπων στο ίδιο αξίωμα για μεγάλο χρονικό διάστημα θεωρείται από πολλούς ως πηγή δεινών – μονοπώλησης της αντιπροσώπευσης από μια στενή κάστα επαγγελματιών πολιτικών. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται ανώτατο όριο δύο θητειών σε οποιοδήποτε αιρετό αξίωμα.

Η αντίρρηση στην πρόταση αυτή έχει τρεις πυλώνες: Πρώτον, στο πλαίσιο ενός πελατειακού συστήματος, παραμένει δυνατόν τα κεντρικά πρόσωπα της πολιτικής κάστας να μεταπηδούν σε διαφορετικά αξιώματα (π.χ. από το αξίωμα του βουλευτή σε εκείνο του δημάρχου ή του περιφερειάρχη), διατηρώντας ζωντανή την πελατειακή τους βάση. Δεύτερον, η προοπτική επανεκλογής καθιστά τα πολιτικά πρόσωπα περισσότερο ανοικτά στα αιτήματα της κοινωνίας και της οικονομίας. Με άλλα λόγια, ο βαθμός ανταπόκρισης (responsiveness) των αιρετών αξιωματούχων στα αιτήματα της εκλογικής βάσης μειώνεται, όταν οι πρώτοι δεν έχουν το κίνητρο της επανεκλογής. Συναφώς, η απουσία του κινήτρου αυτού μπορεί να καταστήσει ισχυρότερο το κίνητρο του παράνομου πλουτισμού ή της συναλλαγής με ενδεχόμενους μελλοντικούς εργοδότες για τους κατόχους αιρετών θέσεων. Τέλος, η πολυετής κοινοβουλευτική παρουσία πολλών βουλευτών δεν αποτελεί καθαρώς αρνητικό φαινόμενο, αλλά έχει και θετικές όψεις, αφού με την προϊούσα κοινοβουλευτική εμπειρία αποκτάται νομοθετική και ελεγκτική εξειδίκευση, αναδεικνύονται οι πολιτικοί ηγέτες και προπαρασκευάζονται τα μέλη των κυβερνήσεων.

### **9. Απόλυτο ασυμβίβαστο μεταξύ υπουργικών και βουλευτικών καθηκόντων;**

Για την ενίσχυση της σχετικής αυτονομίας και τη βελτίωση του ελεγκτικού ρόλου του κοινοβουλίου, έχει προταθεί η εισαγωγή απόλυτου ασυμβίβαστου μεταξύ της υπουργικής και της βουλευτικής ιδιότητας. Σε μια πιο ριζοσπαστική εκδοχή, η πρόταση περιλαμβάνει τη θέσπιση κωλύματος των υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών να είναι υποψήφιοι βουλευτές μετά τη λήξη της θητείας τους στην κυβέρνηση, στην οποία υπηρέτησαν.

Η εν λόγω πρόταση είναι αντίθετη στη συνταγματική μας παράδοση και απαιτεί την αναθεώρηση του ισχύοντος Συντάγματος σε κατεύθυνση οριακώς ανεκτή από το ίδιο. Στα υπέρ της μετρούν η πιθανολογούμενη βελτίωση της κοινοβουλευτικής λειτουργίας, η ανετότερη ανάδειξη σε υπουργικά αξιώματα ανθρώπων με τεχνοκρατική επάρκεια, αλλά και ο πιθανολογούμενος περιορισμός του ρουσφετιού ως μέσου επανεκλογής των υπουργών στο κοινοβούλιο. Η πρόταση παρουσιάζει, συνεπώς, μεγάλο ενδιαφέρον. Γεννά, όμως, και σημαντικά τεχνικά ζητήματα σε σχέση με την οριοθέτηση και πρακτική εφαρμογή της. Σημειώνεται ότι η παραίτηση υπουργών από τη θέση του βουλευτή θα αποκτούσε σαφέστερο νόημα στην περίπτωση προεδρικού συστήματος, οπότε ο επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας θα είχε ιδιαίτερη ευχέρεια επιλογής υπουργών.

### **10. Μέγεθος κυβερνήσεων**

Αποτελεί ευρύτατα διαδεδομένη πεποίθηση ότι τα ελληνικά κυβερνητικά σχήματα είναι εξαιρετικά πολυάριθμα και ως εκ τούτου δύσκαμπτα. Προτείνεται, συνεπώς, ο περιορισμός του αριθμού των υπουργείων και των υπουργικών θέσεων, ενδεχομένως και δια της θεσπίσεως συνταγματικών περιορισμών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, υποστηρίζεται, θα αυξηθεί η λειτουργικότητα, η σύμπνοια και η ταχύτητα λήψης αποφάσεων, σε συνδυασμό με μείωση κρατικών αρμοδιοτήτων, που μπορεί να ανατεθούν είτε σε αμιγώς ιδιωτικούς φορείς, είτε σε φορείς βασιζόμενους σε σύμπραξη δημόσιων και ιδιωτικών φορέων (ΣΔΙΤ).

Σε αντίκρουση αυτής της θέσεως, μπορεί να επισημανθεί ότι (α) οι σύγχρονες κυβερνήσεις είναι επιφορτισμένες με εξαιρετικά εκτενείς αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να ασκηθούν μόνον από μεγάλο αριθμό ατόμων, έτσι ώστε αν περιοριστεί ο αριθμός των υπουργών να καταλήξουμε απλώς σε ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων σε μετακλητούς λειτουργούς (γενικούς γραμματείς ή συμβούλους) ή σε διοικητικούς μανδρινούς, και (β) ότι το μείζον πρόβλημα δημιουργείται από την έλλειψη σύμπνοιας μεταξύ υπουργών, οι αρμοδιότητες των οποίων αλληλεπικαλύπτονται λόγω των περιβότων «συναρμοδιοτήτων», αλλά και μεταξύ υπουργού και υφυπουργών στο ίδιο υπουργείο, λόγω της επιλογής της «ομάδας» από τον πρωθυπουργό με κριτήρια μικροκομματικής ισορροπίας και όχι διοικητικής αποτελεσματικότητας. Συνεπώς, ενδεχομένως η απάντηση στο πρόβλημα να βρίσκεται στην εξάλειψη των συναρμοδιοτήτων και στην κατοχύρωση στην πράξη της αντίληψης ότι οι υπουργοί πρέπει να επιλέγουν οι ίδιοι τους υφυπουργούς τους.

### **11. Νομοθετική πρωτοβουλία**

Για την ενίσχυση του ρόλου του κοινοβουλίου, έχει προταθεί να διευρυνθεί η δυνατότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας των βουλευτών, με την εξαίρεση της υποβολής νομοσχεδίων που είναι δημοσιονομικού χαρακτήρα ή οδηγούν σε δημοσιονομική επιβάρυνση του κράτους για τα τελευταία, την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας πρέπει να διατηρήσουν κατ' αποκλειστικότητα οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας.

### **12. Συνταγματικό Δικαστήριο**

Μία πρόταση που παραμένει εκκρεμής από την εποχή της προηγούμενης συνταγματικής αναθεώρησης, αφορά την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, με κατάλληλη προσαρμογή των διατάξεων του άρθρου 100 του ισχύοντος Συντάγματος περί Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Ο νέος θεσμός μπορεί να ασκεί προληπτικό ή κατασταλτικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και των νόμων, αντίστοιχα.

Η οργάνωση του νέου δικαστικού οργάνου, πέραν του ζητήματος της συνθέσεως, πρέπει να εξετασθεί και από τη σκοπιά της ενεργοποίησης της αρμοδιότητας. Ειδικότερα, εάν δεν επιλεγεί ένα σύστημα γενικού προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας όλων των νομοσχεδίων, θα πρέπει να προσδιοριστούν οι τρόποι, με τους οποίους ένα ζήτημα μπορεί να τεθεί στην κρίση του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πριν κυρώσει νόμο, θα μπορούσε να έχει το δικαίωμα να ζητήσει από το Συνταγματικό Δικαστήριο να αποφανθεί κατά προτεραιότητα επί της συνταγματικότητάς του. Επίσης, τα διάφορα δικαστήρια θα μπορούσαν να προσφεύγουν στο Συνταγματικό Δικαστήριο με προδικαστικό ερώτημα, εάν στο πλαίσιο κάποιας δίκης προκύψει αμφιβολία ως προς τη συνταγματικότητα νόμου. Έτσι, το σύστημα του διάχυτου ελέγχου συνταγματικότητας θα αντικαθίστατο από ένα νέο σύστημα συγκεντρωτικού ελέγχου, το οποίο δημιουργεί πολύ μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου.

Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να προβλεφθεί ειδική αποκλειστική προθεσμία για την άσκηση του ελέγχου συνταγματικότητας ή να προβλέπεται η δυνατότητα η απόφαση περί αντισυνταγματικότητας να μην έχει αναδρομικό χαρακτήρα, προκειμένου να μη διαταράσσονται οι ήδη διαμορφωμένες κοινωνικοοικονομικές καταστάσεις.

Πέραν του ελέγχου συνταγματικότητας, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα μπορούσε να εκδικάζει τις υποθέσεις εκλογικού δικαίου (ενστάσεις σχετικά με εκλογές και δημοψηφίσματα, ζητήματα εκλογιμότητας και ασυμβιβάστων, κ.λπ.) και να αίρει συγκρούσεις δικαιοδοσίας ή αρμοδιοτήτων, συμβάλλοντας έτσι ουσιαστικά στο ξεκαθάρισμα νομικών και οικονομικών αβεβαιοτήτων, που ταλανίζουν την χώρα μας.

### **13. Ευθύνη υπουργών, βουλευτική ασυλία**

Είναι γενική πλέον η πεποίθηση ότι οι διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος περί ευθύνης υπουργών πρέπει να τροποποιηθούν το ταχύτερο δυνατόν, καθώς η ισχύουσα ειδική αποσβεστική προθεσμία για την άσκηση της ποινικής δίωξης έχει καταστήσει τους ασκούντες την υπουργική εξουσία πρακτικά ακαταδίωκτους. Σχετικώς, προτείνεται οι υπουργοί να υπόκεινται στην κοινή ποινική διαδικασία, όπως όλοι οι λοιποί δημόσιοι λειτουργοί, ή πάντως τα αδικήματά τους να μην παραγράφονται νωρίτερα από το γενικώς προβλεπόμενο.

Επίσης, είναι διαδεδομένη η πεποίθηση ότι οι διατάξεις περί βουλευτικής εξουσίας εφαρμόζονται καταχρηστικά – πράγμα που έχει οδηγήσει ακόμη και σε καταδίκες της χώρας μας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων! Συνεπώς, προτείνεται είτε η πλήρης κατάργηση της βουλευτικής ασυλίας της είτε ο περιορισμός της αποκλειστικώς στα όρια της άσκησης των κοινοβουλευτικών τους καθηκόντων.

Παρ' ότι λίγοι θα αμφισβητούσαν την αποτυχία του υπάρχοντος συστήματος, υπάρχουν οπαδοί μιας ήπιας διαδικασίας μεταρρύθμισης των σχετικών θεσμών, πάντοτε εντός της λογικής της διατήρησης του ειδικού καθεστώτος, με στόχο μια περισσότερο αποπολιτικοποιημένη και απροσωπώληπτη λειτουργία τους, που όμως να μην οδηγεί σε παρακώλυση της λειτουργίας του κυβερνητικού ή του κοινοβουλευτικού συστήματος. Από την άποψη αυτή, προέχει η κατοχύρωση του συστήματος διακυβέρνησης απέναντι στον κίνδυνο καταχρηστικής καταδίωξης των υπουργών και βουλευτών από πολιτικούς αντιπάλους ή και απλούς δικομανείς ή εμπαιθείς πολίτες, τα βέλη των οποίων προσελκύουν όσοι βρίσκονται υπό το φως της πολιτικής δημοσιότητας.

Ως εκ τούτου, το ζήτημα της υπουργικής ευθύνης πρέπει να αντιμετωπιστεί στα πλαίσια του ισχύοντος ειδικού καθεστώτος πρωτίστως με διαδικαστικά μέτρα, όπως τα προσφάτως υιοθετηθέντα, τα οποία ενισχύουν τον ρόλο του δικαστικού συμβουλίου στην προδικασία. Παρατηρείται, επίσης, ότι η ευθύνη των υπουργών δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται με αποκλειστικό γνώμονα το ποινικό δίκαιο· η παράλληλη αστική ευθύνη για αποζημίωση ή αδικαιολόγητο πλουτισμό μπορεί να αποτελεί ισχυρό όπλο αντιμετώπισης των φαινομένων διαφθοράς και αυθαιρεσίας των υπουργών, που όμως δεν έχει μέχρι σήμερα αξιοποιηθεί. Πάντως, ως προς το ζήτημα του χρόνου παραγραφής των ποινικών ευθυνών των υπουργών, δεν φαίνεται να υπάρχει ρητή αντίθετη άποψη.

Όσο για το ζήτημα του θεσμού της βουλευτικής ασυλίας, οι υποστηρικτές του σημερινού συστήματος τονίζουν ότι η καλή του λειτουργία εναπόκειται κυρίως στην ευσυνειδησία και τις πρακτικές της ίδιας της Βουλής.

### **14. Προεδρικές εξουσίες**

Δεν είναι λίγοι εκείνοι που πιστεύουν ότι οι διαδοχικές αναθεωρήσεις του Συντάγματος του 1975 το κατέστησαν όλο και χειρότερο. Ιδίως η αναθεώρηση του 1986, με την αφαίρεση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, ανέτρεψε τη βασική λογική της εξισορρόπησης των εξουσιών εντός του εκτελεστικού πυλώνα και αφαίρεσε ένα κρίσιμο σταθεροποιητικό παράγοντα, που σε εξαιρετικές περιστάσεις θα μπορούσε να παρέμβει διορθωτικά, εμποδίζοντας τη διολίσθηση του κυβερνητικού συστήματος σε επικίνδυνες ατραπούς δια της παραπομπής των επίμαχων ζητημάτων στη λαϊκή ετυμηγορία. Το 1985, οι αιτιάσεις περί του «μη δημοκρατικού» χαρακτήρα της Προεδρίας ήσαν ήδη αναχρονιστικές και προσχηματικές. Σήμερα, αποδεικνύεται ότι πραγματικά αντιδημοκρατική είναι η έλλειψη θεσμικών ανασχεσεων στις εκάστοτε πρωθυπουργικές «εμπνεύσεις», ιδίως όταν αυτές ουδέποτε ετέθησαν στην κρίση του λαού. Από την άποψη αυτή, η αποκατάσταση των περί Προέδρου προβλέψεων του 1975 (δικαίωμα αναπομπής των ψηφισμένων νομοσχεδίων και δυνατότητα προκλήσεως πρόωρων εκλογών, ενδεχομένως χωρίς να απαιτείται η χρησιμοποίηση του φορτισμένου όρου «δυσαρμονία») θα μπορούσε να δράσει εξυγιαντικά και να εισαγάγει στο πολιτειακό παιχνίδι ένα πολύ ισχυρό θεσμικό αντίβαρο, που θα παρήγαγε τα αποτελέσματά του περισσότερο δια της δυναμικής παρά δια της ενεργού ασκήσεως των σχετικών αρμοδιοτήτων.

Η αποκατάσταση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου θα μπορούσε να συνδυαστεί με την ενίσχυση της νομιμοποίησης του θεσμού δια της απ' ευθείας εκλογής από τον λαό.

Πάντως, η ενίσχυση του ρόλου του Προέδρου θα αναδείκνυε το σημαντικό πρόβλημα της σχέσης του χρόνου της προεδρικής εκλογής με τον κοινοβουλευτικό-κυβερνητικό εκλογικό κύκλο, σχέση σήμερα καθαρώς συμπτωματική, λόγω του διαφορετικού (θεωρητικού, αλλά και πραγματικού) μήκους των θητειών.

Οι υποστηρικτές της ενίσχυσης των εξουσιών του Προέδρου ή και της καθιέρωσης προεδρικού συστήματος στην Ελλάδα υποστηρίζουν ότι στις περιπτώσεις αυτές η διάρκεια θητείας Προέδρου και Βουλής και, επομένως, οι εκλογές για την ανάδειξή τους θα έπρεπε να συμπίπτουν (π.χ., ανά τετραετία).

### ***15. Προεδρικό σύστημα στην Ελλάδα;***

Μία πρόταση που έχει συζητηθεί πολύ προσφάτως, εν όψει κυρίως της κακής λειτουργίας του σημερινού συστήματος, σχετίζεται με την εγκαθίδρυση στη χώρα μας προεδρικού συστήματος αμερικανικού ή κυπριακού τύπου ή ημιπροεδρικό γαλλικού τύπου. Σ' ένα τέτοιο σύστημα, η εκτελεστική εξουσία ανήκει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος την ασκεί με την επικουρία του υπουργικού συμβουλίου. Σε ένα ημιπροεδρικό σύστημα τύπου Γαλλίας ο πρόεδρος θα μπορούσε να έχει αυξημένες αρμοδιότητες σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας. Οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι ενώπιον του Προέδρου και ανά πάσα στιγμή ανακλητοί από αυτόν. Στο σύστημα αυτό, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει και θέση πρωθυπουργού, υπάρχει απόλυτο ασυμβίβαστο μεταξύ υπουργικών και κοινοβουλευτικών καθηκόντων. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται άμεσα από τον λαό (με σχετική πλειοψηφία ή με απόλυτη πλειοψηφία σε εκλογές δύο γύρων) και ασκεί τα καθήκοντά του για σταθερό διάστημα.

Σε αντίκρουση των σχετικών προτάσεων, παρατηρείται ότι η εισαγωγή προεδρικού συστήματος ενδέχεται να δράσει στην κατεύθυνση της περαιτέρω ενίσχυσης των αυταρχικών ή/και δημοψηφισματικών-διστακτικών στοιχείων του ελληνικού πολιτικού συστήματος, χωρίς καν να εγγυάται την εκλογή στη θέση του Προέδρου (μια θέση ακόμη ισχυρότερη κι από αυτή του σημερινού πρωθυπουργού) κάποιου κατάλληλου προσώπου. Ο λαϊκισμός και ο βοναπαρτισμός μπορεί σε ένα τέτοιο σύστημα να προστεθούν την οικογενειοκρατία, τους κλειστούς κομματικούς μηχανισμούς (machine politics) και τον δικαστικό λόγο ως παράγοντες ακόμη βαθύτερης δυσλειτουργίας του πολιτικού συστήματος. Επίσης, η νοτιοαμερικανική εμπειρία δείχνει τους τεράστιους κινδύνους εκτροπής που ενέχει η κατάληψη της προεδρικής καρέκλας από πρόσωπα που δεν διαθέτουν την πλειοψηφία στο κοινοβούλιο. Αλλά και η εμπειρία των ΗΠΑ δημιουργεί έντονες αμφιβολίες ως προς τη νομοθετική αποτελεσματικότητα μιας κυβέρνησης που δεν διαθέτει επαρκή κοινοβουλευτική στήριξη. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά, το προεδρικό σύστημα θα πρέπει να είναι οργανωμένο, σύμφωνα με τις απόψεις αυτές, σε εξαιρετικά αυταρχική βάση – αλλά αυτό δεν φαίνεται επιθυμητό, ούτε είναι συμβατό με την αρχή των θεσμικών ισορροπιών και ελέγχων.

Σε οποιαδήποτε περίπτωση, η εισαγωγή προεδρικού συστήματος είναι ασύμβατη με τις αρχές του σημερινού πολιτεύματος και προσκρούει σε μη αναθεωρητέες διατάξεις του Συντάγματος και καθώς προϋποθέτει την άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας, και όχι απλώς της αναθεωρητικής λειτουργίας, θα ήταν νοσητή μόνον σε εντελώς έκτακτες («επαναστατικές») περιστάσεις.

### ***16. Δεύτερο νομοθετικό σώμα (Γερουσία);***

Ερωτάται, κατά πόσον η εισαγωγή διπλού νομοθετικού σώματος, συγκροτούμενου από Βουλή και Γερουσία, θα μπορούσε να βελτιώσει τα πράγματα. Στην πράξη, πάντως, οι πιθανότητες αποδοχής μιας τέτοιας προτάσεως εμφανίζονται πολύ ασθενείς, καθώς στην Ελλάδα δεν υπάρχει σχετική παράδοση, ούτε πρόκειται για μια ιδέα με ευρεία απήχηση.

Εάν συσταθεί δεύτερο νομοθετικό σώμα (Γερουσία), ως προς τη σύνθεσή του, σε αυτό θα μπορούσαν να μετέχουν πρώην Πρόεδροι της Δημοκρατίας, διατελέσαντες πρωθυπουργοί ή υπουργοί Εξωτερικών τουλάχιστον επί τριετία, άτομα υποδεικνυόμενα βάσει νόμου, σε κάποιο μικρό ποσοστό, από επιστημονικούς φορείς και συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς και άλλα άτομα εκλεγόμενα με άμεση καθολική ψηφοφορία σε εθνική λίστα, με αναλογικό σύστημα, μεταξύ των διαφόρων εκλογικών σχημάτων.

Η Γερουσία θα μπορούσε να διαθέτει, παράλληλα προς τη Βουλή, νομοθετική πρωτοβουλία και θα μπορεί να αποστέλλει στη Βουλή προτάσεις νόμων προς ψήφιση. Οι προτάσεις της Γερουσίας θα καθίστανται νόμοι του κράτους βάσει διαδικασίας που πρέπει να ορισθεί.

Ο αντίλογος έχει ως εξής: εναντίον της προτάσεως για εισαγωγή δεύτερου νομοθετικού σώματος συνηγορεί, πέραν των συνταγματικών μας συνηθειών, η ασαφής νομιμοποιητική βάση του προτεινόμενου θεσμού. Εάν η Γερουσία δεν αποτελεί γνησίως αντιπροσωπευτικό σώμα, ειδικά δε αν διαθέτει *ex officio* ή ισόβια μέλη, θα εισαγάγει στο πολίτευμα ένα σημαντικό αυταρχικό-ολιγαρχικό στοιχείο, χωρίς προς τούτο να υπάρχει κάποια ισχυρή δικαιολογητική βάση. Εάν πρόκειται για σώμα εμμέσως εκλεγόμενο, π.χ. από τους φορείς της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, θα νοθεύσει την ισορροπία μεταξύ κεντρικής διακυβέρνησης και αντιπροσωπευτικών θεσμών τοπικής εμβέλειας και αναφοράς. Εάν, πάλι, τα μέλη της αναδεικνύονται με απ' ευθείας εκλογή, δεν είναι φανερό τι θα προσθέσει στο υπάρχον σύστημα, πέραν της γραφειοκρατίας, των πρόσθετων εξόδων και της κακοφωνίας. Σε κάθε περίπτωση, η Γερουσία θα καθιστούσε πιο περίπλοκο και περισσότερο αδιαφανές το κοινοβουλευτικό σύστημα και θα αυτονομούσε ακόμα περισσότερο την πολιτική τάξη από τους πολίτες-εντολείς της.

## **17. Δικαστική εξουσία**

Για την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, έχει προταθεί η κατάργηση της διατάξεως του άρθρου 90, παρ. 5 του ισχύοντος Συντάγματος και η ανάδειξη των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων (Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρείου Πάγου και Ελεγκτικού Συνεδρίου) με απόφαση των δικαστικών αυτών σωμάτων μεταξύ των αρχαιοτέρων μελών τους – ίσως μάλιστα με εναλλαγή στο αξίωμα του προέδρου σε τακτά χρονικά διαστήματα, π.χ. ανά 12 ή 6 μήνες. Ανάλογη ρύθμιση έχει προταθεί και για την κάλυψη της θέσης του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, με επιλογή μεταξύ των μελών του Αρείου Πάγου και των αντεισαγγελέων του. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Επίσης, με το σύστημα της εναλλαγής ή της βραχείας προεδρίας, αποφεύγεται η δημιουργία σταθερών πυλώνων εξουσίας. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να προτείνεται από τη δικαστική εξουσία μικρή λίστα υποψηφίων, προς τελική επιλογή από την εκτελεστική εξουσία.

Πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι, ενώ η κοινή γνώμη τείνει να θεωρεί πρώτιστο πρόβλημα της δικαιοσύνης την έλλειψη ανεξαρτησίας της, τίποτε δεν εγγυάται ότι η πλήρης ανεξαρτησία και αυτοδιοίκηση του δικαστικού συστήματος δεν θα οδηγήσει στην κατάρρευση εντός του κυκλωμάτων διαφθοράς, τα οποία θα αναπαράγονται ανεμπόδιστα, ή στην επικράτηση ενός κλίματος ανέλεγκτης δικαστικής αυθαιρεσίας. Δεδομένης της μέχρι τώρα ελληνικής εμπειρίας, ο κίνδυνος μιας τέτοιας εξέλιξης δεν είναι αμελητέος: αρκεί να αναλογιστεί κανείς την υπόθεση του «παραδικαστικού» κυκλώματος, αλλά και την γενικότερη αίσθηση περί εκτεταμένης δικαστικής διαφθοράς, αναξιοκρατίας και κακοδικίας.

## **18. Ελεγκτικό Συνέδριο**

Απολύτως συναφές με τους συνταγματικούς δημοσιονομικούς κανόνες (βλ. σημείο 20) είναι και το ζήτημα του θεσμικού ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι ισχύουσες διατάξεις και πρακτικές είναι απολύτως αναχρονιστικές. Ο δημοσιονομικός έλεγχος που ασκείται περιορίζεται στα τυπικά στοιχεία



και τη νομιμότητα των κρατικών δαπανών, χωρίς να διασφαλίζει σε τίποτε τον έλεγχο αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους. Επίσης, η δικαστική όψη της λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου δημιουργεί πολλαπλές συγχύσεις ως προς τη σχέση της τόσο με τις διοικητικές του αρμοδιότητες, όσο και με το σύστημα των διοικητικών δικαστηρίων.

## **19. Ανεξάρτητες αρχές**

Κατά τον χρόνο της υιοθέτησης της σχετικής διάταξης του ισχύοντος Συντάγματος (άρθρο 101Α, το οποίο προσετέθη με την αναθεώρηση 2001), η λειτουργία ανεξαρτήτων αρχών με συνταγματική κατοχύρωση εθεωρείτο ότι θα εμπέδωνε το κράτος δικαίου και θα δημιουργούσε ισχυρά θεσμικά αντίβαρα στα πεδία αρμοδιότητάς τους. Δέκα χρόνια αργότερα, η εμπειρία είναι απογοητευτική.

Από τις πέντε αρχές, μόνον δύο φαίνεται να έχουν κερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών: ο Συνήγορος του Πολίτη – μια αρχή που επισημαίνει κακώς κείμενα της διοικήσεως, αλλά όμως στερείται επαρκών μηχανισμών επιβολής των απόψεών της· και το ΑΣΕΠ, που εμφανίζεται να εγγυάται την ακεραιότητα των διαδικασιών επιλογής προσωπικού, πλην όμως το κατορθώνει μόνον επειδή εφαρμόζει άκρως αναχρονιστικές και χρονοβόρες διαδικασίες, στηριγμένες στον φορμαλισμό των τυπικών προσόντων και τα κοινωνικά κριτήρια και όχι στα ουσιαστικά προσόντα και την εξατομικευμένη κρίση. Οι υπόλοιπες αρχές περιέπεσαν σε ανυποληψία, με χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις το ΕΣΡ και την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, ή προκάλεσαν την κοινή γνώμη με τις εξτρεμιστικές τους αντιλήψεις και την άκρως επεκτατική αντίληψη του ρόλου της, για να περιπέσουν έπειτα σε σχετική αδράνεια, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Οι υπάρχουσες συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές δημιουργήθηκαν χωρίς να έχει συζητηθεί σε βάθος η νομιμοποιητική τους βάση, η σχέση τους με τη νομοθετική εξουσία ή ακόμη και η σκοπιμότητά τους. Ας σημειωθεί ότι ο «δημοφιλής» και «φιλελεύθερος» στόχος του αυτοπεριορισμού της κυβερνητικής εξουσίας δια της δημιουργίας ανεξαρτήτων αρχών περιορίσθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 μόνον στα πεδία που σχετίζονται με τα ατομικά δικαιώματα, τα ΜΜΕ της τηλεοπτικής δημοκρατία και την πολυπόθητη πρόσβαση στη δημοσιοϋπαλληλική καριέρα. Αντιθέτως, η εισαγωγή του νέου θεσμού δεν άγγιξε καθόλου τους όρους λειτουργίας της οικονομίας (το οικονομικό σύνταγμα του τόπου). Τέλος, μεγάλες δυσκολίες σημειώθηκαν ως προς την επιλογή των ηγεσιών των αρχών, λόγω απουσίας της αναγκαίας συναίνεσης μεταξύ των κύριων κοινοβουλευτικών κομμάτων. Βασιλεύει έτσι ο ελάχιστος κοινός παρονομαστής, ως απόρροια της απαιτούμενης πλειοψηφίας 4/5 στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Κάποιες αρχές, μάλιστα, κατέληξαν να αποτελούν χώρο παιδιάς συνταξιούχων δικαστικών που δεν διέθεταν ούτε την ειδική εμπειρία ούτε την κατάλληλη αντίληψη για την άσκηση των προεδρικών τους καθηκόντων σε αυτές.

Θεωρούμε ότι η ριζική επανεξέταση της νομιμοποιητικής βάσης, του πεδίου αρμοδιότητας, του τρόπου λειτουργίας και της επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών χρήζει άμεσης επανεξέτασης.

## **20. Δημόσια οικονομικά**

Η συζήτηση για τον θεσμικό εξορθολογισμό της δημοκρατίας μας πρέπει να επεκταθεί και στις διατάξεις του Συντάγματος που σχετίζονται με την οικονομική ζωή.

Ειδικότερα, η κρίση δημοσίου χρέους στην οποία έχει βυθιστεί η χώρα αποδεικνύει ότι οι διατάξεις των άρθρων 78 έως 80 του ισχύοντος Συντάγματος, που οριοθετούν τη δημοσιονομική διαχείριση, είναι ατελέσφορες και χρήζουν γενικής επανεξέτασης. Άλλωστε, η αναθεώρηση των διατάξεων αυτών αποτελεί και αίτημα των Ευρωπαίων εταίρων-δανειστών μας, που αποτυπώνεται με σαφήνεια στις αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 2011.

Στο πλαίσιο αυτό, πέραν των εναλλακτικών ουσιαστικών δημοσιονομικών κανόνων που πρέπει να



εξετασθούν (κανόνας ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, περιορισμός του φόρου εισοδήματος σ' ένα ποσοστό επί του βεβαιωμένου εισοδήματος κάθε φορολογουμένου, περιορισμός των δημοσίων εσόδων ως ποσοστό επί του ΑΕΠ, περιορισμός της δυνατότητας δανεισμού του κράτους σ' ένα ποσοστό των ετησίων δημοσίων εσόδων, κ.λπ.), η συζήτηση πρέπει να αφορά και στη διαδικασία σύνταξης προϋπολογισμού και ελέγχου της εκτέλεσής του.

## **Γ. Στόχοι και κριτήρια αποδοχής προτάσεων**

Οι προτάσεις που καταγράφονται παραπάνω, έχουν ως στόχο την καλύτερη οργάνωση των βασικών πολιτειακών θεσμών, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους, αλλά και τη σαφέστερη κατανομή ρόλων στο σύστημα διακυβέρνησης.

Κριτήρια για την αποδοχή ή απόρριψη των προτάσεων αυτών θεωρούμε ότι πρέπει να είναι η αποκατάσταση της νομιμοποίησης των πολιτειακών θεσμών, η ενίσχυση των θεσμικών ισορροπιών και ελέγχων, η διασφάλιση πολιτικής σταθερότητας και η καταπολέμηση του πελατειακού κράτους και της προσωποπαγούς-ιδιοκτησιακής αντίληψης της πολιτικής.

Ασφαλώς, τα παραπάνω θέματα δεν εξαντλούν τα πεδία συνταγματικού ενδιαφέροντος, ως προς τα οποία είναι επιθυμητή η αναθεώρηση των ισχυουσών διατάξεων. Μια τέτοια καταγραφή θα έπρεπε να περιλαμβάνει προτάσεις για ζητήματα όπως:

- ο ρόλος, η λειτουργία και τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων,
- το καθεστώς των πολιτικών προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των βουλευτικών προνομίων και του «πόθεν έσχες» των πολιτικών εν γένει,
- η παιδεία, και ιδίως η λειτουργία των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (άρθρο 16),
- τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (άρθρα 14-15),
- η προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 24),
- η δημόσια διοίκηση (άρθρα 103-104).

Αποτελούν, πάντως, οι προτάσεις που καταγράφονται εδώ επαρκές ερέθισμα για την έναρξη ενός γόνιμου, ελπίζουμε, διαλόγου, ο οποίος θα οδηγήσει το συντομότερο δυνατόν στον τόσο αναγκαίο θεσμικό εξορθολογισμό και εκσυγχρονισμό της ελληνικής πολιτείας.



**ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ**

Σπευσίππου 26-28, Αθήνα 10675

Τηλέφωνο: 210 7291647

Ιστότοπος: [www.kpee.gr](http://www.kpee.gr)

Ηλεκτρονική διεύθυνση: [kpee@kpee.gr](mailto:kpee@kpee.gr)