

**Ξ. Κοντιάδης, (Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών
μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας. Εκσυγχρονισμός της δημόσιας
διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;), στον τόμο:
Δημοκρατία, Κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα,
εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2006, σελ 69-104**

**Ι. Αντίρροπες τάσεις ως προς την αξιολόγηση του φαινομένου των
ανεξάρτητων αρχών**

Η ραγδαία ανάπτυξη της θεσμοθέτησης ανεξάρτητων αρχών και η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα, τόσο στα κράτη της ευρωπαϊκής ηπείρου όσο και, ευρύτερα, στα ανεπτυγμένα κράτη του δυτικού κόσμου¹, αποτελεί ένα φαινόμενο που έτυχε αντίρροπων αξιολογήσεων, αφ' ενός ως προς τη σκοπιμότητα της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών αλλά και, αφ' ετέρου, ως προς τη συμβατότητά τους προς το κοινοβουλευτικό σύστημα.

Από τη μια πλευρά υποστηρίχθηκε ότι οι ανεξάρτητες αρχές συνιστούν μέσο αποκατάστασης της αξιοπιστίας των δημοσίων υπηρεσιών, αναχώματα ή θεσμικά αντίβαρα που «θωρακίζουν την υπόσταση, τον πολιτικό ρόλο και την ιστορική προοπτική του εθνικού κράτους»² απέναντι στους νέους, ποικιλόμορφους κινδύνους που το απειλούν· από την άλλη πλευρά, ωστόσο, επισημάνθηκε μια σειρά προβλημάτων που ανακύπτουν ως προς τη νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και,

¹ Οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίστηκαν ως ιδιότυπο θεσμικό μόρφωμα για πρώτη φορά στην έννομη τάξη των Η.Π.Α. κατά τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, βλ. σχετικά *M. Davis, L' experience américaine des Independent Regulatory Commissions*, στον τόμο: *Cl.-Al. Colliard/G. Timsit (Eds.), Les autorités administratives indépendantes*, Paris 1988, σ. 223 επ., *H. Miller, Independent Agencies, The Supreme Court Review* 1986, σ. 41 επ., *P. Swire, Incorporation of Independent Agencies into the executive branch, The Yale Law Journal* 1985, σ. 1765 επ. Στην ευρωπαϊκή ήπειρο οι ανεξάρτητες αρχές αναπτύχθηκαν πρώτα στη Γαλλία, υπό τον όρο “*Autorités Administratives Indépendantes*”, ιδίως μετά τη δεκαετία του 1970. Βλ. σχετικά *C. Teitgen-Colly, Les autorités administratives indépendantes: histoire d' une institution*, στον τόμο: *Cl.-Al. Colliard/G. Timsit (Eds.), Les autorités administratives*, ό.π., σ. 21 επ., *M. Gentot, Les autorités administratives indépendantes*, Paris 1994, σ. 23 επ. και, από την ελληνική βιβλιογραφία, τις συγκριτικές μελέτες των *Ν. Κουλούρη*, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, *ΔιΔικ* 1993, σ. 1140 επ., *Μ. Αντωνόπουλου*, Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 19 επ.

² Βλ. *Γ. Σωτηρέλη*, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 131 επ., *Χ. Χρυσανθάκη*, Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης, *ΕΔΔΔ* 2001, σ. 7 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Σχόλιο, στον τόμο: *Κ. Γώγου (επιμ.)*, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 248 επ.

συνακόλουθα, ως προς τις συνέπειες που επιφέρει η ένταξή τους στο πολιτικό σύστημα, ιδίως σε σχέση με τη νομιμοποίησή τους και την πολιτική ευθύνη στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους, με κατάληξη ακόμη και ακραία αρνητικούς χαρακτηρισμούς, όπως ότι αποτελούν «το θεσμικό κατάντημα της δημοκρατίας»³.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η αποκοπή των ανεξάρτητων αρχών από την οργανωτική πυραμίδα της δημόσιας διοίκησης θέτει πράγματι σημαντικά ζητήματα, τόσο ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων τους όσο και ως προς τη συγκρότησή τους και τις μορφές ελέγχου τους. Οι ανεξάρτητες αρχές ασφαλώς δεν εναρμονίζονται «ούτε προς το βεμπεριανό πρότυπο της ιεραρχικά δομημένης διοίκησης ούτε προς την κλασική θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών και της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης»⁴. Βέβαια η νομολογία, με αφορμή τον έλεγχο μιας σειράς αποφάσεων που εξέδωσε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, αναγνώρισε την ανεξαρτησία τους και συνεπώς την αναρμοδιότητα της διοίκησης να παρεμβαίνει στην άσκηση των αρμοδιοτήτων ή στη συγκρότησή τους⁵. Εξάλλου, ένα κρίσιμο θέμα που απασχόλησε τη θεωρία και τη νομολογία, τέθηκε δε επίσης ενώπιον του αναθεωρητικού νομοθέτη, αποτέλεσε η ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές⁶.

Η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών με την αναθεώρηση του 2001 αποτέλεσε το επιστέγασμα της ανάδειξής τους σε κρατικά όργανα που επιτελούν σημαντικές λειτουργίες σε ευαίσθητα πεδία της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής

³ Ο χαρακτηρισμός αυτός αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, δεδομένου ότι διατυπώθηκε από τον Γενικό Εισηγητή της πλειοψηφίας στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, βλ. *Εν. Βενιζέλου*, Συνολική αποτίμηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος, στον τόμο: *Δ. Τσάτσου/Εν. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη*, Το Νέο Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 479 επ., όπου συμπληρώνει ότι «στις ανεξάρτητες αρχές αναγκαστήκαμε να προχωρήσουμε και να τις εντάξουμε στο Σύνταγμα και να τις κατοχυρώσουμε συνταγματικά εκόντες-άκοντες, και έχοντας πλήρη συνείδηση του κινδύνου που διατρέχουμε». Στην ίδια κριτική κατεύθυνση βλ. επίσης *Κ. Χρυσόγονου*, Μια βεβαιωτική αναθεώρηση, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 45 επ., *Αικ. Ηλιάδου*, Η επικράτηση του μοντέλου των ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, στον τόμο: *Κ. Γώγου (επιμ.)*, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ό.π., σ. 235 επ., ιδίως 239 επ., *Α. Σίμου*, Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Ελπίδα για την πολιτική ή ρήγμα στο δημοκρατικό κράτος;, *Κοινωνία Πολιτών* τχ. 5/2000, σ. 56 επ.

⁴ Βλ. *Ν. Αλιβιζάτου*, Η τρίτη απόφαση του Ε.Σ.Ρ. για τη ραδιοτηλεόραση, *ΤοΣ* 1990, σ. 62 επ. Βλ. επίσης τον προβληματισμό για τον κίνδυνο δημιουργίας ανεξέλεγκτων διοικητικών αρχών του *Γ. Κουβελάκη*, Εισήγηση ΣτΕ 930/1990, *ΤοΣ* 1990, σ. 72 επ. Βλ. επίσης *Ι. Καμτσιδου*, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, *ΤοΣ* 1999, σ. 543 επ.

⁵ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 872/1992. Βλ. όμως και ΣτΕ (Ε' Τμ.) 944/1999, *ΤοΣ* 1999, σ. 614 επ., με κριτικά σχόλια των *Ι. Καμτσιδου*, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ό.π., σ. 543 επ., *Α. Οικονόμου*, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Δέκα χρόνια θεσμικής ακροβασίας, *ΤοΣ* 1999, σ. 555 επ.

⁶ Βλ. σχετικά ΣτΕ (Ολ.) 930/1990, *ΤοΣ* 1990, σ. 68 επ., καθώς και τις κριτικές παρατηρήσεις των *Ν. Αλιβιζάτου*, Η τρίτη απόφαση, ό.π., σ. 57 επ., *Π. Λαγτόγλου*, Ατομικά Δικαιώματα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 620 επ., *Ι. Καμτσιδου*, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, *ΤοΣ* 1996, σ. 645 επ.

ζωής⁷. Η εν λόγω ενίσχυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την κρίση του κομματικού φαινομένου στις σύγχρονες δημοκρατίες. Ιδίως μάλιστα σε χώρες με παράδοση πελατειακού κράτους όπως η Ελλάδα, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές συνδέεται επίσης με το αίτημα απομάκρυνσης της δημόσιας διοίκησης από την κομματική πατρωνεία.

Το κρίσιμο ζήτημα που ανακύπτει εν προκειμένω, άπτεται του κατά πόσον η συνύπαρξη πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών εξελίσσεται σε μια σχέση ανταγωνιστική ή αντιθέτως συγκροτεί ένα συμπληρωματικό δίπολο. Με άλλους όρους, τίθεται το ερώτημα εάν η ενίσχυση των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών κατ' ουσίαν αφαιρεί κρίσιμη πολιτική ύλη από την πολιτική τάξη, έστω προκειμένου να διευκολύνει τη διάσωση της τρωθείσας αξιοπιστίας της, ή μήπως επενεργεί ως συμπληρωματικός προς τα πολιτικά κόμματα συνδετικός κρίκος μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, χωρίς εν τέλει να αναιρεί την πρωτοκαθεδρία της πολιτικής τάξης ως προς την επιρροή κατά τη λήψη κρίσιμων κρατικών αποφάσεων.

II. Η επέκταση των ανεξάρτητων αρχών ως σύμπτωμα της κρίσης της πολιτικής

1. Από το «κομματικό κράτος» της μαζικής δημοκρατίας...

Η επέκταση του ρόλου και των λειτουργιών των ανεξάρτητων αρχών συντελείται τόσο οριζόντια, σε σχέση με τα πεδία στα οποία κρίνεται σκόπιμη η παρέμβασή τους, όσο και κάθετα, σε σχέση με το εύρος των εκχωρούμενων αρμοδιοτήτων⁸. Η εκχώρηση

⁷ Για τις αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών και τη σημασία της συνταγματοποίησής τους βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω, υπό IV.

⁸ Οι ανεξάρτητες αρχές που έχουν συσταθεί στην Ελλάδα από τον κοινό νομοθέτη είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού (αρχικά συστήθηκε με το ν. 703/77 και επανασυστήθηκε με το ν. 2296/95), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (συστήθηκε με το ν. 1866/89), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (συστήθηκε με το ν. 2075/92 και επανασυστήθηκε με το ν. 2246/94), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (συστήθηκε με το ν. 2190/94), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (συστήθηκε με το ν. 2472/97), ο Συνήγορος του Πολίτη (συστήθηκε με το ν. 2477/97), η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (συστήθηκε με το ν. 2773/99) και η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απόρρητου των Επικοινωνιών (συστήθηκε με το ν. 2225/94). Εξ αυτών συνταγματικά κατοχυρωμένες είναι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθ. 15 παρ. 2 Συντ.), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθ. 9Α Συντ.), η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απόρρητου των Επικοινωνιών (άρθ. 19 παρ. 2 Συντ.), το ΑΣΕΠ (άρθ. 103 παρ. 7 Συντ.) και ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθ. 103 παρ. 9 Συντ.). Στη Γαλλία οι ανεξάρτητες αρχές είναι περισσότερες από 30 (βλ. *M.-J. Guédon*, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris 1991, σ. 64 επ.), ενώ πολλές ανεξάρτητες αρχές λειτουργούν και στην Ιταλία, ιδίως μετά τη δεκαετία του 1980, βλ. σχετικά *G. Amato*, *Le autorità indipendenti nella Costituzione economica*, στον τόμο: *Regolazione e garanzia del pluralismo*. *Le autorità amministrative indipendenti*, Torino 1997, σ. 3 επ. Στη Μ. Βρετανία οι quasi-

σε ανεξάρτητες αρχές αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά ασκούσαν από το «κράτος των κομμάτων» (Parteienstaat), αποτελεί εν πρώτοις συνέπεια της δυσπιστίας ως προς την αμεροληψία, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της εκτελεστικής εξουσίας κατά τη ρύθμιση ευαίσθητων πεδίων της κρατικής δράσης. Η παρείσφρηση των ανεξάρτητων αρχών στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος τείνει να αλλοιώσει επιμέρους χαρακτηριστικά της σύγχρονης εκλογικευμένης και κομματικοκεντρικής μορφής του.

Η σύγχρονη μορφή λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι συνυφασμένη με τη μετάβαση από τον κλασικό αστικό φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία, που σηματοδοτεί την ανάδειξη ως πολιτικά σφαιρινόντων υποκειμένων όχι πλέον των ατόμων αλλά των οργανωμένων ομάδων⁹. Στο επίκεντρο της πολιτικής ομαδοποίησης τίθεται το κομματικό φαινόμενο, που αποτελεί έκφραση της κοινωνικής αυτονομίας και σταδιακά, μετά τις φάσεις της καταπολέμησης, της αγνόησης και της αναγνώρισης, ενσωματώνεται στα σύγχρονα συνταγματικά κείμενα¹⁰. Ταυτόχρονα συντελείται η υποβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου, καθώς η εξουσία λήψης αποφάσεων μεταφέρεται σταδιακά σε όργανα που παρέχουν ασφαλέστερα εγγύα ομοιογένειας και αποτελεσματικότητας¹¹.

Η τυποποίηση των βασικών μηχανισμών του σύγχρονου κοινοβουλευτικού συστήματος συντελείται σε δύο κεντρικούς άξονες. Αφ' ενός, στην εγκατάλειψη της

autonomous non governmental organizations είναι περισσότερες από 250, βλ. *M. Franck*, *Les modèles étrangers*, στον τόμο: *Colliard/Timsit (Eds.)*, *Les autorités*, ό.π., σ. 199 επ.

⁹ Βλ. *N. Bobbio*, *Το μέλλον της δημοκρατίας*, Θεσσαλονίκη 1993, σ. 28 επ. Αναλυτικότερα για τα χαρακτηριστικά της μετάβασης από το φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία βλ. *Π. Κονδύλη*, *Η παρακμή του Αστικού Πολιτισμού*. Από τη μοντέρνα στη μεταμοντέρνα εποχή και από τον φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία, Αθήνα 1991, κυρίως σ. 210 επ., *Κ. Τσουκαλά*, *Η εξουσία ως λαός και ως έθνος*, Αθήνα 1999, σ. 105 επ. Για τα χαρακτηριστικά της μετάβασης πρβλ. επίσης *Ξ. Κοντιάδη*, *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 41 επ.

¹⁰ Βλ. *Δ. Τσάτσου*, *Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 1983, σ. 15 επ., με παραπομπή στον *H. Triepel*, *Die Staatsverfassung und die politische Parteien*, 1930. Βλ. επίσης *Γ. Κασσιμάτη*, *Δημοκρατία και πολιτικά κόμματα*, ΤοΣ 1992, σ. 201 επ., *D. Grimm*, *Politische Parteien*, στον τόμο: *Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.)*, *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin/New York 1994, σ. 599 επ., *K. Hesse*, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, στον τόμο: *G. Zieburg (Hrsg.)*, *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Darmstadt 1969, σ. 124 επ., *H. Oberreuter*, *Politische Parteien. Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik*, στον τόμο: *H. Oberreuter/A. Mintzel (Hrsg.)*, *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1990, σ. 15 επ.

¹¹ Βλ. *Αρ. Μάνεση*, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Θεσσαλονίκη 1989, σ. 119. Για την ανάλυση αυτού του φαινομένου βλ. ενδεικτικά *Ν. Πουλαντζά*, *Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός*, Αθήνα 1982, σ. 312 επ., *A. Manassis*, *Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains*, στον τόμο: Σύμμεκτα Γ. Παπαχατζή, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 939 επ., *K. D. Bracher*, *Gegenwart und Zukunft der Parlamentarismusdemokratie in Europa*, στον τόμο: *K. Kluxen (Hrsg.)*, *Parlamentarismus*, Köln 1967, σ. 70 επ., *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, München 1984, σ. 802 επ.

αρχικής μορφής του δυαδικού κοινοβουλευτισμού, κατά τον οποίο η Κυβέρνηση έπρεπε να απολαύει της εμπιστοσύνης τόσο της Βουλής όσο και του αρχηγού του κράτους, υπέρ του μονιστικού, αμιγούς κοινοβουλευτικού συστήματος, ως συνέπεια της εν γένει συρρίκνωσης των αρμοδιοτήτων του αρχηγού του κράτους, όχι μόνο στην Αγγλία αλλά και στα περισσότερα Συντάγματα της Δυτικής Ευρώπης¹². Αφ' ετέρου, το κοινοβουλευτικό σύστημα δεν θεμελιώνεται πλέον πάνω στο αντιθετικό ζεύγμα Κυβέρνηση-Κοινοβούλιο, αλλά στο ζεύγμα κυβερνώσα πλειοψηφία-αντιπολίτευση¹³. Η δεύτερη αυτή συνιστώσα συναρτάται άμεσα με την εμφάνιση των πολιτικών κομμάτων ως συστατικού στοιχείου της σύγχρονης δημοκρατίας και ως συνδετικού κρίκου μεταξύ κράτους και κοινωνίας.

Η ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων επιδρά στη λειτουργία των συνταγματικών θεσμών και δέχεται την επιρροή τους, κυρίως σε σχέση με τη διαπλοκή νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και με τον τρόπο λειτουργίας της Βουλής. Το σύγχρονο «εκλογικευμένο» ή «εξορθολογισμένο» κοινοβουλευτικό πολίτευμα χαρακτηρίζεται από την εξαντλητική ρύθμιση των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών και της εσωτερικής οργάνωσης του Κοινοβουλίου και τη λεπτομερή τυποποίηση των σχέσεών του με τα υπόλοιπα άμεσα όργανα του κράτους¹⁴.

Η διαμόρφωση του κοινοβουλευτικού συστήματος στη σύγχρονη μονιστική, κομματική και εκλογικευμένη μορφή του συνεπάγεται την αλλοίωση μιας σειράς θεσμικών λειτουργιών του Κοινοβουλίου ή, ορθότερα, την αναγκαιότητα διαφορετικής ανάγνωσης και προσαρμογής τους στα νέα πολιτειακά δεδομένα. Η έννοια της κρίσης του κοινοβουλευτισμού, που κυριάρχησε στον πολιτειολογικό και συνταγματολογικό διάλογο κατά την περίοδο του μεσοπολέμου, αλλά και νωρίτερα¹⁵, συνδεόταν με την αστάθεια και την αμφισβήτηση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Σήμερα

¹² Βλ. *Α. Λοβέρδου*, Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 309 επ., *Εν. Βενιζέλου*, Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 64 επ., *Π. Παραρά*, Η επιστροφή του δυαδικού κοινοβουλευτισμού, ΤοΣ 1996, σ. 333 επ.

¹³ *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 109, *Ξ. Κοντιάδη*, Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 33 επ.

¹⁴ Για τα αίτια που οδήγησαν ιστορικά στον εκλογικευμένο κοινοβουλευτισμό και τις συνέπειές του βλ. *Α. Λοβέρδου*, Κυβέρνηση, ό.π., σ. 179 επ., 288 επ., *Εν. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 309 επ., *P. Badura*, Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung, Berlin-New York 1986, σ. 17 επ. και το κλασικό έργο του *C. Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin 1923.

¹⁵ Ενδεικτικά βλ. *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2^η έκδ., Berlin 1929, *C. Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage, ό.π., passim, *K. Kautzky*, Parlamentarismus und Demokratie, 4^η έκδ. 1922, και για τη μεταφορά του σχετικού διαλόγου στην Ελλάδα, *Α. Σβώλου*, Προβλήματα της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, στον τόμο: Νομικά Μελέται, τ. 2, Αθήνα 1958, σ. 248 επ.

παραπέμπει νοηματικά σε έναν σταθεροποιημένο και αδιαμφισβήτητο μεν κοινοβουλευτισμό, που ωστόσο εμφανίζει έντονες ανεπάρκειες και ελλείμματα ως προς τη νομιμοποίηση, την οργάνωση και την ελεγκτική λειτουργία του Κοινοβουλίου¹⁶.

Στο πλαίσιο του «κομματικού κράτους» της μαζικής δημοκρατίας τα πολιτικά κόμματα αναδεικνύονται, κατά τη διαδικασία νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, σε συνδετικό κρίκο μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Ο προνομιακός ρόλος των πολιτικών κομμάτων στην οργάνωση των εκλογών, η διπλή ιδιότητα των βουλευτών ως εκπροσώπων του λαού ως όλου, αλλά ταυτόχρονα ως εκπροσώπων-μελών ενός συγκεκριμένου πολιτικού κόμματος¹⁷, αποτελούν στοιχεία που επιβεβαιώνουν την υπεροχή της πολιτικής τάξης στη διαμόρφωση όχι μόνο των κρατικών αποφάσεων αλλά και της σχέσης μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών.

2. ...στη δυσπιστία έναντι της πολιτικής τάξης κατά την ύστερη νεωτερικότητα

Αν το κομματικό κράτος είναι δημιούργημα, κατά τα ανωτέρω, της μετάβασης από τον κλασικό αστικό φιλελευθερισμό στη «μοντέρνα» μαζική δημοκρατία, η κρίση του κομματικού φαινομένου και η αμφισβήτηση της πρωτοκαθεδρίας της πολιτικής τάξης κατά τη λήψη των κρατικών αποφάσεων συμπίπτουν με τη μετάβαση στο «μεταμοντέρνο» κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής.

Το «μεταμοντέρνο» κράτος χαρακτηρίζεται κατ' αρχάς από την κυριαρχία των τάσεων επιστροφής στην αυτορρυθμιστική λειτουργία της αγοράς, τη συρρίκνωση της κρατικής παρέμβασης στον οικονομικό χώρο και την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων¹⁸. Οι τάσεις αυτές συνοδεύονται από τη σύγχυση των ορίων μεταξύ κράτους και ιδιωτικού τομέα, την αποδόμηση των μηχανισμών του κοινωνικού κράτους και την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης μέσω της θεσμοθέτησης ανεξάρτητων αρχών. Το τελευταίο αυτό χαρακτηριστικό της μετάβασης στο «μεταμοντέρνο» κράτος

¹⁶ Βλ. K. D. Bracher, *Gegenwart und Zukunft*, ό.π., σ. 72 επ., K. Stern, *Das Staatsrecht*, ό.π., σ. 802 επ. και την εκεί παραπεμπόμενη βιβλιογραφία.

¹⁷ Βλ. αντί πολλών K. Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, ό.π., σ. 125 επ., W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen 1972, σ. 114 επ.

¹⁸ Βλ. J. Hirsch, *From the Fordist to the Post-Fordist State*, στον τόμο: B. Jessop et al., *The Politics of Flexibility*, Aldershot and Vermont 1991, σ. 67 επ., Γ. Κατρούγκαλου, *Κράτος και Διοίκηση στη «μεταμοντέρνα κατάσταση»*, στον τόμο: Κράτος, Νόμος, Διοίκηση, Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτόπουλου, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 185 επ.

ενισχύεται ακριβώς από την αμφισβήτηση τόσο της ικανότητας διακυβέρνησης όσο και της αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης¹⁹.

Η κρίση των πολιτικών κομμάτων εκδηλώνεται κυρίως ως συρρίκνωση της ικανότητάς τους να αντιπροσωπεύσουν τις κοινωνικές δυνάμεις προς τις οποίες απευθύνονται, ως απαξίωση του κομματικού λόγου και ως αδυναμία παραγωγής προτάσεων για την άσκηση δημόσιων πολιτικών²⁰. Η διαρκής απίσχνανση της κοινωνικής αποδοχής των κομμάτων και της ενεργητικής στράτευσης και συμμετοχής των πολιτών στην κομματική δράση δεν υπήρξε μόνον αποτέλεσμα του μετασχηματισμού των κομμάτων, από κόμματα μαζικής ενσωμάτωσης σε πολυσυλλεκτικά κόμματα (catch-all parties)²¹ και σε κόμματα με «θεσμική λειτουργία» στον κρατικό μηχανισμό (κόμματα καρτέλ)²², ούτε αποκλειστική συνέπεια της αύξουσας και αυτόνομης λειτουργίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης ως παραμέτρου που αλλοιώνει συνολικότερα τους κανόνες παιχνιδιού της σύγχρονης δημοκρατίας²³, αλλά οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην κρίση της ίδιας της πολιτικής, στη δομική ανεπάρκεια της πολιτικής τάξης να αρθεί πέραν των τάσεων και των διαδικασιών της οικονομίας και, με όρους ιδεολογικοπολιτικούς, να παρέμβει πέραν μιας διαμεσολαβητικής-διαχειριστικής λειτουργίας, προτείνοντας εναλλακτικά μοντέλα για τη διαμόρφωση της σχέσης κράτους και κοινωνίας.

Ο μετασχηματισμός των πολιτικών κομμάτων θα μπορούσε ενδεχομένως να τύχει μιας παράλληλης ανάγνωσης με τους μετασχηματισμούς των κρατικών λειτουργιών: τόσο τα πολιτικά κόμματα όσο και η εκτελεστική εξουσία τείνουν να αποπολιτικοποιηθούν. Όσον αφορά τα πολιτικά κόμματα, οι παραδοσιακές λειτουργίες

¹⁹ Χαρακτηριστικό επ' αυτού παράδειγμα προσφέρει η ραγδαία ανάπτυξη των ανεξάρτητων αρχών στην Ιταλία μετά την οξύτατη πολιτική κρίση της δεκαετίας του 1980. Βλ. σχετικά C. Franchini, *Les autorités administratives indépendantes en Italie*, *Revue Européenne de Droit Public* 1989, σ. 351 επ.

²⁰ Για το σχετικό προβληματισμό βλ. ενδεικτικά P.C. Schmitter, *Parties are not what they once were*, στον τόμο: L. Diamond/R. Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London 2001, σ. 67 επ., U.v. Alemann/S. Marschall, *Einleitung*, στον τόμο: U.v. Alemann/S. Marschall (Hrsg.), *Parteien in der Mediendemokratie*, Opladen 2002, σ. 19 επ., K.v. Beyme, *Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Post-Modern Party-State?*, *Government and Opposition* 31/1996, σ. 135 επ.

²¹ Βλ. επ' αυτού O. Kirchheimer, *Ο μετασχηματισμός των κομματικών συστημάτων στη Δυτική Ευρώπη*, *Λεβιάθαν* 11/1991, σ. 77 επ., ιδίως σ. 85 επ.

²² Βλ. R.S. Katz/P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, *Party Politics* 1/1995, σ. 5 επ., P. Koole, *Cadre, Catch-all or Cartel?* ό.π., σ. 507 επ.

²³ Βλ. ενδεικτικά D.H. Everson, *The Decline of Political Parties*, στον τόμο: G. Benjamin (Ed.), *The Communications Revolution in Politics*, New York 1992, σ. 49 επ., P. Manichini, *New Frontiers in Political Professionalism*, *Political Communication* 3/1999, σ. 231 επ., P. Manichini/D.L. Swanson, *Politics, Media and Modern Democracy: Introduction*, στον τόμο: D.L. Swanson/P. Manichini (Eds.), *Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaign and their Consequences*, New York 1996, σ. 19 επ.

τους μεταφέρονται σταδιακά από το εσωτερικό τους στον εξωτερικό επαγγελματικό κόσμο, δηλαδή μετακινούνται από το επίπεδο των στρατευμένων και εθελοντικά οργανωμένων πολιτών, που αναλαμβάνουν τη συνθετική και προγραμματική λειτουργία του κόμματος παράγοντας και διαχέοντας επικοινωνιακά πολιτικό λόγο, στο επίπεδο των νέων επαγγελματιών της πολιτικής, που αναλαμβάνουν τόσο το σχεδιασμό της στρατηγικής των πολιτικών κομμάτων όσο και την οργανωτική και εκτελεστική τους λειτουργία²⁴. Κατ' αυτόν τον τρόπο αποδυναμώνονται σταδιακά «οι νόμιμα εκλεγμένοι εκπρόσωποι του κυρίαρχου λαού προς όφελος των, μη εκλεγμένων, μεντιοκρατών και των μηχανικών της εικόνας, που στο εξής διεκδικούν από τους εντολοδόχους του λαού να καθορίζουν την ημερήσια διάταξη των εθνικών συζητήσεων»²⁵. Η εξέλιξη αυτής της αποπολιτικοποίησης στο εσωτερικό των κομμάτων παρουσιάζει σαφείς αντιστοιχίες προς την υποχώρηση της πολιτικής τάξης από την άσκηση εξουσίας σε ευαίσθητα πεδία της πολιτικής και οικονομικής ζωής, μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στους τεχνοκράτες των ανεξάρτητων αρχών.

Η κρίση αντιπροσώπευσης και νομιμοποίησης καθώς και το ιδεολογικό έλλειμμα των πολιτικών κομμάτων, σε συνάρτηση με την «επαγγελματοποίηση» της λειτουργίας τους, συνυφαίνονται με τα συμπτώματα διαφθοράς της πολιτικής τάξης. Στο επίκεντρο του πολιτικού διαλόγου και των κομματικών αντιμαχιών τέθηκε τα τελευταία χρόνια, σε πολλές χώρες της ευρωπαϊκής ηπείρου, ο λόγος περί διαφθοράς και περί διαπλοκής. Η αλληλεπίδραση μεταξύ οικονομικής και πολιτικής εξουσίας και η ανάδειξη των κινδύνων που απειλούν τους δημοκρατικούς θεσμούς και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως ενόψει της μετατροπής της οικονομικής ισχύος σε πολιτική βούληση με τη μεσολάβηση της εξουσίας πληροφόρησης, ενίσχυσε τη δυσπιστία και την απαξία έναντι της πολιτικής τάξης²⁶. Η υποκατάσταση ή η παραμόρφωση επιμέρους κρατικών

²⁴ Πρβλ. *P. Manchini*, *New Frontiers in Political Professionalism*, ό.π., σ. 237 επ., *Στ. Παπαθανασόπουλου*, Τα σύγχρονα μέσα και η πολιτική επικοινωνία, ΕΕΠΕ 16/2000, σ. 11 επ., ιδίως σ. 23 επ.

²⁵ Βλ. *R. Debray*, *Η επιστήμη της επικοινωνίας. Ιδέες γενικής μεσολογίας*, Αθήνα 1997, σ. 465 επ. Όπως επισημαίνει ο *Στ. Παπαθανασόπουλος*, Τα σύγχρονα μέσα, ό.π., σ. 25, «η ανάπτυξη των σημερινών δεξαμενών σκέψης (think tanks), σταδιακά αλλά μάλλον σταθερά, αποστερεί από το εκτελεστικό γραφείο τη δυνατότητα να χαράζει την κομματική στρατηγική πάνω στα διάφορα πολιτικά ζητήματα».

²⁶ Για μια πυκνή αναδρομή στην ελληνική «ανακάλυψη» του φαινομένου της διαπλοκής, με αφετηρία το σκάνδαλο της Τράπεζας Κρήτης το 1988 και κατάληξη τον συνεχιζόμενο «ανένδοτο» αγώνα που κήρυξε η Νέα Δημοκρατία εναντίον των «διαπλεκόμενων» από το 1999, βλ. *Α. Παπαδόπουλου/Α. Λουλούδη*, «Η σιωπή των πολιτών»: Περί της κοινωνικής ανοχής των δικτύων διαπλοκής στην Ελλάδα, *Ο Πολίτης* τχ. 88/2001, σ. 14 επ., *Γ. Τολιού*, Πολυκλαδικοί όμιλοι στην ελληνική οικονομία και μηχανισμοί «διαπλοκής συμφερόντων» με την πολιτική εξουσία, στον τόμο: *Δομές και σχέσεις εξουσίας στη σημερινή Ελλάδα* (Ιδρυμα Σ. Καράγιωργα), Αθήνα 2000, σ. 691 επ.

λειτουργιών από ιδιωτικά κέντρα εξουσίας²⁷ επενήργησε σωρευτικά στα ελλείμματα του κομματικού συστήματος, διογκώνοντας την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης και επιτείνοντας το αίτημα «αποπολιτικοποίησης» των κρατικών εξουσιών.

III. Η κοινωνία πολιτών ως υποκατάστατο των κομμάτων και προνομιακός «συνομιλητής» των ανεξάρτητων αρχών

Η επαγγελματικοποίηση του συστήματος πολιτικής αντιπροσώπευσης, η τεχνοκρατική-διαχειριστική λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, η κρίση αξιοπιστίας και πειστικότητας του πολιτικού λόγου και η δυσπιστία ως προς την αποτελεσματικότητα αλλά και την εντιμότητα του πολιτικού προσωπικού, οδηγούν στην ανάδειξη των μονοθεματικών οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών σε υποκατάστατα της κομματικής συμμετοχής και της λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων ως προνομιακών διαμεσολαβητών μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Οι οργανώσεις του τρίτου τομέα εμφανίζονται ως έκφραση της πολιτικοποίησης της κοινωνίας και επιχειρούν να ασκήσουν λειτουργίες που θεωρούνταν αποκλειστικότητα των πολιτικών θεσμών, των κομμάτων και του κράτους²⁸.

Η ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών και η αναβίωση της πολιτικής συμμετοχής έχουν συνδεθεί, πρώτον, με την αυξανόμενη συνειδητοποίηση του κόστους της οικονομικής ανάπτυξης, με προφανέστερες τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, δεύτερον, με τις αυξανόμενες αμφιβολίες για την ικανότητα του οργανωμένου καπιταλισμού να ικανοποιήσει τις καταναλωτικές προσδοκίες περιορίζοντας την ανισότητα και, τρίτον, με την αυξανόμενη συνειδητοποίηση του κόστους της πολιτικής αδιαφορίας²⁹. Η κοινωνία πολιτών συγκροτείται από το σύνολο των επαγγελματικών ή εθελοντικών

²⁷ Επ' αυτού βλ. *Κ. Τσουκαλά*, «Πεφωτισμένες» έννοιες στο «σκοτάδι»: Εξουσία και ελευθερία, πολιτική και κοινωνία, στον τόμο: *του ιδίου*, Ταξίδι στο Λόγο και την Ιστορία, τ. Β', Αθήνα 1997, σ. 113 επ., *Κ. Σταμάτη*, Δημόσιος χώρος και δημοκρατία στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, στον τόμο: *Όρια και σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού* (Ιδρυμα Σ. Καράγιωργα), Αθήνα 1996, σ. 141 επ.

²⁸ Βλ. σχετικά *Εν. Βενιζέλου*, Οι περιπέτειες της κοινωνίας πολιτών, ό.π., σ. 28 επ., *Ν. Μουζέλη*, Νεωτερικότητα, ύστερη ανάπτυξη και κοινωνία πολιτών, *Κοινωνία Πολιτών* τχ. 1/1998, σ. 40 επ., *Ξ. Κοντιάδη*, Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 231 επ., *Χ. Ανθόπουλου*, Εθελοντισμός, αλληλεγγύη και δημοκρατία, Αθήνα 2000, σ. 58 επ.

²⁹ Βλ. *Κ. Μπ. Μακφέρσον*, Η ιστορική πορεία της φιλελεύθερης δημοκρατίας, Αθήνα 1986, σ. 149 επ. Πέρα από την ωφελμιστική προσέγγιση του Μακφέρσον, δηλαδή τη διατύπωση επιχειρημάτων για την ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας με γνώμονα τον υπολογισμό από τους πολίτες του κόστους και της ωφέλειας, έχει υποστηριχθεί και ότι η συμμετοχή στην πολιτική δράση αυτή καθαυτήν μπορεί να αποτελέσει πηγή ικανοποίησης, ανεξάρτητα από το ισοζύγιο μεταξύ κόστους συμμετοχής και αποτελέσματος της δράσης. Βλ. επ' αυτού *Γ. Βούλγαρη*, Συνταγματικά δεσμά στον Λεβιάθαν, *Αξιολογικά* 5/1993, σ. 36 επ. (72), *A. Sen*, *On Ethics and Economics*, London 1987, σ. 41 επ.

οργανώσεων και των κοινωνικών κινημάτων, των οποίων οι πολιτικές λειτουργίες συνάρθρωσης συμφερόντων διαφοροποιούνται από την επιδίωξη γενικής ιεράρχησης των συλλογικών συμφερόντων και τη διεκδίκηση της εξουσίας που χαρακτηρίζει τα πολιτικά κόμματα³⁰. Η κοινωνία πολιτών αποτυπώνει έναν τρίτο τομέα, ενδιάμεσο μεταξύ ιδιωτικής και πολιτικής κοινωνίας, διεκδικώντας αυθυπαρξία και εκφράζοντας την κοινωνική αυτονομία³¹. Μια ισχυρή κοινωνία πολιτών έχει τη δυνατότητα ως ένα βαθμό να υπαγορεύσει τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, υπό την έννοια ότι θα επιβάλλει «τόσο στα κόμματα όσο και στη γραφειοκρατία να ανεχθούν την εκπροσώπηση, αν όχι και τη συμμετοχή της, στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή πολιτικής που επιτελούνται αντιστοίχως στις κορυφές και στη βάση της γραφειοκρατίας»³². Πέραν τούτου, η ισχυρή κοινωνία πολιτών αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων³³.

Η κοινωνία πολιτών διεκδικεί μια πολιτική και κοινωνική λειτουργία πέραν των παραδοσιακών συλλογικών υποκειμένων του πλουραλισμού, δηλαδή των κομμάτων και των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Η πολύπλευρη αυτή λειτουργία εκτείνεται από την προστασία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων και την ενεργοποίηση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής μέχρι την ακτιβιστική προστασία του περιβάλλοντος και το διεθνή εθελοντισμό σε χώρες του τρίτου κόσμου³⁴. Ως κοινή λειτουργική ιδιότητα των οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον τρίτο τομέα μπορεί να εντοπιστεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η νέου τύπου συμμετοχή

³⁰ Πρβλ. *Α. Σωτηρόπουλου*, Η εγγαστρίμυθη εξουσία: Κοινωνία πολιτών και κεντρικό κράτος στην τρίτη ελληνική δημοκρατία, στον τόμο: *Χ. Λυριτζή/Η. Νικολακόπουλου/Α. Σωτηρόπουλου (επιμ.)*, Κοινωνία και Πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994, ΕΕΠΕ, Αθήνα 1996, σ. 119 επ. (122), *J. Keane*, Remembering the Dead: Civil Society and the State from Hobbes to Marx and Beyond, στο: *J. Keane (Ed.)*, Democracy and Civil Society, New York 1988, σ. 49 επ., *T. Janoski*, Citizenship and Civil Society, Cambridge 1998, σ. 33 επ.

³¹ Πρβλ. *Ν. Διαμαντούρου/Α. Δελλή*, Προσπάθεια ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, Κοινωνία Πολιτών τχ. 2/1999, σ. 8 επ., *A. Giddens*, Η μετα-παραδοσιακή κοινωνία των πολιτών, Κοινωνία Πολιτών τχ. 1/1998, σ. 53 επ.

³² Βλ. *Α. Σωτηρόπουλου*, Η εγγαστρίμυθη εξουσία, ό.π., σ. 122. Πρβλ. όμως και τις ενστάσεις του *K. Kumar*, Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term, *The British Journal of Sociology* 1993, σ. 389 επ. Για τις μορφές παρέμβασης των ομάδων πίεσης στην κρατική εξουσία, τα κόμματα και την κοινή γνώμη βλ. αντί άλλων *R. Schwartzberg*, Πολιτική Κοινωνιολογία, τ. II, Θεσσαλονίκη 1984., σ. 417 επ.

³³ Βλ. *N. Bobbio*, Κοινωνία των πολιτών, Κοινωνία Πολιτών τχ. 2/1999, σ. 57 επ. Επίσης *E. Shils*, Was ist eine Civil Society?, στον τόμο: *K. Michalski (Hrsg.)*, Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, σ. 33 επ.

³⁴ Πρβλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Εθελοντισμός, ό.π., σ. 26 επ., 51 επ., *J. Rifkin*, Το τέλος της εργασίας και το μέλλον της, Αθήνα 1996, σ. 472 επ., *L. Salamon/H. Anheier*, The Emerging Nonprofit Sector. An Overview, Manchester/New York 1996, σ. 33 επ., καθώς και *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη, Λουξεμβούργο 1997, σ. 12 επ.

στη διαμόρφωση πολιτικής³⁵. Όσον αφορά την προστασία των δικαιωμάτων, αυτή εκδηλώνεται με δύο κυρίως μορφές: Αφ' ενός, με την εκπροσώπηση των συμφερόντων των πολιτών σε επιμέρους τομείς, όπως η προστασία του καταναλωτή, ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι ίσες ευκαιρίες, το περιβάλλον, η πληροφόρηση, η εκπαίδευση, οι ανθρωπίνος πόροι· αφ' ετέρου, με τη δημιουργία και τη διαχείριση υπηρεσιών³⁶.

Όσον αφορά τη συμμετοχή στη διαμόρφωση πολιτικής, οι σύγχρονες οργανώσεις πολιτών χαρακτηρίζονται από δομές όπου ενισχύεται το στοιχείο του κοινωνικού επαγγελματισμού, επιλέγονται νέες μέθοδοι και τομείς παρέμβασης σε σχέση με τις παραδοσιακές μορφές συμμετοχής στην κοινωνία πολιτών, αυξάνεται το οικονομικό τους βάρος και εντείνεται η πολιτική τους διάσταση. Η ενδυνάμωση της πολιτικής διάστασης των σύγχρονων οργανώσεων πολιτών λαμβάνει κυρίως τις εξής μορφές: πρώτον, της συμμετοχής στην εξουσία παραγωγής πληροφοριών και ερμηνειών των «δημοσίων πραγμάτων», δεύτερον της παρέμβασης προκειμένου να ανταποκριθούν οι θεσμοί στους σκοπούς τους και, τρίτον, της συμβολής στην εναρμόνιση της κρατικής δράσης με τα επιμέρους, συχνά συγκρουόμενα συμφέροντα³⁷.

Ανεξαρτήτως του κατά πόσον οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών έχουν φύσει τη δυνατότητα να επιτελέσουν επιμέρους λειτουργίες των πολιτικών κομμάτων στην ύστερη νεωτερικότητα³⁸, η ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών εμφανίζεται να διαμορφώνει το κατάλληλο πλαίσιο για την επέκταση του ρόλου των ανεξάρτητων αρχών. Αν η κρίση των πολιτικών κομμάτων και η απαξίωση της πολιτικής τάξης αποτελεί τον ένα πόλο για την αποπολιτικοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές, ένας δεύτερος πόλος για τη νομιμοποίηση και την ενίσχυση των λειτουργιών των ανεξάρτητων αρχών συνίσταται

³⁵ Πρβλ. Ν. Bobbio, Κοινωνία των πολιτών, ό.π., σ. 69 επ., Χ. Ανθόπουλου, Εθελοντισμός, ό.π., σ. 82 επ.

³⁶ Βλ. G. Moro, Η ενεργός συμμετοχή στην κοινωνία πολιτών ως φαινόμενο και ως έννοια, Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 36/2000, σ. 10 επ., όπου επιχειρείται και η κατηγοριοποίηση μεταξύ έξι μορφών οργανώσεων πολιτών: τις εθελοντικές οργανώσεις που ασχολούνται με την παροχή βοήθειας και την επανένταξη, τις ενώσεις που δίνουν έμφαση στην αξία της συνοχής, τις κινήσεις εκπροσώπησης των πολιτών, τις κοινωνικές επιχειρήσεις, τις κινήσεις επαγγελματικής εξέλιξης και τις «δευτεροβάθμιες» δομές (δίκτυα, κέντρα υπηρεσιών κ.λπ.). Βλ. επίσης J. M. Coston, A Model and Typology of Government-NGO Relationships, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly τχ. 3/1998, σ. 366 επ.

³⁷ Βλ. G. Moro, Η ενεργός συμμετοχή στην κοινωνία πολιτών, ό.π., σ. 12 επ. Για το θεσμικό πλαίσιο των οργανώσεων του τρίτου τομέα και το καθεστώς χρηματοδότησής τους βλ. αντί άλλων R. Kramer, The roles of voluntary social service organizations in four European States: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway, στον τόμο: S. Kuhnle/P. Sell (Eds.), Government and Voluntary Organizations, Aldershot 1992, σ. 34 επ., B. Gidron/R. Kramer/L. Salamon, Government and the third sector in comparative perspective. Allies or Adversaries?, στον τόμο: B. Gidron/R. Kramer/L. Salamon (Eds.), Government and the Third Sector, San Francisco 1992, σ. 1 επ.

³⁸ Επ' αυτού βλ. αντί άλλων Χ. Ανθόπουλου, Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις, Κοινωνία Πολιτών τχ. 8/2002, σ. 10 επ.

στην ανάδειξή τους σε κατεξοχήν κατάλληλα κρατικά όργανα για την απορρόφηση των αιτημάτων των μη κυβερνητικών οργανώσεων και την ανεπηρέαστη από πολιτικές ή παραπολιτικές παρεμβάσεις προάσπιση των δικαιωμάτων, την οποία επιχειρούν να εξυπηρετήσουν ακριβώς οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Η θεσμική ανεξαρτησία που απονέμεται στις ανεξάρτητες αρχές εμφανίζεται, υπό αυτή την έννοια, να εκφράζει τη σχετική αυτονομία της κοινωνίας πολιτών τόσο έναντι της κρατικής εξουσίας όσο και έναντι ιδιωτικών κέντρων εξουσίας³⁹.

Κατεξοχήν, συνεπώς, σε ένα περιβάλλον με παράδοση πελατειακού κράτους, οι ανεξάρτητες αρχές θεσμοθετούνται ως εκείνα τα όργανα που θα αποκαταστήσουν την ισορροπία μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, λειτουργώντας πρωτίστως ως αδιάβλητος μηχανισμός προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη. Όπως ακριβώς οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών θεωρούνται ικανές να υποκαταστήσουν τα κόμματα σε επιμέρους πολιτικές και κοινωνικές λειτουργίες που αυτά κρίνονται ανεπαρκή πλέον να επιτελέσουν, αντιστοίχως οι ανεξάρτητες αρχές αναγορεύονται σε αντίπαλο δέος της πολιτικής τάξης προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κομματική διαφθορά που παρακωλύει τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Το σχετικό επιχείρημα είναι σαφές: «Οι πολυάριθμες προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης στη μεταβατική περίοδο ναυάγησαν όλες στο πολιτικό επίπεδο, γιατί όταν η μεταρρυθμιστική διαδικασία άγγιζε τα συμφέροντα της ελληνικής κομματοκρατίας (δηλαδή τη βασική ανισορροπία δύναμης μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών), τότε διάφοροι μηχανισμοί ευνουχισμού-εξουδετέρωσης ενεργοποιούνταν»⁴⁰. Υπό αυτή την έννοια, οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζονται να λειτουργούν ως μέσο στεγανοποίησης της δημόσιας διοίκησης από παρεμβάσεις των πολιτικών κομμάτων που απάδουν προς τις αρχές της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, αλλά και της αποτελεσματικότητας.

Η ανάδυση των ανεξάρτητων αρχών συνδέεται λοιπόν με τους μετασχηματισμούς του κομματικού φαινομένου και την ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών, με την απαξίωση της πολιτικής τάξης, την προστασία των δικαιωμάτων και την αντιμετώπιση

³⁹ Πρβλ. την Απ. ΕΣΡ της 19.5.99 (Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 2000), όπου τονίζεται επίσης ότι «η θεσμική αυτή θέση και ανεξαρτησία του ΕΣΡ συνδέεται στενά με το χαρακτήρα του ως εκφραστή της κοινωνίας των πολιτών».

⁴⁰ Βλ. *Ν. Μουζέλη*, Ο Συνήγορος του Πολίτη, στον τόμο: *του ιδίου*, Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Αθήνα 2002, σ. 52 επ. (53), όπου επισημαίνεται ότι «αν ο Όμπουτςμαν έχει ως σκοπό την προστασία του πολίτη από τον γραφειοκρατικό αυταρχισμό, θα πρέπει να έχει τη δύναμη να κάνει σεβαστές τις αποφάσεις του ως προς τα διοικητικά που πηγαίνουν ενάντια στο πανίσχυρο κομματικοκρατικό κατεστημένο».

του γραφειοκρατικού αυταρχισμού της δημόσιας διοίκησης. Η υποχώρηση της πολιτικής τάξης υπέρ τεχνοκρατικών οργάνων, όπως οι ανεξάρτητες αρχές, διασφαλίζεται και σε συνταγματικό επίπεδο, προκειμένου να μην διακινδυνεύονται παρεμβάσεις της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας που θα παραμόρφωναν την ανεξαρτησία ή την αποτελεσματικότητά τους, αλλά και προκειμένου να θεσπιστούν εγγυήσεις νομιμοποίησης και ελέγχου της λειτουργίας τους.

IV. Η διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ πολιτικής τάξης, κρατικών εξουσιών και ανεξάρτητων αρχών

1. Η συναρμογή των ανεξάρτητων αρχών με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Αν και σε χώρες με αμιγές κοινοβουλευτικό πολίτευμα, όπως η Αγγλία, η Γερμανία και η Ιταλία, διατυπώθηκαν ισχυρές επιφυλάξεις ως προς τα συνταγματικά όρια της διεύρυνσης του ρόλου των ανεξάρτητων αρχών και ως προς τη σκοπιμότητα εκχώρησης σε αυτές αρμοδιοτήτων έκδοσης γενικών και αφηρημένων κανόνων δίκαιου, ωστόσο δεν αμφισβητήθηκε η εν γένει χρησιμότητα της «ουδέτερης» λειτουργίας που ασκούν, ενόψει της ανάγκης για ποιοτική διαφοροποίηση της δράσης της εκτελεστικής εξουσίας σε επιμέρους πεδία⁴¹. Από την άλλη πλευρά, η κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών ως οργάνων σχεδιασμού και υλοποίησης σχετικά αυτοτελών δημόσιων πολιτικών επιχειρήθηκε χωρίς να ανακύψουν εξίσου σοβαρές αντιρρήσεις ως προς τη συναρμογή τους με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών σε χώρες με προεδρικό ή ημιπροεδρικό σύστημα διακυβέρνησης (Ηνωμένες Πολιτείες, Γαλλία)⁴². Η διαφοροποίηση αυτή όσον αφορά την υποδοχή των ανεξάρτητων αρχών στο συνταγματικό οικοδόμημα θα μπορούσε να αποδοθεί ενδεχομένως στη συνταγματική αναγνώριση της ισοδυναμίας μεταξύ των οργάνων της

⁴¹ Στη Γερμανία και την Ιταλία εκφράστηκαν επιφυλάξεις ακόμη και ως προς τη συμβατότητα προς τη δημοκρατική αρχή των υπερεξουσιών και της κατοχυρωμένης αυτονομίας (βλ. άρθ. 88 GG) οργάνων όπως η Bundesbank και η Τράπεζα της Ιταλίας αντίστοιχα, που δεν αποτελούν *stricto sensu* ανεξάρτητες αρχές, βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις των Γ. Κατρούγκαλου, Κράτος και διοίκηση, ό.π., σ. 214, E. Pisier, Vous avez dit indépendantes? Reflections sur les autorités administratives indépendantes, Pouvoirs 1988, σ. 77 επ.

⁴² Πρβλ. Χ. Ανθόπουλου, Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔτΑ 10/2001, σ. 394 επ., Α. Οικονόμου, Η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και η αναθεώρηση του άρθρου 15 του Συντάγματος, στον τόμο: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 117 επ.

νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας που ισχύει στο πλαίσιο του προεδρικού συστήματος διακυβέρνησης, σε αντιδιαστολή προς την αναγνώριση της πρωτοκαθεδρίας του νομοθετικού οργάνου στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος⁴³. Υπό αυτό το πρίσμα η ενσωμάτωση των ανεξάρτητων αρχών σε ένα σύστημα αυστηρής τυποποίησης της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών εμφανίζεται ευχερέστερη σε σχέση με την ιδιόμορφη και σχετικοποιημένη λειτουργία της αρχής στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος⁴⁴.

Οι ανεξάρτητες αρχές θεωρήθηκαν κατά μια άποψη ως μια «τέταρτη εξουσία», που διαφοροποιείται ουσιαστικά από την εκτελεστική, υπερβαίνοντας την παραδοσιακή διάκριση των λειτουργιών. Το ζήτημα της συναρμογής των ανεξάρτητων αρχών με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών δεν παρουσιάζει απλώς θεωρητικό ενδιαφέρον, αλλά ιδιαίτερη πρακτική σημασία, δεδομένου ότι άπτεται της σχέσης του Κοινοβουλίου με τις ανεξάρτητες αρχές, όσον αφορά ιδίως την ανάδειξη των μελών και τον έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών.

Το πρόβλημα είχε τεθεί και σε επίπεδο νομολογίας, με την περίφημη απόφαση 944/1999 του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία η φύση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης «είναι προδήλως διοικητική και άρα το όργανο εντάσσεται, κατά την επιταγή του Συντάγματος, στην εκτελεστική εξουσία και δη ασχέτως του αν ανήκει ή όχι στη διοικητική ιεραρχία»⁴⁵. Με αφετηρία το συλλογισμό αυτό υποστηρίχθηκε ότι και οι ανεξάρτητες αρχές υπάγονται στο «σύστημα της ουδετέρας και επαγγελματικής Διοικήσεως» και η συγκρότησή τους θα πρέπει να πραγματοποιείται κατά πλειοψηφία από δημόσιους λειτουργούς, με συνέπεια να κριθεί αντίθετη προς τα άρθρα 15 παρ. 2 και 26 του Συντάγματος η νομοθετική πρόβλεψη που ανέθετε την υπόδειξη των μελών τους στα πολιτικά κόμματα⁴⁶.

⁴³ Βλ. αντί άλλων *Α. Μανιτάκη*, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 324 επ., *Γ. Τασόπουλου*, Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο του Συντάγματος, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 151 επ.

⁴⁴ Μια διαφορετική τυπολογία επιχειρεί ο *Γ. Κατρούγκαλος*, Κράτος και διοίκηση, ό.π., σ. 212-213, που δεν χρησιμοποιεί ως κριτήριο διάκρισης τη μορφή του πολιτεύματος, αλλά τη διάκριση μεταξύ αγγλοσαξωνικής και ευρωπαϊκής παράδοσης: «ενώ στον αγγλοσαξωνικό κόσμο η παραδοσιακή δυσπιστία του κλασικού φιλελευθερισμού προς την κρατική εξουσία και η μέγιστη ανοχή προς τις ιδιωτικές διευκόλυναν ανέκαθεν την ύπαρξη παρόμοιων ημιαυτόνομων οργανισμών..., η ιακωβινική και συγκεντρωτική παράδοση της δικής μας Ηπείρου δεν ευνοούσε, μέχρι πρότινος, την ανάπτυξή τους».

⁴⁵ Βλ. σχετικά τις κριτικές παρατηρήσεις των *Ι. Καμτσιδου*, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ό.π., σ. 543 επ., *Α. Οικονόμου*, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ό.π., σ. 555 επ.

⁴⁶ Οι κρισιμότερες αποφάσεις του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου επί του ζητήματος της νομικής φύσης των ανεξάρτητων αρχών είναι οι ΣτΕ (Ολ.) 930/1990, ΤοΣ 1990, σ. 77 επ., ΣτΕ (Ολ.) 872/1992,

Υπό μια τυπική, εννοιοκρατική προσέγγιση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών θα μπορούσε να γίνει πράγματι αποδεκτό ότι το Κοινοβούλιο και τα πολιτικά κόμματα αναρμοδίως παρεμβαίνουν στην επιλογή των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και, στο μέτρο που οι ανεξάρτητες αρχές νοούνται ως τμήμα της δημόσιας διοίκησης, η επιλογή των μελών τους δεν θα ήταν σύμφωνο με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών να ανατίθεται στη Βουλή ή στα πολιτικά κόμματα. Ασφαλώς, όμως, η αρχαϊκή αυτή αντίληψη περί διακρίσεως των λειτουργιών δεν ανταποκρίνεται στις μεταλλαγές που επέφερε η ανάπτυξη του κομματικού φαινομένου στη σχέση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, ενόψει της κατ' ουσίαν ταύτισης Κυβέρνησης και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας⁴⁷. Αντίθετα, η άποψη περί συνταγματικής απαγορεύσεως της υπόδειξης των μελών των ανεξάρτητων αρχών από το Κοινοβούλιο ή από τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται σε αυτό, συνεπάγεται τον αποκλεισμό της δυνατότητας να διασφαλιστεί θεσμικά η διακομματική συναίνεση κατά την ανάδειξη κρατικών οργάνων «τα οποία έχουν σαφώς δικαιοκρατικό χαρακτήρα και αποστολή, καθώς προάγουν αξίες όπως η ισονομία και τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών»⁴⁸.

Από την άλλη πλευρά βέβαια δεν θα ήταν ορθό να παραγνωριστεί το γεγονός ότι το συγκριτικό πλεονέκτημα που διαθέτουν και προτάσσουν οι ανεξάρτητες αρχές έναντι των λοιπών οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας συνίσταται ακριβώς στην ανεξαρτησία τους από παρεμβάσεις της πολιτικής τάξης. Συνεπώς εύλογη χαρακτηρίζεται η εμμονή στην ανάδειξη της λειτουργίας τους ως αντίβαρου έναντι της κυριαρχίας των πολιτικών κομμάτων κατά τη λήψη των κρατικών αποφάσεων, η οποία εκδηλώνεται είτε άμεσα, μέσω της ταύτισης πλειοψηφούντος πολιτικού κόμματος, Κυβέρνησης και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, είτε έμμεσα, μέσω της άσκησης βαρύνουσας επιρροής στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Ακόμη λοιπόν και αν η θέση περί αποκλεισμού των πολιτικών κομμάτων από τη διαδικασία επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών⁴⁹ χαρακτηριστεί εσφαλμένη, με γνώμονα τόσο τη σύγχρονη αντίληψη για το περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών όσο και το δικαιοκρατικό ρόλο των ανεξάρτητων αρχών, ωστόσο

ΕΔΔΔ 1992, σ. 545 επ., ΣτΕ 944/1999, Εφαρμογές 1999, σ. 83 επ. και ΣτΕ (Ολ.) 656/2000, Εφαρμογές 2001, σ. 99 επ.

⁴⁷ Βλ. επ' αυτού Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', ό.π., σ. 144 επ., καθώς και τις συναφείς παρατηρήσεις της Ι. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ό.π., σ. 549 επ.

⁴⁸ Βλ. Γ. Τασόπουλου, Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο, ό.π., σ. 154, υποσ. 125.

⁴⁹ Κατά το σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 944/1999.

εύλογη κρίνεται η επίμονη αναφορά στην ανεξαρτησία των αρχών έναντι των πολιτικών κομμάτων⁵⁰. Σε τελική ανάλυση πάντως η δράση των ανεξάρτητων αρχών εμφανίζεται να εξυπηρετεί εκείνη ακριβώς την πτυχή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών η οποία διατηρεί αναλλοίωτο το περιεχόμενό της και στο πλαίσιο του «κράτους των κομμάτων»: δηλαδή την επιδίωξη να διασφαλιστούν αμοιβαίες ανασχέσεις και θεσμικά αντίβαρα μεταξύ των κρατικών εξουσιών, ιδίως την αναζήτηση ισορροπιών μεταξύ αφ' ενός των πολιτικών λειτουργιών (εκτελεστικής και νομοθετικής) και αφ' ετέρου της δικαστικής λειτουργίας, καθώς και μεταξύ κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης ως αντίρροπων πολιτικών δυνάμεων⁵¹.

2. Οι ανεξάρτητες αρχές ως θεσμικά αντίβαρα, εγγυήσεις του κράτους δικαίου ή φορείς αποπολιτικοποίησης της κρατικής εξουσίας;

Εν προκειμένω ανακύπτει βέβαια το ζήτημα κατά πόσον είναι εύστοχο να προσεγγίζονται οι ανεξάρτητες αρχές ως θεσμικά αντίβαρα στο πλαίσιο του εκλογικευμένου, πλειοψηφικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Από τη μια πλευρά υποστηρίζεται ότι οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν συμπληρωματικά προς τα δικαστήρια κρατικά όργανα, που λειτουργούν ως αντίβαρα έναντι των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, αποσκοπώντας στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μειοψηφιών και των μειονοτήτων⁵². Με το σκεπτικό ότι «ο νόμος της πλειοψηφίας δεν αρκεί», οι ανεξάρτητες αρχές συνιστούν, παράλληλα με τη δικαστική εξουσία, θεσμικά αντίβαρα, «φύλακες του Συντάγματος»⁵³. Ωστόσο, σύμφωνα με μια άλλη άποψη, από τα πεδία δράσης των ανεξάρτητων αρχών «καθίσταται προφανές ότι 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

⁵⁰ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 656/2000, κατά την οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ασκεί την αρμοδιότητά του «υπό καθεστώς ανεξαρτησίας τόσο έναντι των κομμάτων που υπέδειξαν τα μέλη του, όσο και έναντι της Κυβέρνησης, η οποία δεν έχει εξουσία ιεραρχικού ελέγχου».

⁵¹ Βλ. σχετικά αντί άλλων Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', ό.π., σ. 145 επ., Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τ. II, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 351 επ.

⁵² Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση, Αθήνα 2001, σ. 222 επ.

⁵³ Ibidem, σ. 223.

της πολιτικής έναντι της υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής και εν τέλει πολιτικής επιρροής»⁵⁴.

Ίσως εν τέλει η διαφωνία ως προς τον χαρακτηρισμό των ανεξάρτητων αρχών ως θεσμικών αντιβάρων έναντι της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ή ως εγγυητών του δημοκρατικού κράτους δικαίου να οφείλεται στην εξαρχής θεώρηση του ζητήματος υπό το πρίσμα του ψευδοδιλήμματος: ποιον τελικά περιορίζουν, έναντι τίνος στρέφεται η λειτουργία τους; Είναι κατ' αρχάς προφανές ότι δεν επιτελούν όλες οι ανεξάρτητες αρχές μια κοινή, ομοιόμορφη λειτουργία, αλλά ανάλογα με το πεδίο της κοινωνικής και οικονομικής δράσης στο οποίο έχει ταχθεί κάθε επιμέρους αρχή να παρεμβαίνει, αναπτύσσει διαφορετικές μορφές παρέμβασης, χρησιμοποιώντας διαφορετικές μεθόδους και μέσα δράσης και εφαρμόζοντας επιμέρους υποσυστήματα δικαϊκών ρυθμίσεων. Θα ήταν συνεπώς εκ προοιμίου λανθασμένη η αντίληψη ότι κεντρική λειτουργία όλων των ανεξάρτητων αρχών συνιστά η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή η εύρυθμη και αμερόληπτη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Πράγματι, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ή η Αρχή Προστασίας του Απόρρητου των Επικοινωνιών έχουν, κατά τα άρθρα 9 Α και 19 του Συντάγματος, ως βασική αποστολή την προστασία επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από την άλλη πλευρά, το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη επικεντρώνονται ιδίως στην αμερόληπτη και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, λειτουργία που ασφαλώς άπτεται άμεσα και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη. Διαφορετικές λειτουργίες εμφανίζεται να επιτελεί η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας ή η Επιτροπή Ανταγωνισμού, που έχουν ως αποστολή την εποπτεία και τη ρυθμιστική παρέμβαση σε επιμέρους πεδία της ελεύθερης οικονομίας, ενώ, τέλος, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης επιτελεί τη σύνθετη λειτουργία να ρυθμίζει ένα ευαίσθητο πεδίο της ελεύθερης οικονομίας, προασπίζοντας ταυτόχρονα τόσο μια δέσμη θεμελιωδών δικαιωμάτων (πρωτίστως το δικαίωμα στην πληροφόρηση), όσο και τη διαφάνεια των συναλλαγών της δημόσιας διοίκησης με ιδιώτες, που καταλήγει να συνιστά εν προκειμένω και μείζονα εγγύηση της δημοκρατίας έναντι ιδιωτικών κέντρων εξουσίας⁵⁵.

⁵⁴ Βλ. *Εν. Βενιζέλου*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 227, όπου συμπερασματικά υποστηρίζεται ότι οι ανεξάρτητες αρχές «λειτουργούν όπως και η ίδια η δικαστική εξουσία, που δεν (πρέπει να) είναι θεσμικό, δηλαδή τελικά πολιτικό, αντίβαρο σε σχέση με τα πολιτικά όργανα του κράτους, αλλά εγγυήτρια του δημοκρατικού κράτους δικαίου».

⁵⁵ Πρβλ. *Εν. Βενιζέλου*, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, ΔτΑ 2003, σ. 555 επ.

Θα ήταν συνεπώς μονομερής η θεώρηση των ανεξάρτητων αρχών είτε ως αντιβάρων έναντι της πλειοψηφίας, είτε ως εγγυητών των θεμελιωδών δικαιωμάτων είτε, υπό μια πιο γενικευτική προσέγγιση, ως μηχανισμών που συμβάλλουν «στην ανανέωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας»⁵⁶. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν παρεισφρέουν στο δίπολο πλειοψηφία-μειοψηφία υπέρ των δικαιωμάτων της μειοψηφίας, ούτε λειτουργούν ως κρατικά όργανα που είτε υποβοηθούν συμπληρωματικά ή παραπληρωματικά είτε αφαιρούν ύλη από τη δικαστική εξουσία. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν τάσσονται ως αναχώματα έναντι της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, αλλά επιχειρούν να αποπολιτικοποιήσουν, ουδετεροποιήσουν και στεγανοποιήσουν πεδία της διοικητικής δράσης τόσο από μια κομματοκρατούμενη, πατερναλιστική γραφειοκρατία, όσο και από ενδεχόμενες επιρροές ποικίλων ιδιωτικών κέντρων οικονομικής και επικοινωνιακής ισχύος. Κατά συνέπεια οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν ελεγκτικό μηχανισμό των πολιτικών λειτουργιών, όπως η δικαστική εξουσία, ούτε θεσμικό αντίβαρο έναντι της πλειοψηφίας, όπως η περιβεβλημένη με ποικίλες εγγυήσεις και δυνατότητες συμμετοχής, παρέμβασης ή ελέγχου 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.

Ωστόσο η υπέρβαση της μονομερούς θεώρησης των ανεξάρτητων αρχών είτε ως αντιβάρων έναντι της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας είτε ως δικαιοκρατικών θεσμικών εγγυήσεων και η αναγνώρισή τους πρωτίστως ως «φορέων αποπολιτικοποίησης» επιμέρους πεδίων κρατικής δράσης, δεν συνεπάγεται ότι θα ήταν ορθή η αναγόρευσή τους σε «τέταρτη εξουσία», δηλαδή σε φορείς άσκησης κρατικής εξουσίας πέραν της κλασικής τριμερούς διάκρισης⁵⁷. Το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπάγονται στο ιεραρχικό μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης δεν αποτελεί επαρκές στοιχείο για την αποδοχή της αντίληψης αυτής. Οι θεσμικές τους ιδιαιτερότητες οδηγούν, πάντως, τμήμα της θεωρίας να υποστηρίζει ότι δεν ανήκουν σε καμία από τις παραδοσιακές λειτουργίες. Κατά την άποψη αυτή, «ή είναι ή δεν είναι

⁵⁶ Κατά τη διατύπωση της *I. Καμτσίδου*, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ό.π., σ. 545.

⁵⁷ Βλ. αναλυτικότερα για τον προβληματισμό σχετικά με την ύπαρξη πεδίων της δημόσιας διοίκησης μη υπαγόμενων στο ιεραρχικό μοντέλο, αντί άλλων, *H. Seiler*, Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, σ. 119 επ., *W. Leisner*, Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten. Ein Beitrag zum Problem der Hierarchie, στον τόμο: FS Maunz, München 1971, σ. 267 επ., *Th. Blanke*, Antidemokratische Effekte der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, KJ 1998, σ. 452 επ.

ανεξάρτητες και δεν είναι γι' αυτό δυνατόν να ταυτίζονται με τη νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική λειτουργία»⁵⁸.

Είναι προφανές ότι η αντίληψη περί υπερβάσεως της τριμερούς διάκρισης των λειτουργιών, ιδίως μετά από τη συνταγματοποίηση των ανεξάρτητων αρχών, αποσκοπεί στην ανάδειξη της αυτοτέλειας και της ανεξαρτησίας τους έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Ταυτόχρονα επιδιώκει την αμφισβήτηση του κρατικού μονοπωλίου παρέμβασης και ρύθμισης ορισμένων πεδίων κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας, «αποβλέποντας στη δημιουργία της εντύπωσης ότι έχει επέλθει η μετάβαση σε μια περίοδο εξωκρατικής-συναινετικής επίλυσης των συγκρούσεων με βάση τα σχήματα του ελάχιστου κράτους και του πολυκεντρισμού της εξουσίας»⁵⁹. Κατ' ουσίαν, πάντως, η προσέγγιση των ανεξάρτητων αρχών ως διακριτής, τέταρτης εξουσίας δεν επηρεάζει στην πράξη ούτε τη σχέση τους με τη νομοθετική λειτουργία, στο μέτρο που ρητά προβλέπονται συγκεκριμένες, έστω ελλειμματικές μορφές κοινοβουλευτικού τους ελέγχου, ούτε τη σχέση τους με τη δικαστική λειτουργία, δεδομένου ότι οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις τις οποίες εκδίδουν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο όπως ακριβώς οι λοιπές πράξεις των διοικητικών οργάνων. Συνεπώς η συζήτηση περί εντάξεώς τους στην κλασική τριμερή διάκριση των λειτουργιών αφορά εν τέλει τη σχέση τους με την εκτελεστική εξουσία και συνδέεται με τη διασφάλιση του απεγκλωβισμού τους από τον ιεραρχικό έλεγχο και τη διοικητική εποπτεία.

Εφόσον συνταγματικά τυποποιείται πλέον με σαφήνεια η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, τόσο ως προς την επιλογή των μελών τους όσο και ως προς τη σχέση τους με τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, η κατάταξή τους με γνώμονα την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών είτε ως ιδιόμορφου τμήματος της εκτελεστικής εξουσίας είτε ως ενός *aliud*, μιας οιονεί «τέταρτης εξουσίας», στερείται αξιολογικής πρακτικής σημασίας. Παραμένουν, ωστόσο, κρίσιμα ερμηνευτικά ζητήματα ως προς τη συνάρθρωση των ανεξάρτητων αρχών με τη δημοκρατική αρχή.

⁵⁸ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Σχόλιο, ό.π., σ. 248. Στην ίδια κατεύθυνση Ι. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ό.π., σ. 545 επ., και από τη διεθνή βιβλιογραφία H. Seiler, Gewaltenteilung, ό.π., σ. 121 επ., P. Schnapper, Défense et illustration des "Sages", Pouvoirs 1990, σ. 101 επ.

⁵⁹ Βλ. Δ. Δημούλη, Η διάκριση των λειτουργιών ως συνταγματικός κανόνας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 92, υποσ. 238, όπου υποστηρίζεται επίσης ότι «επιχειρείται έτσι να συγκαλυφθεί η ενότητα της κρατικής εξουσίας και ο κατά κυριολεξία ανταρχικός χαρακτήρας επιβολής των αποφάσεών της με το ιδεολόγημα του πλουραλισμού και της ανεξάρτητης δράσης διοικητικών οργάνων».

3. Η δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών και η συνταγματική τυποποίηση της σχέσης τους με την πολιτική τάξη

Το μείζον διακύβευμα που αντιμετώπισε ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 όσον αφορά τη συνταγματική ρύθμιση των ανεξάρτητων αρχών συναρτάται με το ζήτημα της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης. Το ζήτημα αυτό άπτεται εν τέλει της αποσαφήνισης της ειδικότερης σχέσης των ανεξάρτητων αρχών με τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία. Επ' αυτών η παρέμβαση του συνταγματικού νομοθέτη του 2001 ανέδειξε τρεις κρίσιμες πτυχές ως προς τη θέση και τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών: Πρώτον, οι ανεξάρτητες αρχές δεν διαθέτουν αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου με δεσμευτική ισχύ *erga omnes* πρωτευόντως, δηλαδή χωρίς την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης. Αντίθετα διαθέτουν με βάση το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος και την ειδική νομοθεσία που διέπει εκάστη εξ αυτών «περιορισμένη αλλά όχι ευκαταφρόνητη κανονιστική αρμοδιότητα»⁶⁰. Δεύτερον, οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε διοικητική εποπτεία από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό ή από οποιοδήποτε άλλο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, διασφαλίζεται η δημοσιονομική τους αυτοτέλεια και κατοχυρώνεται η ικανότητά τους να παρίστανται αυτοτελώς ενώπιον δικαστηρίων⁶¹. Τρίτον, ως προς τη σχέση τους με τη δικαστική λειτουργία, οι εκτελεστές πράξεις των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, ενώ διασφαλίζεται πλέον και η δυνατότητα κίνησης ενδοστρεφούς δίκης από τον αρμόδιο Υπουργό κατά των εν λόγω εκτελεστών πράξεων⁶².

Ωστόσο δεν φαίνεται να καλύπτεται επαρκώς από τις συνταγματικές ρυθμίσεις, αλλά και από τη νομοθετική τους εξειδίκευση, το κρίσιμο ζήτημα του πολιτικού ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών. Επιχειρώντας να απαντήσει στο ερώτημα κατά πόσον συμβιβάζεται με τη συνταγματική τάξη, την αρχή της νομιμότητας και, γενικότερα, με τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος η ανάθεση κρατικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων σε όργανα τα οποία εκφεύγουν της κυβερνητικής

⁶⁰ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Σχόλιο, ό.π., σ. 249.

⁶¹ Ο εκτελεστικός νόμος 3051/2002 εξειδίκευσε τις εγγυήσεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος (βλ. άρθρα 1 έως 4 του ν. 3051/2002), διασφαλίζοντας κυρίως την ανεξαρτησία των αρχών έναντι της εκτελεστικής λειτουργίας.

⁶² Βλ. άρθρο 2 του ν. 3051/2002, καθώς και τις παρατηρήσεις των Ν. Αλιβιζάτου, Η «τρίτη» απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη ραδιοτηλεόραση, ό.π., σ. 57 επ., Κ. Χρυσόγονου, Οι ανεξάρτητες αρχές, ό.π., σ. 1172, Ξ. Κοντιάδη, Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσων μαζικής ενημέρωσης, στον τόμο: Δ. Τσάτσου/Ευ. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 316.

εποπτείας⁶³, ο συνταγματικός νομοθέτης θέσπισε ρητά, στο άρθρο 101 Α παρ. 3 του Συντάγματος, την υπαγωγή των ανεξάρτητων αρχών στο πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου⁶⁴. Παρ' όλα αυτά, εύστοχα επισημάνθηκε ότι η προσέγγιση των σχέσεων μεταξύ Κοινοβουλίου και ανεξάρτητων αρχών με την παραδοσιακή λογική του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι εξ ορισμού παραπλανητική⁶⁵. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών από τη λαϊκή αντιπροσωπεία είναι ανεπαρκής. Σύμφωνα με μια άποψη εναπόκειται κατ' ουσίαν στην πολιτική ευαισθησία των μελών τους να λάβουν υπόψη τη «δυσαρμονία» με μεγάλη μερίδα της Βουλής⁶⁶. Είναι όμως αμφίβολο αν μπορεί να προσφύγει κανείς στην πολιτική ευαισθησία προσώπων που εξ ορισμού επιλέγονται και λειτουργούν με γνώμονα τεχνοκρατικά και όχι πολιτικά κριτήρια, στο πλαίσιο οργάνων που επίσης εξ ορισμού επαγγέλλονται την ανεξαρτησία τους έναντι της πολιτικής τάξης και αποσκοπούν στην ουδετεροποίηση, την αποπολιτικοποίηση πεδίων της κρατικής δράσης.

Εν προκειμένω αναδεικνύεται σε όλη της την έκταση η ένταση μεταξύ ανεξάρτητων αρχών και πολιτικής τάξης. Ήδη στο πλαίσιο της επιλογής τους τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών διασφαλίζουν την ανεξαρτησία τους έναντι των πολιτικών κομμάτων, χάρη στο συνταγματικό μηχανισμό της ενισχυμένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Πέραν τούτου, οι εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας έναντι των πολιτικών κομμάτων συναρμολογούνται με το θεμελιώδες χαρακτηριστικό της λειτουργίας τους, που συνίσταται στην πολιτική ουδετερότητα. Αναπόφευκτα η προσωπική ανεξαρτησία και η πολιτική ουδετερότητα των μελών των ανεξάρτητων αρχών δεν συμβιβάζεται με τη φύση του κοινοβουλευτικού ελέγχου, που είναι συναρτημένη με τον κομματικό ανταγωνισμό⁶⁷.

⁶³ Πρβλ. Α. Σίμου, *Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*, ό.π., σ. 59 επ., Ν. Αλιβιζάτου, *Η «τρίτη» απόφαση*, ό.π., σ. 60 επ.

⁶⁴ Βλ. επίσης άρθρο 138 Α του Κανονισμού της Βουλής.

⁶⁵ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Σχόλιο*, ό.π., σ. 250-252. Πρβλ. Ευ. Βενιζέλου, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, ό.π., σ. 225-226.

⁶⁶ Κατά τον Γ. Παπαδημητρίου, *Σχόλιο*, ό.π., σε περιπτώσεις που η δράση κάποιας ανεξάρτητης αρχής «αποτελεί δικαιολογημένα αντικείμενο έντονης κριτικής από μεγάλη μερίδα της Βουλής... η ανεξάρτητη αρχή θα ήταν πολιτικά έκθετη. Ως οριακή λύση προσφέρεται η παραίτηση των μελών της και η κίνηση της διαδικασίας που προβλέπει το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής για την αντικατάστασή τους».

⁶⁷ Πρβλ. τις κριτικές παρατηρήσεις του Γ. Καμίνη, *Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου*, ΝοΒ 2002, σ. 95 επ., όπου επισημαίνεται ο κίνδυνος οι ρυθμίσεις του Κανονισμού της Βουλής σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών να τις εμπλέξουν στην καθημερινή κομματική αντιπαράθεση.

V. Η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών ως όρος διάσωσης του κομματικού συστήματος

Το αίτημα για εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, για ενίσχυση των θεσμικών εγγυήσεων που αφορούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και για απομάκρυνση της πολιτικής τάξης από την εμπλοκή της σε πεδία κρατικής δράσης που εγκυμονούν κινδύνους περαιτέρω απομείωσης της αξιοπιστίας της, φαίνεται ίσως αναπόφευκτο στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών ότι δεν συναρμόζεται με την παραδοσιακή αλυσίδα της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας, υπό τη μορφή της αποστέρησης πεδίων δράσης της εκτελεστικής λειτουργίας τόσο από τον κυβερνητικό έλεγχο όσο, κατ' ουσίαν, και από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, είναι το τίμημα της κρίσης της πολιτικής, που εκδηλώνεται πρωτίστως ως κρίση των πολιτικών κομμάτων και ως συρρίκνωση της αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης.

Στα πλέον επίμαχα πεδία κρατικής δράσης η πολιτική τάξη αυτοβούλως τείνει να απεκδυθεί το ρόλο της, εγκαταλείποντας τον αποφασιστικό λόγο σε τεχνοκράτες, τους οποίους διστάζει ακόμη και να ελέγξει, αναθέτοντας εν τέλει τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους αποκλειστικά στη δικαστική λειτουργία. Αντί οι δημόσιες πολιτικές να παράγονται από τα πολιτικά κόμματα και να υλοποιούνται από την εκτελεστική λειτουργία, υπό την καθοδήγηση και τον έλεγχο της πολιτικής τάξης, καταλήγουν στους κρισιμότερους τομείς να ασκούνται από τις πολιτικά ανεξάρτητες και τεχνοκρατικά στελεχωμένες ανεξάρτητες αρχές.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι μάλλον συμβολικές ελεγκτικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου έναντι των ανεξάρτητων αρχών, αλλά και η διαδικασία επιλογής των μελών τους, που ενώ αρχικά, κατά την πρώτη φάση ίδρυσης και λειτουργίας ανεξάρτητων αρχών, αποτύπωνε με σαφήνεια τη βούληση των πολιτικών κομμάτων, δεδομένου ότι είτε τα ίδια τα κόμματα είτε ο καθ' ύλην αρμόδιος υπουργός υποδείκνυαν πρόσωπα της επιλογής τους, πλέον η επιλογή αυτή ανατίθεται μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 σε ένα όργανο με τη μέγιστη δυνατή απομάκρυνση από κομματικές επιρροές. Πέραν τούτου, το Σύνταγμα απαγορεύει τη θέσπιση κοινοβουλευτικής διαδικασίας που θα επέφερε την κύρωση της παύσης μελών των ανεξάρτητων αρχών.

Ασφαλώς οι προηγούμενες εγγυήσεις αποσκοπούν στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των αρχών. Ωστόσο, παρ' όλο που οι ανεξάρτητες αρχές δεν έχουν

αρμοδιότητα να θέτουν πρωτεύοντες κανόνες δικαίου, η δράση τους εμφανίζεται να αποκόπτεται κατ' ουσίαν από τις εκάστοτε επιλογές των πολιτικών λειτουργιών. Το

τίμημα της ανεξαρτησίας τους είναι η δημιουργία συμπαγών χώρων πολιτικής ουδετερότητας, όπου διαμορφώνονται και υλοποιούνται κρίσιμες δημόσιες πολιτικές.

Η αφαίρεση πολιτικής ύλης από την πολιτική τάξη και η ανάθεση της ύλης αυτής στις ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελεί ωστόσο μόνο σύμπτωμα της κρίσης των πολιτικών κομμάτων, αλλά και αντίδραση απέναντι στις αβεβαιότητες, τους κινδύνους επιβίωσης και τους κοινωνικούς αποκλεισμούς που χαρακτηρίζουν την κοινωνία της διακινδύνευσης⁶⁸, κατεξοχήν στο επίπεδο της ελεύθερης αγοράς και των τεχνολογικών εφαρμογών. Η διαπίστωση ότι οι θεσμοί της βιομηχανικής κοινωνίας δεν επαρκούν για τη διαχείριση των συγκρούσεων που αναφύονται στην κοινωνία του ρίσκου, γεννά το πρόβλημα της επάρκειας του κράτους να καλύψει με αξιόπιστες και αποτελεσματικές δημόσιες πολιτικές τις νέες ανάγκες. Οι ανάγκες αυτές αφορούν πρωτίστως την κατανομή, την αποτροπή, τον έλεγχο και τη νομιμοποίηση των κινδύνων που προκαλούνται από τις παρενέργειες της μεταβιομηχανικής ανάπτυξης. Η διάχυτη ανασφάλεια στην κοινωνία της διακινδύνευσης στρέφεται λοιπόν εν πολλοίς έναντι της πολιτικής τάξης και των κρατικών οργάνων τα οποία στελεχώνει, αμφισβητώντας την ικανότητά της να διαχειριστεί τις νέες συνθήκες⁶⁹.

Στο πλαίσιο της κοινωνίας της διακινδύνευσης η ίδια η προγραμματική λειτουργία των κομμάτων, που είναι άμεσα συναρτημένη με την πολιτική και ιδεολογική τους φυσιογνωμία και την αντιπροσωπευτική τους ικανότητα, υποκαθίσταται από την τεχνοκρατική επεξεργασία προγραμματικών θέσεων και την επαγγελματικοποίηση του τρόπου λειτουργίας τους⁷⁰. Πολλώ μάλλον, η κοινωνία της διακινδύνευσης οδηγεί στην αναζήτηση νέων μορφών πολιτικής διαχείρισης των κινδύνων και στο αίτημα για ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία της πολιτείας. Οι ανεξάρτητες αρχές εκφράζουν αυτήν ακριβώς την τάση αποπολιτικοποίησης κρίσιμων τομέων της κρατικής δράσης. Η τάση για περαιτέρω επέκταση των αρμοδιοτήτων των

⁶⁸ Για την έννοια της κοινωνίας της διακινδύνευσης βλ. αντί άλλων *U. Beck*, *Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M. 1986, *passim*. Για τις επιπτώσεις της στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης βλ. ενδεικτικά *P. Hiller*, *Risiko und Verwaltung*, στον τόμο: *K. Dammann/D. Krunow/K. Japp (Hrsg.)*, *Die Verwaltung des politischen Systems*, Opladen 1994, σ. 131 επ., *G. Krücken*, *Risikotransformation*, Opladen 1997, σ. 39 επ. Επίσης βλ. πιο κάτω, κεφάλαιο δεύτερο, I.

⁶⁹ Αναλυτικότερα επ' αυτών βλ. *Ξ. Κοντιάδη*, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, ιδίως σ. 91 επ., 101 επ. Επίσης βλ. κατωτέρω, κεφάλαιο έκτο.

⁷⁰ Βλ. σχετικά και ανωτέρω, υπό II.

ανεξάρτητων αρχών και για θωράκιση της ανεξαρτησίας τους έναντι της πολιτικής τάξης αποτυπώνει τη συνεχιζόμενη υποχώρηση του «κράτους των κομμάτων».

Παράλληλα διαπιστώνεται ότι το ρόλο του σύγχρονου κράτους, ως συντονιστή και διαπραγματευτή με την κοινωνία πολιτών, αναλαμβάνουν να επιτελέσουν πλέον σε αυξανόμενο βαθμό οι ανεξάρτητες αρχές⁷¹, υποκαθιστώντας υπό μια έννοια και την παραδοσιακή λειτουργία των κομμάτων ως διαμεσολαβητικών πολιτικών υποκειμένων μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα επ' αυτού αποτελεί ο ρόλος των ανεξάρτητων αρχών στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης, όπου παρεμβαίνουν ρυθμιστικά συνάπτοντας συμβάσεις αυτορρύθμισης ή προβαίνοντας σε διαβουλεύσεις με τα ραδιοτηλεοπτικά υποκείμενα ή άλλους φορείς⁷².

Αν η επαγγελματοποίηση των πολιτικών κομμάτων και οι τάσεις υποκατάστασής τους από τις μονοθεματικές οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών συγκροτούν τη μια όψη υποχώρησης της πολιτικής τάξης, η άλλη όψη συνίσταται στην αποπολιτικοποίηση της κρατικής δράσης μέσω της ενίσχυσης της αυτοτέλειας των ανεξάρτητων αρχών και της αναγνώρισής τους ως «νησίδων» πολιτικά ουδέτερων και ανεξέλεγκτων από τις πολιτικές λειτουργίες του κράτους, τη νομοθετική και την εκτελεστική. Οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζονται υπό αυτή την έννοια να ανταγωνίζονται, να τελούν σε μια σχέση έντασης με την πολιτική τάξη και τα πολιτικά κόμματα που την εκφράζουν.

Ωστόσο, υπό ένα διαφορετικό πρίσμα, απαλλάσσοντας την πολιτική τάξη από τη διαχείριση ευαίσθητων πεδίων άσκησης δημόσιων πολιτικών, η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών διευκολύνει την υπέρβαση της κρίσης αξιοπιστίας των πολιτικών κομμάτων και αμβλύνει τις επιπτώσεις της κρίσης του κομματικού φαινομένου και, εν τέλει, της κρίσης της πολιτικής. Κατά συνέπεια η θεσμοθέτηση των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να θεωρηθεί και ως ένας από τους βασικούς όρους διάσωσης και αναπαραγωγής του πολιτικού και του κομματικού συστήματος στη σημερινή του μορφή, λειτουργώντας ως μηχανισμός απορρόφησης των εντάσεων που συνεπάγεται η άσκηση πολιτικής, ιδίως σε πεδία όπου παρεμβαίνουν ποικίλα ιδιωτικά κέντρα οικονομικής και πληροφοριακής εξουσίας.

⁷¹ Πρβλ. *U. Beck*, Η Επινόηση του Πολιτικού, Αθήνα 1996, σ. 257 επ., *F. Scharpf*, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift 92/1991, σ. 621 επ.

⁷² Πρβλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Νέες διαστάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001, σ. 4 επ., *Ξ. Κοντιάδη*, Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσων μαζικής ενημέρωσης, ό.π., σ. 290 επ.

Ξ. Κοντιάδης, (Αρχηγικά κόμματα και κοινοβουλευτικές ομάδες. Παίκτες αρνησικυρίας απέναντι στην πρωθυπουργική μονοκρατορία), στον τόμο Ελλειμματική δημοκρατία, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα 2009, σελ. 59-85

I. Κρίση του κοινοβουλευτισμού, αυταρχισμός και ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας

Ένα από τα κύρια αντικείμενα της πολιτικής θεωρίας του Μεσοπολέμου σχετικά με τη διαμόρφωση του δημοκρατικού πολιτεύματος ήταν το φαινόμενο της σταδιακής αποδυνάμωσης της λαϊκής κυριαρχίας στο πλαίσιο της κομματικής δημοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα, η μετάβαση από τον κλασικό αστικό φιλελευθερισμό του 19^{ου} αιώνα, στον οποίο δέσποζε το άτομο, στη μαζική δημοκρατία του 20^{ου} αιώνα, στην οποία κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει πλέον η οργανωμένη πολιτική ομάδα, σηματοδότησε την κρίση του κοινοβουλευτισμού, την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, την εμφάνιση του πρωθυπουργικού ή προεδρικού αυταρχισμού και γενικότερα την κρίση της δημοκρατικής αρχής, υπό την έννοια μίας ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης, που πέρα από τη διαμόρφωση του μονιστικού, κομματικού και εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος, οδήγησε στη δομική κρίση αντιπροσώπευσης που συνεχίζει έως και σήμερα να χαρακτηρίζει τις φιλελεύθερες δυτικές δημοκρατίες.

Στο πλαίσιο αυτό ήδη από το Μεσοπόλεμο, και με ιστορικό γνώμονα τα αυταρχικά και ολοκληρωτικά καθεστώτα που εμφανίστηκαν στην Ευρώπη ανάμεσα στους δύο Παγκόσμιους Πολέμους, η δημοκρατική θεωρία εξελίχθηκε σε ένα εμπειρικό και κανονιστικό εγχείρημα για την αναβάθμιση της κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης και της ελεύθερης εντολής του βουλευτή, στην προοπτική μίας επιστημονικής θεώρησης που αντιλαμβανόταν το πολίτευμα και τους πολιτικούς θεσμούς ως σύστημα παικτών αρνησικυρίας (veto players) ή θεσμικών αντιβάρων ή συγκυβερνώντων, όπως είναι αλλιώς γνωστοί στις θεωρίες της δημοκρατίας.⁷³ Το παράδοξο της κρίσης του κοινοβουλευτισμού στις αρχές του 20^{ου} αιώνα συνδέεται με το πρόβλημα της

⁷³ Βλ. Μ. G. Schmidt, Θεωρίες της δημοκρατίας, 2004, σ. 424.

ραγδαίας εισόδου των μαζών στο πολιτικό παιχνίδι, που διατάραξε τις παραδοσιακές συνθήκες διεξαγωγής της πολιτικής αντιμαχίας θέτοντας στο προσκήνιο αφ' ενός το πολιτικό κόμμα νέου τύπου, το κόμμα μαζών, και αφ' ετέρου τα αυταρχικά μοντέλα του κομμουνισμού, του φασισμού και του ναζισμού.⁷⁴

Η οργανική κρίση του κοινοβουλευτικού συστήματος και κατ' επέκταση της φιλελεύθερης δημοκρατίας στην εποχή του Μεσοπολέμου υπήρξε απόρροια μίας μείζονος πολιτισμικής κρίσης στην Ευρώπη, η οποία κωδικοποιήθηκε ως πολιτισμικός μετασχηματισμός του *fin de siècle*. Από τη δεκαετία του 1890 και μετά, οι ραγδαίες αλλαγές στην κοινωνική δομή των ευρωπαϊκών χωρών έθεσαν τις βάσεις για την έλευση της εποχής των μαζών, που χαρακτηρίστηκε από την επιτάχυνση της αστικοποίησης, την ανάπτυξη της νέας εργατικής τάξης και, κυρίως, από την επέκταση των αποκαλούμενων μεσαίων στρωμάτων. Η ανάδυση της μαζικής κοινωνίας, που συνοδεύθηκε από τη μαζική παραγωγή και τη μαζική κατανάλωση, κατ' επέκταση τη μαζική κουλτούρα, είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη νέων μορφών πολιτικής δράσης, συμπεριφοράς και οργάνωσης, που κωδικοποιήθηκαν θεωρητικά/εμπειρικά στο νεοπαγές τότε πεδίο των κοινωνικών και πολιτικών επιστημών.⁷⁵

Το φαινόμενο της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας έναντι του κλασικού κοινοβουλευτισμού υπήρξε αποτέλεσμα της εισόδου των μαζών στην πολιτική σκηνή του Μεσοπολέμου και της αλλαγής παραδείγματος στις κοινωνικές επιστήμες, οι οποίες αμφισβητούν πολλές από τις παραδεδωγμένες και φαινομενικά ακλόνητες ιδέες και υποθέσεις εργασίας του παρελθόντος. Ειδικότερα στον τομέα της κοινωνικής ψυχολογίας, το έργο του Gustave Le Bon για την ψυχολογία των μαζών αποτύπωσε την εικόνα ενός ανορθολογικού πλήθους, που ενίοτε έτεινε στη «μαζική υστερία». Ακριβώς αυτή η νέα αντίληψη μίας ιρασιοναλιστικής συμπεριφοράς των λαϊκών μαζών ώθησε τη θεωρητικοποίηση της ανάγκης για μία ισχυρή πολιτική ηγεσία στην κοινωνία.⁷⁶

⁷⁴ Βλ. S. Bernstein, Δημοκρατίες, αυταρχικά και ολοκληρωτικά καθεστώτα στον 20ό αιώνα, 2001, σ. 111 επ.

⁷⁵ Βλ. Στ. Πέιν, Η ιστορία του φασισμού. 1914-1945, 2000, σ. 47 επ., Π. Κονδύλη, Η παρακμή του Αστικού Πολιτισμού, 1991, σ. 211 επ.

⁷⁶ Στ. Πέιν, Η ιστορία του φασισμού, ό.π., σ. 52.

Ο ρόλος της ηγεσίας απέκτησε ένα νέο επιστημονικό και κυρίως πολιτικό ενδιαφέρον, το περιεχόμενο του οποίου καθόρισε καταλυτικά την πολιτική θεωρία του Μεσοπολέμου και συνέχισε στη μεταπολεμική εποχή να επιδρά στο χώρο της πολιτικής σκέψης και των πολιτικών και συνταγματικών επιστημών.

Όπως επισημαίνουν οι ιστοριογραφίες της νέας πολιτικής επιστήμης, η ανάπτυξη της κοινωνιολογίας και ψυχολογίας της μάζας και της μαζικής πολιτικής οδήγησε σχεδόν νομοτελειακά στην άρθρωση της σύγχρονης θεωρίας της δημοκρατίας. Ήδη από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα η αποδόμηση των παραδοσιακών κοινοτήτων και η αντικατάστασή τους από τις μεγάλης κλίμακας βιομηχανικές κοινωνίες είχε σε μεγάλο βαθμό κωδικοποιηθεί στις αντιλήψεις των κοινωνικών επιστημόνων της εποχής, όπως του John Stuart Mill, του Ferdinand Tönnies, του Émile Durkheim και του Gustave Le Bon.⁷⁷ Ο ρόλος της ηγεσίας και η αναποτελεσματικότητα ενός σταθερού πολιτικού δόγματος, φιλελεύθερης, δημοκρατικής ή σοσιαλιστικής απόχρωσης, αποτέλεσε την κεντρική επωδό της Ιταλικής Σχολής της θεωρίας των ελίτ στο επιστημονικό πεδίο της πολιτικής κοινωνιολογίας, με κύριους εκπροσώπους τους Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto και Robert Michels.

Η Ιταλική Σχολή της πολιτικής επιστήμης, που εισήγαγε και ανέπτυξε την έννοια των ελίτ,⁷⁸ οριοθέτησε την πολιτική θεωρία του Μεσοπολέμου για την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και την κρίση του κοινοβουλευτισμού, η οποία κινήθηκε σε ένα ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο, που εκτεινόταν από την ιδέα του πλήθους και των μαζικών εκλογικών σωμάτων στις συναφείς ιδέες της μαζικής κομματικής οργάνωσης, των κοινωνικών-πολιτικών ελίτ και, κατά μείζονα λόγο, στην ιδέα του δημοκρατικού αυταρχισμού και της ανταγωνιστικής δημοκρατίας των ελίτ, έννοιες που ανέπτυξαν, πλην των Ιταλών στοχαστών, και άλλοι στοχαστές της κοινωνίας, της πολιτικής και του κράτους κατά το πρώτο μισό του 20^{ού} αιώνα, όπως ο Moisei Ostrogorski, ο Max Weber και ο Joseph A. Schumpeter, ο οποίος με το έργο του «Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός

⁷⁷ Βλ. R. Bellamy, *The advent of the masses and the making of the modern theory of democracy* στον τόμο: T. Ball/R. Bellamy (eds.), *Twentieth-Century Political Thought*, 2005, σ. 71.

⁷⁸ Βλ. R. Bellamy/J. Jennings/P. Lassman, *Political Thought in Continental Europe during the Twentieth Century*, στον τόμο: G.F. Gaus/Ch. Kukathas (eds.), *Handbook of Political Theory*, 2004, σ. 402 επ.

και Δημοκρατία» (1942, 1947, 1950)⁷⁹ έθεσε τις βάσεις μίας μινιμαλιστικής θεώρησης του φιλελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος, που γίνεται αντιληπτό ως μία τεχνική διακυβέρνησης των μαζών, ως ένας μηχανισμός ανάδειξης και εκλογής της εκάστοτε πολιτικής ελίτ ή πολιτικής ηγεσίας.⁸⁰ Ο Schumpeter, αξιοποιώντας την Ιταλική Σχολή, υπήρξε ο πρώτος φιλελεύθερος στοχαστής που διέκρινε και σχολίασε την αθρόα εισαγωγή ελιτίστικων και αρχηγικών στοιχείων (=η μεγάλη πολιτική παράδοση των Ευρωπαίων δικτατόρων και caudillio) στην κοινοβουλευτική δημοκρατία του κλασικού αστικού φιλελευθερισμού του 19^{ου} αιώνα.⁸¹

Οι Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto και Robert Michels υπέβαλλαν σε μία πολύ σκληρή και ενίοτε άκρως συντηρητική και αντιδραστική, αν και προφητική για την περαιτέρω εξέλιξη της φιλελεύθερης δημοκρατίας, κριτική τα κοινοβουλευτικά και αντιπροσωπευτικά συστήματα της εποχής τους, ιδίως αυτό της Ιταλίας, στο οποίο γεννήθηκε και το πολιτικό μόρφωμα του ευρωπαϊκού φασισμού, και με το έργο τους επιβεβαίωσαν την ανάγκη της κυριαρχίας των ελίτ σε όλα τα κοινωνικά και πολιτικά επίπεδα. Το φιλελεύθερο άτομο απώλεσε σταδιακά την πρωτοκαθεδρία στη σύγχρονη πολιτική θεωρία, η πολιτική εξουσία εξελίχθηκε σε ένα αίτημα πεφωτισμένης δεσποτείας, ενώ κορυφαίοι στοχαστές, όπως ο Max Weber, στράφηκαν προς την αναζήτηση ενός τύπου χαρισματικής ηγεσίας, ως εναλλακτικής λύσης στα δεινά που αντιμετώπιζαν τα υπό πολιτική κρίση και κατάρρευση δημοκρατικά καθεστώτα του Μεσοπολέμου.⁸²

Ο Weber στο βιβλίο του «Η Πολιτική ως Επάγγελμα» αναγνωρίζει τη σημασία του Κοινοβουλίου στο δημοκρατικό πολίτευμα (θεσμός διαφάνειας, βήμα διαλόγου, αλλά και πεδίο διαπραγματεύσεων), ωστόσο υποστηρίζει ότι στη νέα κομματική εποχή έπαυσε να αποτελεί το «κέντρο του ορθού λόγου». Για τον Weber, η κλασική φιλελεύθερη αντίληψη περί του Κοινοβουλίου ως θεσμικού χώρου στον οποίο η εθνική πολιτική ρυθμίζεται με τον έλλογο στοχασμό και με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον υπονομεύθηκε τελικά από την

⁷⁹ Βλ. J. A. Schumpeter, *Καπιταλισμός, σοσιαλισμός και δημοκρατία*, 2006.

⁸⁰ Βλ. Σπ. Μακρή, *Στρατός και πολιτική στη νότια Ευρώπη*, 2002, σ. 61 επ.

⁸¹ Βλ. Σπ. Μακρή, *Φιλελευθερισμός*, 2007, σ. 166 επ.

⁸² Βλ. Στ. Πέιν, *Η ιστορία του φασισμού*, ό.π., σ. 52 επ.

επέκταση του δικαιώματος ψήφου και, κυρίως, από τη συνακόλουθη ανάπτυξη της κομματικής πολιτικής.⁸³ Ειδικότερα, ο Weber ανέδειξε πώς η ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων νέου τύπου μετέβαλε ανεπιστρεπτί το χαρακτήρα του παραδοσιακού κοινοβουλευτισμού. Οι νέοι ανταγωνιστικοί κομματικοί μηχανισμοί ανέτρεψαν τους παλαιούς θεσμούς και εδραιώθηκαν ως τα σύγχρονα κέντρα εκπροσώπησης και νομιμοποίησης. Οι βουλευτές εγκλωβίζονται πλέον στις πολιτικές επιταγές της κομματικής γραμμής και μετατρέπονται σε «πειθαρχημένους στρατιώτες» τόσο του κόμματος όσο και της εκτελεστικής εξουσίας.

Σύμφωνα με τον Weber, η εκλογική δημοκρατία και ο άνευ όρων πολιτικός ανταγωνισμός, σε συνδυασμό με την εμφάνιση των μαζικών κομμάτων, οδήγησαν στην επαγγελματικοποίηση της πολιτικής, στη γραφειοκρατικοποίηση των κομμάτων, στην απόλυτη εξάρτηση των βουλευτών από τους κομματικούς μηχανισμούς, στη διάβρωση του Κοινοβουλίου ως κέντρου του δημόσιου δημοκρατικού διαλόγου, στη θεσμοποίηση μιας εκλεγμένης δικτατορίας, όπου τα κόμματα κυριαρχούν επί του Κοινοβουλίου και οι ηγέτες επί των κομμάτων, και τελικά στη διαμόρφωση ενός υβριδίου αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, την οποία χαρακτήρισε ως δημοψηφισματική ηγετική δημοκρατία (plebiscitary leadership democracy), υπό την έννοια ότι ολοένα και περισσότερο στις δυτικές δημοκρατίες οι περιοδικές εκλογές μετατρέπονται σε μία διαδικασία άμεσης παροχής ή άρσης ψήφου εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, ενώ το πολιτικό διακύβευμα αρθρώνεται αποκλειστικά γύρω από την αξιοπιστία των επιμέρους ηγετικών ομάδων και των πολιτικών ελίτ. Ο Weber όρισε το εν λόγω φαινόμενο ως καισαρισμό και τη μοντέρνα δημοκρατία ως μία καισαρική δημοκρατία, η οποία δεν αποτελεί τη θεσμική βάση της δυνητικής ανάπτυξης όλων των πολιτών (=η φιλελεύθερη δημοκρατία κατά τον John Stuart Mill), αλλά ένα μηχανισμό για τη διασφάλιση της εκάστοτε αποτελεσματικής εθνικής και πολιτικής ηγεσίας (=μοντέλο Schumpeter).⁸⁴

⁸³ Βλ. D. Held, Μοντέλα δημοκρατίας, 2007, σ. 188.

⁸⁴ Ibidem, σ. 177 επ.

II. Μετασχηματισμός των κομμάτων και κομματικοποίηση του κράτους

Μεταπολεμικά, και ιδίως από τη δεκαετία του 1960 και εφεξής, η κριτική της Σχολής Schumpeter αναβίωσε με αφορμή την πολιτική κρίση που γνώρισαν πολλές δυτικές δημοκρατίες και απέκτησε την πιο δημοφιλή έκφρασή της στην κλασική μελέτη του Johannes Agnoli «Ο Μετασχηματισμός της Δημοκρατίας».⁸⁵ Ο Agnoli υποστήριξε ότι στο πλαίσιο της μεταπολεμικής μαζικής φιλελεύθερης δημοκρατίας συντελείται μία συστηματική, μεθοδευμένη από τα κυρίαρχα μπλοκ εξουσίας, μεταφορά των διαδικασιών πολιτικής νομιμοποίησης, παρόμοια αυτής του Μεσοπολέμου, με τη διαφορά ότι πλέον στο επίκεντρο βρίσκεται η υποβάθμιση των πολιτικών κομμάτων προς όφελος της κρατικής γραφειοκρατίας (=η μετάβαση από το κόμμα μαζών στο «κόμμα του κράτους»). Η εξέλιξη αυτή, που συντέλεσε στη συγκρότηση της σύγχρονης θεωρίας του δημοκρατικού ελλείμματος και διατυπώθηκε, με διαφορετική βέβαια αξιολόγηση, από νεομαρξιστές θεωρητικούς του κράτους όπως ο Νίκος Πουλαντζάς,⁸⁶ είχε ως κύρια συνέπεια την περαιτέρω υποβάθμιση του Κοινοβουλίου, το οποίο έπαυσε πλέον να ενσαρκώνει τη γενική θέληση του λαού και μετατράπηκε σε όργανο τυπικής επικύρωσης των αποφάσεων και των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό ο ρόλος του βουλευτή ως εκπροσώπου των λαϊκών συμφερόντων συρρικνώθηκε και απώλεσε την αξία που του είχε προσδώσει ο κλασικός αστικός φιλελευθερισμός.

Ο Πουλαντζάς διερεύνησε το φαινόμενο του μετασχηματισμού της αστικής δημοκρατίας στο πλαίσιο του νεομαρξισμού υπό το πρίσμα του αυταρχικού κρατισμού. Η τάση του αυταρχικού κρατισμού διαχωρίζεται σε δύο κύριες δέσμες μετασχηματισμών του σύγχρονου κράτους:

- Πρώτον, στην ενίσχυση και κυρίως την προσωποποίηση της εκτελεστικής εξουσίας, στην υποβάθμιση του Κοινοβουλίου και στην πολιτική ενδυνάμωση της δημόσιας διοίκησης.

⁸⁵ Γ. Ανιόλι, Ο μετασχηματισμός της δημοκρατίας, 1972.

⁸⁶ Βλ. Ν. Πουλαντζά, Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός, 1984, ιδίως σ. 315 επ. Επίσης βλ. Σπ. Μακρή, Ισχύς και ελευθερία, 2008, σ. 181 επ.

Η πολιτικοποίηση της διοίκησης, σε συνδυασμό με την κρίση εκπροσώπησης των κομμάτων εξουσίας, σηματοδοτεί τη μεταφορά των διαδικασιών νομιμοποίησης από τους παραδοσιακούς κομματικούς σχηματισμούς στην κρατική γραφειοκρατία. Το Κοινοβούλιο υποβαθμίζεται πλήρως, με αποτέλεσμα ο ρόλος του βουλευτή να συρρικνώνεται και να εκφυλίζεται. Η σαφής πολιτικοποίηση της διοίκησης και η υποβάθμιση του Κοινοβουλίου δεν συνεπάγονται, ωστόσο, και την ποδηγέτηση της Κυβέρνησης από την κρατική γραφειοκρατία. Σημείο εξαιρετικά κρίσιμο, στο βαθμό που ο αυταρχικός κρατισμός χαρακτηρίζεται από την άνευ όρων καθυπόταξη της ανώτατης διοίκησης στις κορυφές και τις επιταγές της εκτελεστικής εξουσίας.

Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τον Πουλαντζά, επιφέρει δευτερεύοντες, αλλά εξίσου θεμελιώδεις μετασχηματισμούς στις δομές του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους:

- α. Ο δημοκρατικός έλεγχος περιορίζεται (=η έκρηξη των σκανδάλων),⁸⁷
- β. Οι δικαιοκρατικοί θεσμοί υπονομεύονται και
- γ. Ο γραφειοκρατικός συγκεντρωτισμός αναιρεί τη λογική του εκσυγχρονισμού των κρατικών μηχανισμών.

- Δεύτερον, στην κρίση των κομμάτων εξουσίας, στην κρίση εκπροσώπησης του κομματικού συστήματος και στο μετασχηματισμό των παραδοσιακών κομμάτων σε δίκτυα μεταβίβασης των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.

Η κομματικοποίηση της διοίκησης, σε συνδυασμό με την υποβάθμιση του Κοινοβουλίου, σηματοδοτούν μία σειρά από σημαντικές μεταβολές στη λειτουργία του κομματικού συστήματος. «Η αλλαγή αυτή», επισημαίνει ο Πουλαντζάς, «αφορά, βασικά, σε εκείνα που μπορούμε να ονομάσουμε κόμματα εξουσίας με την πιο πεζή έννοια της λέξης: εκείνα που τείνουν να συμμετέχουν (και συμμετέχουν) σε μία τακτική, οργανικά παγιωμένη και προβλεπόμενη από το σύνολο των σημερινών θεσμών του κράτους (και όχι μόνο από τους συνταγματικούς κανόνες) εναλλαγή στην κυβέρνηση», χωρίς από τη διαδικασία

⁸⁷ Για τον πολιτικό ρόλο των σκανδάλων βλ. Γ. Πάσχου, Το πολιτικό σκάνδαλο: ένα ακόμη εμπόρευμα, Ο Πολίτης, 1979, σ. 18 επ.

αυτή να αποκλείονται τα σοσιαλιστικά και τα κομμουνιστικά κόμματα.⁸⁸ Η κρίση αντιπροσωπευτικότητας των κομμάτων εξουσίας επιφέρει έτσι μία δραστική χαλάρωση των δεσμών τους με το συνασπισμό εξουσίας, επιτείνοντας τα συμπτώματα της πολιτικής κρίσης, της κρίσης ηγεμονίας και τελικά της κρίσης του κράτους. Πιο συγκεκριμένα, τα πολιτικά κόμματα από δίκτυα διαμόρφωσης της ιδεολογίας και παραγωγής συναίνεσης μετασχηματίζονται σε ιμάντες μεταβίβασης των εντολών της Κυβέρνησης προς την κοινωνία. Η δημοκρατική νομιμοποίηση αποδυναμώνεται προς όφελος της δημοψηφισματικής νομιμοποίησης. Το κράτος μετατρέπεται σε κέντρο ενός «φαύλου κύκλου» της πολιτικής.

Ο μετασχηματισμός των παραδοσιακών κομμάτων επιδρά και στην εσωτερική τους οργάνωση. Η ενδοκομματική δημοκρατία βραχυκυκλώνεται. Τα κόμματα «από δίαυλοι κυκλοφορίας των πληροφοριών και των διεκδικήσεων που, προερχόμενες από τη βάση και πολιτικά εξεργασμένες μέσα στους κόλπους των, έφταναν στα ηγετικά κέντρα του κράτους (...) μετατρέπονται σε απλά κανάλια εκλαϊκευσης και προπαγάνδας μίας πολιτικής του κράτους που αποφασίζεται σε μεγάλο βαθμό έξω από αυτά».⁸⁹ «Οι βουλευτές», γράφει ο Luigi Ferrajoli, «δεν είναι σήμερα πια αντιπρόσωποι ή πληρεξούσιοι του λαού ή των εκλογέων τους (...) αλλά στην πραγματικότητα αντιπρόσωποι και πληρεξούσιοι, με εντολή αυστηρά δεσμευτική, των κομμάτων με τα ψηφοδέλτια των οποίων εκλέχθηκαν ή, σωστότερα, των γραφειοκρατικών τους μηχανισμών».⁹⁰

Ο θεσμός του Κοινοβουλίου παραμένει λοιπόν αναντικατάστατος θεσμός της φιλελεύθερης δημοκρατίας και αναγκαίο σύστημα διαμεσολάβησης κοινωνίας και πολιτικής. Στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα ωστόσο το Κοινοβούλιο υποβαθμίζεται προς όφελος της εκτελεστικής εξουσίας και, υπό τη θεσμική ή εξωθεσμική πίεση που ασκούν στο σύγχρονο πολιτικό σύστημα άλλες πολιτικές οργανώσεις, με προεξάρχουσες αυτές των πολιτικών κομμάτων (επίσης η κρατική γραφειοκρατία, οι ομάδες πίεσης και συμφερόντων, τα ΜΜΕ

⁸⁸ Βλ. Ν. Πουланτζά, Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός, ό.π., σ. 317.

⁸⁹ Ibidem, σ. 330.

⁹⁰ Βλ. Λ. Φεραγιόλι, Αυταρχική δημοκρατία και κριτική της πολιτικής, 1985, σ. 33.

κ.λπ.), έχει μετασχηματιστεί σε περιθωριακό παίκτη κατά τη λήψη των κρίσιμων πολιτικών αποφάσεων.⁹¹

Συγκεκριμένα, οι κοινοβουλευτικές ομάδες και οι βουλευτές έχουν περιθωριοποιηθεί ως διαμορφωτές και παίκτες επιρροής και αρνησικυρίας έναντι της Κυβέρνησης και των κομμάτων εξουσίας.⁹² Ιδιαίτερα στο πλαίσιο της πρωθυπουργοκεντρικής δημοκρατίας και των σύγχρονων αρχηγικών κομμάτων εξουσίας, τόσο το Κοινοβούλιο όσο και οι βουλευτές δεν λειτουργούν κατ' ουσίαν ως μηχανισμοί με ειδικό βάρος για τη δημοκρατική νομιμοποίηση, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολιτικές και θεσμικές παθογένειες. Παράλληλα, τα φαινόμενα του δημοκρατικού αυταρχισμού, της ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης και της ενδοκομματικής σιδηράς πειθαρχίας επιτείνουν τις αντιδημοκρατικές πρακτικές και το αντιδημοκρατικό φρόνημα στο σκληρό πυρήνα της λαϊκής κυριαρχίας.

Αποτελεί λοιπόν «θεώρημα» της σύγχρονης πολιτικής επιστήμης, ότι η ισορροπία Βουλής-εκτελεστικής εξουσίας έχει σταδιακά μετατοπιστεί προς όφελος των εκτελεστικών θεσμών κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα και ότι καθοριστικό ρόλο στην εν λόγω σχέση διαδραμάτισε η εξέλιξη των σύγχρονων κομματικών συστημάτων.⁹³ Στην ελληνική περίπτωση, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο το κοινοβουλευτικό σύστημα παραμένει ασταθές και εγκλωβισμένο στη γενικότερη κρίση των πολιτικών θεσμών.⁹⁴ Η μεταπολεμική κρίση αντιπροσώπευσης εκφράζεται με την αποσταθεροποίηση της κοινοβουλευτικής λειτουργίας και κορυφώνεται με το στρατιωτικό πραξικόπημα της 21^{ης} Απριλίου 1967. Η αποδυναμωμένη λειτουργία του ελληνικού κοινοβουλευτισμού μεταπολεμικά συνυπάρχει, ωστόσο, με πολιτικά κόμματα που χαρακτηρίζονται

⁹¹ Βλ. A. Heywood, *Key Concepts in Politics*, 2000, σ. 214 επ.

⁹² Παίκτης αρνησικυρίας είναι το ατομικό ή συλλογικό υποκείμενο, η συμφωνία του οποίου είναι αναγκαία για την αλλαγή του status quo. Βλ. Γ. Τσεμπελή, *Παίκτες αρνησικυρίας. Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*, 2008, σ. 57.

⁹³ Βλ. A.R. Ball/B.G. Peters, *Σύγχρονη πολιτική και διακυβέρνηση*, 2001, σ. 254 επ.

⁹⁴ Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση (1922-1974). Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, 1986.

από οργανωτική ανεπάρκεια, προσωποπαγείς πρακτικές και σοβαρά προβλήματα λειτουργίας στις ενδοκομματικές διεργασίες.⁹⁵

Οι νέες σχέσεις εξουσίας μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας οικοδομήθηκαν με βάση τις οργανικές και λειτουργικές αρχές της σύγχρονης κομματικής δημοκρατίας.⁹⁶ Ο ρόλος των κομμάτων μεταδικτατορικά συνέβαλε στην ενδυνάμωση και τη σταθεροποίηση του κοινοβουλευτικού συστήματος. Αναντίλεκτα, η λειτουργία του κοινοβουλευτισμού στη Μεταπολίτευση μπορεί να μην επέτρεψε στο Κοινοβούλιο να ασκήσει εξουσία, ωστόσο παρέμεινε τυπικά και συμβολικά το κατ' εξοχήν σώμα αντιπροσώπευσης της λαϊκής κυριαρχίας και νομιμοποιητική πηγή της μεταδικτατορικής δημοκρατίας. Αυτό όμως που χρήζει ιδιαίτερης επιστημονικής προσοχής είναι ότι ο ποιοτικός μετασχηματισμός των κομμάτων και η επιβολή της κομματικής δημοκρατίας μετέβαλαν περαιτέρω το χαρακτήρα και τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού. Υπό αυτή την οπτική, βασική θεσμική παράμετρο της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας αποτέλεσε η ιδιαίτερη σχέση του Κοινοβουλίου με την κυβερνητική πλειοψηφία, στοιχείο που ανέδειξε την εκτελεστική εξουσία ως κύριο μηχανισμό εξουσίας και κέντρο αποφάσεων.

Το εν λόγω φαινόμενο ως γνωστόν εντάθηκε μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η οποία διαμόρφωσε την πρωθυπουργοκεντρική εκδοχή της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας και αναγόρευσε τον Πρωθυπουργό και αρχηγό του πλειοψηφούντος κόμματος σε κυρίαρχο της πολιτικής ζωής. Ο έλεγχος της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας μέσω της κομματικής πειθαρχίας συντέλεσε αφ' ενός στη μετατροπή του κόμματος μαζών σε κόμμα του κράτους⁹⁷ και, αφ' ετέρου, στην πλήρη ποδηγέτηση του Κοινοβουλίου και του βουλευτή από το δεσπόζον κόμμα και τους μηχανισμούς του. Η λειτουργία ενός

⁹⁵ Βλ. Ν. Γεωργαράκη, *Κόμματα και κομματική δημοκρατία. Προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης στη μεταδικτατορική Ελλάδα*, στον τόμο: Ν. Δεμερτζή (επιμ.), *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, 1994, σ. 262.

⁹⁶ Για τις αρνητικές όψεις αυτής της εξέλιξης, βλ. Χ. Ανθόπουλου, *Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία*, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, 2008, σ. 111 επ. Βλ. επίσης Θ. Διαμαντόπουλου, *Το κομματικό φαινόμενο: Μορφές, συστήματα, οικογένειες κομμάτων*, 1993, σ. 599 επ.

⁹⁷ Βλ. Χ. Βερναρδάκη, *Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το «κόμμα μαζών» στο «κόμμα του κράτους»*, στον τόμο: Χ. Βερναρδάκη/Η. Γεωργαντά/Δ. Γράβαρη/Δ. Κοτρώγιανο (επιμ.), *Τριάντα χρόνια δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Α', 2004, σ. 154 επ.

κοινοβουλευτικού σώματος που διασφάλιζε τη σταθερότητα της κυβερνητικής πλειοψηφίας μπορεί να οδήγησε, αρχικά, σε ισχυρές Κυβερνήσεις και γενικότερα σε ένα ισχυρό σύστημα κομματικής δημοκρατίας, ωστόσο προοπτικά διαμόρφωσε ένα ισχυρό Κοινοβούλιο, με ανίσχυρες κοινοβουλευτικές ομάδες και αδύναμους βουλευτές, χωρίς δυνατότητα να αποτελούν παίκτες αρνησικυρίας στο ελληνικό μεταπολιτευτικό πολιτικό σύστημα.⁹⁸ Αυτή η εξέλιξη αποτυπώθηκε, άλλωστε, στο εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο του εκφερόμενου κοινοβουλευτικού λόγου.

III. Πρωθυπουργοκεντρισμός, παίκτες αρνησικυρίας και κρίση αντιπροσώπευσης: Το ελληνικό παράδειγμα

Ειδικότερα, κατά την πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης (1974-1996), με εξαίρεση ίσως το διάστημα Ιουνίου 1989 - Απριλίου 1990, το παγιωμένο δικομματικό σύστημα λειτούργησε με άξονα την ηγεμονία χαρισματικών πολιτικών ηγετών, τόσο στο επίπεδο των πολιτικών κομμάτων όσο και στο επίπεδο του Υπουργικού Συμβουλίου. Η κυριαρχία του Κωνσταντίνου Καραμανλή και του Ανδρέα Παπανδρέου στο πολιτικό σκηνικό δεν διαμόρφωσε μόνο την οργάνωση και τη λειτουργία των κομμάτων που αυτοί ίδρυσαν και τα οποία εναλλάχθηκαν στην πολιτική εξουσία καθ' όλο το διάστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, αλλά οριοθέτησε συνολικά τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Παρόμοια και κατά την «οκταετία του εκσυγχρονισμού» που ακολούθησε, ο Κώστας Σημίτης αξιοποίησε συχνά τις υπηρεσίες υποστήριξης του Γραφείου Πρωθυπουργού ως ένα άτυπο Υπουργικό Συμβούλιο. Την περίοδο μετά τον Μάρτιο του 2004, ο Κώστας Καραμανλής εμφανίζεται και αυτός ως αδιαμφισβήτητος ηγέτης στο κόμμα, την Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας, παρά την εντεινόμενη κριτική που δέχεται από το φθινόπωρο του 2008.

⁹⁸ Βλ. Α. Αλεξόπουλου, «Veto Players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, στον τόμο: Γ. Κοντογιώργη/Κ. Λάβδα/Μ. Μενδρινού/Δ. Χρυσόχου (επιμ.), Τριάντα χρόνια δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004, Τόμος Β', 2004, σ. 188 επ.

Η πολιτική πρακτική της ισοπεδωτικής μονοκρατορίας του Πρωθυπουργού στην Κυβέρνηση και του αρχηγού του κόμματος στην κοινοβουλευτική ομάδα και το πολιτικό κόμμα διαμόρφωσε συγκεκριμένους τόπους και σημεία αναφοράς για τη λειτουργία των οργάνων αυτών. Έτσι, οι προσπάθειες συλλογικότερης λειτουργίας της Κυβέρνησης, η δυναμική παρέμβαση της κοινοβουλευτικής ομάδας στην ουσιαστική χάραξη της κυβερνητικής ή της αντιπολιτευτικής πολιτικής ή ακόμη και η διατύπωση κριτικών θέσεων, πολιτικών τάσεων ή, πολύ περισσότερο, ενδοκομματικών αμφισβητήσεων αντιμετωπίζονται σήμερα όλο και συχνότερα ως φαινόμενα παθογένειας και όχι ως επακόλουθα της δημοκρατικής λειτουργίας πλουραλιστικά δομημένων πολιτικών μορφωμάτων.

Η εκλογίκευση του κοινοβουλευτικού συστήματος, η θεσμοποίηση των πολιτικών κομμάτων και η ανάδειξη των κοινοβουλευτικών ομάδων σε κυρίαρχο κοινοβουλευτικό υποκείμενο, αναγκαίο για την οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία του Κοινοβουλίου, σε συνδυασμό με την αποψίλωση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, κατέστησαν τις κοινοβουλευτικές ομάδες εν δυνάμει αντίβαρο στη μονοκρατορία του Πρωθυπουργού. Ωστόσο η δυσλειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων, η οποία εντάσσεται σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό και πολιτικό πολιτισμό, είχε ως συνέπεια την περαιτέρω υποβάθμιση των κοινοβουλευτικών θεσμών. Ο ρόλος των κοινοβουλευτικών ομάδων περιορίστηκε *de facto* στην αποσπασματική αμφισβήτηση της μονοκρατορίας του εκάστοτε αρχηγού ή στην αντιπαράθεση με την κομματική ηγεσία σχετικά με την κατανομή πολιτικών ρόλων.⁹⁹

Στο πλαίσιο της κομματικής δημοκρατίας η υποχώρηση της αυτοδύναμης πολιτικής πράξης και εντολής των βουλευτών προς όφελος των κοινοβουλευτικών ομάδων θεσμοποιείται τόσο στο επίπεδο του συνταγματικού κειμένου όσο και στο επίπεδο των κανονισμών των νομοθετικών σωμάτων. Ο προνομιακός ρόλος των κομμάτων στην οργάνωση των εκλογών, η διπλή ιδιότητα των βουλευτών ως εκπροσώπων του λαού, αλλά ταυτόχρονα ως

⁹⁹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων. Μια πολιτειολογική προσέγγιση, 1996, σ. 37 επ.

εκπροσώπων ενός συγκεκριμένου κόμματος, αποτελούν δεδομένα που περιορίζουν τη δυνατότητα αυτοτελούς δράσης του βουλευτή.

Η θεσμική αξία την οποία αναγνωρίζει η έννομη τάξη στο βουλευτή, στις περισσότερες δυτικές δημοκρατίες, με επίκεντρο τον συνταγματοπονημένο κανόνα της ελεύθερης εντολής, εμφανίζεται περαιτέρω υποβαθμισμένη στο επίπεδο της πολιτικής πραγματικότητας, τόσο λόγω της εξάρτησης της βουλευτικής εκλογής από την ένταξη στους κομματικούς συνδυασμούς, όσο και εξαιτίας των περιορισμένων δυνατοτήτων έκφρασης του μεμονωμένου βουλευτή κατά τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι θίγεται ο πυρήνας της βουλευτικής ανεξαρτησίας και κατά προέκταση του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Ούτε η κομματική πειθαρχία, ούτε η εναρμόνιση στις ψηφοφορίες με τις αποφάσεις της κοινοβουλευτικής ομάδας, ούτε η διαγραφή από τον κομματικό σχηματισμό με τον οποίο εξελέγη ή η αυτόβουλη αποχώρηση από αυτόν μπορούν να οδηγήσουν στην απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας ή στη στέρηση της ελεύθερης γνώμης και της κατά συνείδηση ψήφου του βουλευτή.¹⁰⁰ Έτσι, η κομματική εξάρτηση των βουλευτών αφ' ενός και η κατοχυρωμένη ελεύθερη εντολή αφ' ετέρου, εμφανίζονται να δημιουργούν πεδία έντασης ανάμεσα στο κομματικό και το αντιπροσωπευτικό στοιχείο.¹⁰¹ Από τη στιγμή, όμως, που η κοινοβουλευτική αντιπροσώπευση μέσω ανεξάρτητων βουλευτών έχει αντικατασταθεί από τη Βουλή των κοινοβουλευτικών ομάδων, η προσέγγιση της αρχής της ελεύθερης εντολής είναι δυνατή μόνο υπό το πρίσμα των δεδομένων της πολυκομματικής δημοκρατίας. Κατά συνέπεια, αναπτύσσει την κανονιστική της ισχύ στο πεδίο των σχέσεων των βουλευτών με την κοινοβουλευτική ομάδα και το κόμμα στο οποίο ανήκουν.¹⁰²

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη δυνατότητα των βουλευτών να εντάσσονται στην κοινοβουλευτική ομάδα της επιλογής τους, ανεξαρτήτως του κόμματος με το συνδυασμό του οποίου εκλέχθηκαν, ή να μην ενταχθούν σε

¹⁰⁰ Για το ζήτημα της ελεύθερης εντολής στο πλαίσιο της κομματικής δημοκρατίας τον αρχικό προβληματισμό έθεσε ο G. Leibholz, *Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes*, στο: *Recht, Staat und Wirtschaft*, Bd. III, 1951, σ. 99 επ.

¹⁰¹ Βλ. Π. Φουντεδάκη, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, 1987, σ. 277. Πρβλ. επίσης D. Tsatsos/M. Morlok, *Parteienrecht*, 1982, σ. 204.

¹⁰² Βλ. αναλυτικά επ' αυτού πιο κάτω, κεφάλαιο τρίτο.

καμία κοινοβουλευτική ομάδα, ή τέλος να εκφράζουν θέσεις διαφοροποιημένες από αυτές της κοινοβουλευτικής τους ομάδας, παρουσιάζει στην πράξη περιορισμένη σημασία και εφαρμογή ή, πάντως, αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα, δεδομένου ότι τόσο η επανεκλογή όσο και οι δυνατότητες θεσμικής έκφρασης του βουλευτή εξαρτώνται από την κομματική του ένταξη. Συνεπώς η ευχέρεια των βουλευτών να ενταχθούν σε κάποια κοινοβουλευτική ομάδα ή να παραμείνουν ανεξάρτητοι και η διασφάλιση της έστω στοιχειώδους μεμονωμένης έκφρασής τους ως ανεξάρτητων δεν θα ήταν ορθό να αναδειχθεί, στο πλαίσιο του σύγχρονου εκλογικευμένου κοινοβουλευτισμού και του κράτους των κομμάτων, σε κεντρικό άξονα της πολιτικής και επιστημονικής συζήτησης. Στο ερώτημα «Βουλή των κοινοβουλευτικών ομάδων ή Βουλή των βουλευτών», οι δομές της κομματικής δημοκρατίας και κυρίως η ίδια η λογική του πολιτεύματος στις σύγχρονες αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες έχουν ήδη αναδείξει την κυριαρχία της πρώτης εκδοχής. Αυτό σημαίνει ότι θα αποτελούσε κατ' ουσίαν υπεκφυγή η προσπάθεια αναζήτησης μίας ισορροπίας μεταξύ της Βουλής των κοινοβουλευτικών ομάδων και της Βουλής των βουλευτών.¹⁰³

Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία σηματοδοτείται από τη συνταγματοποίηση του θεσμού των πολιτικών κομμάτων, που μέχρι τότε είχε αναπτυχθεί στο περιθώριο του Συντάγματος, ενώ περιορισμένες υπήρξαν και οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Η περίοδος αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί, ωστόσο, ως «κομματική» δημοκρατία και για το λόγο ότι τα πολιτικά κόμματα εμφανίζονται πλέον να επιτελούν την καθοριστική λειτουργία κοινωνικής και πολιτικής ενσωμάτωσης, κυρίως μέσω της πελατειακής διανομής προνομίων στη βάση της υποκατάστασης συμφερόντων.¹⁰⁴

Με άξονα την ήπια ρύθμιση του άρθρου 29 του Συντάγματος –ήπια με την έννοια ότι το κομματικό φαινόμενο δεν οριοθετήθηκε ούτε από ένα συγκεκριμένο ορισμό, ούτε από συνταγματικούς περιορισμούς όσον αφορά τους σκοπούς ή την ιδεολογική φυσιογνωμία των κομμάτων, ούτε από τη δυνατότητα δικαστικής απαγόρευσής τους– διαμορφώθηκε ένα παγιωμένο

¹⁰³ Πρβλ. Π. Φουντεδάκη, Τα δικαιώματα των βουλευτών, 1993, σ. 45 επ.

¹⁰⁴ Βλ. Δ. Χαραλάμπη, Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, 1989, σ. 321 επ., Ch. Lyrantzis, Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of Bureaucratic Clientelism?, West European Politics 7/1984, σ. 99 επ.

κομματικό σύστημα όπου, παρά την ύπαρξη σταθερών οργανωτικών δομών και ευρύτερης μαζικής υποστήριξης και την υποχώρηση του προγενέστερου, καθαρά προσωποπαγούς χαρακτήρα τους, τα πολιτικά κόμματα διακρίνονται για τον έντονο αρχηγισμό και τα ελλείμματα ως προς την ενδοκομματική δημοκρατία. Το κομματικό σύστημα κατά τη Γ' Ελληνική Δημοκρατία χαρακτηρίζεται από την ανάδειξη ισχυρών μονοκομματικών κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών και ισχυρών Κυβερνήσεων, που λειτούργησαν παραμερίζοντας το συλλογικό σύστημα, με εξαίρεση την περίοδο Ιουνίου 1989 - Απριλίου 1990 κατά την οποία οι Κυβερνήσεις διέθεταν την εμπιστοσύνη περισσότερων του ενός κοινοβουλευτικών σχηματισμών, με συνέπεια η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου να προσλάβει συλλογικότερο χαρακτήρα.¹⁰⁵

Στο παρελθόν το πλέγμα του πελατειακού συστήματος είχε οδηγήσει σε μία ψευδεπίγραφη θεσμική αυτοτέλεια του βουλευτή. Με την ανάδειξη των κομματικών μηχανισμών σε αποδέκτες των πελατειακών αιτημάτων επήλθε ο περιορισμός αυτής της θεσμικής αυτοτέλειας. Η ισχύς των μεμονωμένων βουλευτών, αλλά και των ίδιων των κοινοβουλευτικών ομάδων, συρρικνώθηκε προς όφελος των κομματικών ηγεσιών. Η αυστηρή κομματική πειθαρχία, η μονοπώληση των κοινοβουλευτικών εργασιών από τα κόμματα και ο περιορισμός της λειτουργίας του Κοινοβουλίου σε βήμα αγορεύσεων με σκοπό τον εντυπωσιασμό παρά την ουσιαστική αντιπαράθεση επιχειρημάτων επί συγκεκριμένων ζητημάτων, οδήγησαν τελικά στον περιορισμό της νομιμοποιητικής λειτουργίας της Βουλής και στη δημιουργία μίας εικόνας άβουλων και αμέτοχων βουλευτών, που ελάχιστα συμβάλλουν στη συνδιαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 η συγκέντρωση της εξουσίας στον Πρωθυπουργό εγγράφεται πλέον και τυπικά στους πολιτειακούς θεσμούς.¹⁰⁶ Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του πολιτεύματος, που εκφράζεται στο συνταγματικό επίπεδο με τη νομική αυτοτέλεια και τη λειτουργική υπεροχή του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο της Κυβέρνησης, σε συνδυασμό με τις

¹⁰⁵ Για τη λειτουργία των Υπουργικών Συμβουλίων κατά την περίοδο 1974-1990, βλ. Α. Λοβέρδου, Κυβέρνηση. Συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, 1991, σ. 231 επ.

¹⁰⁶ Βλ. Α. Μάνεση, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989, σ. 17 επ., Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', 1993, σ. 421 επ.

στρατηγικές ελέγχου του εκλογικού αποτελέσματος μέσω εκλογικών νόμων ενισχυμένης αναλογικής,¹⁰⁷ συγκροτούν πλέον ανοικτά εκείνο το θεσμικό περίγραμμα που συνέτεινε στην αρχηγική φυσιογνωμία του παγιωμένου κομματικού συστήματος, στην απονέκρωση ή την υπολειτουργία συλλογικών οργάνων όπως η Κυβέρνηση και οι κοινοβουλευτικές ομάδες και, σε τελική ανάλυση, στον περιορισμό του ρόλου των κομμάτων σε αναπαραγόμενους πελατειακούς μηχανισμούς διανομής προνομίων και κρατικών πόρων.¹⁰⁸

Η σαφής πλέον απόσταση ανάμεσα στον καταστατικά δηλούμενο κανόνα της ενδοκομματικής δημοκρατίας και στην πραγματικότητα της παραβίασής του από την αρχηγική ή συγκεντρωτική-γραφειοκρατική λειτουργία των κομμάτων, η μονοκρατορία ή ενίοτε η ισοπεδωτική επιβολή των Πρωθυπουργών στο Υπουργικό Συμβούλιο, η κρίση του Κοινοβουλίου ως νομοθετικού οργάνου και η επιβεβαίωση ότι «στον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό που βιώνουμε, κυβερνητική ευθύνη ενώπιον της Βουλής προδήλως δεν υπάρχει»,¹⁰⁹ όλα τα προηγούμενα συνθέτουν το θεσμικό περίγραμμα της πραγματικής λειτουργίας των κοινοβουλευτικών θεσμών.

Οι κοινοβουλευτικές ομάδες υπήρξαν ωστόσο εκείνο το πεδίο συλλογικής άσκησης της πολιτικής όπου εκδηλώθηκαν –ή, πάντως, εμφανίστηκαν στη δημοσιότητα σε ευρύτερη έκταση– οι ενδοκομματικές εντάσεις και προβλήθηκαν οι εδραίες απαιτήσεις για συλλογικότερη άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Ανάλογα με τις ιστορικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες κάθε κομματικού σχηματισμού, οι κοινοβουλευτικές ομάδες, ακριβώς λόγω των προνομιακών όρων ανεξαρτησίας και δημοσιότητας των μελών τους σε σχέση προς τα απλά μέλη ή τα μεσαία στελέχη των κομμάτων, αποτέλεσαν τα συλλογικά όργανα όπου τέθηκε υπό αμφισβήτηση, συνήθως μάλιστα εκτός επίσημων διαδικασιών, η αρχηγική και συγκεντρωτική λειτουργία των κομματικών και κυβερνητικών οργάνων.

¹⁰⁷ Βλ. για το θέμα αυτό Η. Νικολακόπουλου/Γ. Παπαδημητρίου, Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία, 1985, σ. 13 επ.

¹⁰⁸ Πρβλ. Δ. Χαραλάμπη, Πελατειακές σχέσεις, ό.π., σ. 284.

¹⁰⁹ Βλ. Π. Παραρά, Η επιστροφή του δυαδικού κοινοβουλευτισμού, ΤοΣ 1996, σ. 333 επ.

IV. Η σχετική αυτονομία των κοινοβουλευτικών ομάδων

Από τα μέσα του 2008 εντάθηκαν τα φαινόμενα δημόσιας διαφοροποίησης βουλευτών, και των δύο κομμάτων εξουσίας, από τις επίσημες κομματικές θέσεις. Οι διαφοροποιήσεις αυτές κλιμακώνονται όσο φθίνει η συνολική εκλογική δύναμη των μεγάλων κομμάτων και ο δικομματισμός. Για την Κυβέρνηση, η οποία διαθέτει οριακή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, κάθε δήλωση των «ανταρτών» βουλευτών της εμφανίζεται ως απειλή για την κυβερνητική σταθερότητα. Από την άλλη πλευρά, οι αποκλίσεις που καταγράφονται σε επιμέρους θέματα από αρκετούς βουλευτές της αξιωματικής αντιπολίτευσης απέναντι στις κεντρικές επιλογές ή στις ανακοινώσεις της κομματικής ηγεσίας, τροφοδοτούν μία συνεχή συζήτηση σχετικά με την πολιτική ικανότητα του κόμματος να διεκδικήσει την εξουσία.

Η αντίδραση των κομματικών ηγεσιών, τόσο της Νέας Δημοκρατίας όσο και του ΠΑΣΟΚ, συνίσταται στην άμεση ή έμμεση διάχυση της απειλής διαγραφών προς τους διαφωνούντες βουλευτές, ως δείγματος αρχηγικής πυγμής και ως μέσου διαφύλαξης της περιώνυμης κομματικής πειθαρχίας. Για τον Πρωθυπουργό, μία απόφαση δεύτερης διαγραφής ασφαλώς εμπεριέχει ρίσκο υψηλού βαθμού, τη στιγμή που το κόμμα του διαθέτει πλέον μόλις 151 βουλευτές, ενώ ταυτόχρονα εκκρεμούν σοβαρά σκάνδαλα στα οποία κατηγορούνται ως εμπλεκόμενοι βουλευτές της πλειοψηφίας. Από την πλευρά του ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν δίστασε να διαγράψει τον πρώην Πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη, με μία θεσμικά πρωτοφανή απόφαση, επειδή διατύπωσε διαφορετική γνώμη σε ένα ζήτημα «υψηλής πολιτικής», προφανώς με σκοπό να προειδοποιήσει τους βουλευτές που εκφράζουν ελεύθερα τις τυχόν διαφορετικές τους θέσεις. Και στα δυο κόμματα εξουσίας καθίσταται, λοιπόν, εμφανής η συρρίκνωση του πεδίου ελεύθερης και κατά συνείδηση έκφρασης και δράσης των βουλευτών, ενώ περιορίζονται τα περιθώρια λειτουργίας των κοινοβουλευτικών ομάδων ως παικτών αρνησικυρίας έναντι των πρωθυπουργικών και αρχηγικών εξουσιών.

Η αυτορρυθμιστική ικανότητα των κοινοβουλευτικών ομάδων είναι βέβαια εξ ορισμού σημαντικά περιορισμένη σε σχέση με την αυτορρυθμιστική

ικανότητα των κομμάτων. Η ελεύθερη διαμόρφωση των κομματικών επιλογών, που αναφέρονται στη δομή, την οργάνωση και τη λειτουργία τους, περιορίζεται μόνο από τη ρύθμιση του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος, που επιβάλλει τη σύμφωνη προς «την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος» δράση τους, κατοχυρώνοντας σε ευρεία έκταση την καταστατική αυτονομία των πολιτικών κομμάτων. Αντίθετα η αυτορρυθμιστική ικανότητα των κοινοβουλευτικών ομάδων, ως θεσμικών οργάνων με κατ' εξοχήν πεδίο δράσης την κρατική-κοινοβουλευτική σφαίρα, εμφανίζεται συγκριτικά συρρικνωμένη και οριοθετείται από μια σειρά επιταγών του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής.

Η δέσμευση των κοινοβουλευτικών ομάδων από τις αρχές που διέπουν το Κοινοβούλιο απορρέει αφ' ενός από το χαρακτήρα τους ως συλλογικών, *suī generis* οργάνων της Βουλής, και αφ' ετέρου από την εξάρτηση της σύστασής τους από τη βούληση των βουλευτών που τις απαρτίζουν.¹¹⁰ Ωστόσο η σύνδεση των κοινοβουλευτικών ομάδων με ένα συγκεκριμένο κόμμα συνεπάγεται μία σειρά υποχρεώσεων ή δεσμεύσεων για τα μέλη τους, οι οποίες αποτυπώνονται στον Κανονισμό της Βουλής και στα καταστατικά των κομμάτων. Επιβεβλημένη είναι λοιπόν η οριοθέτηση της συνταγματικής και πολιτικής λειτουργίας κόμματος και κοινοβουλευτικής ομάδας, προκειμένου να αρθεί η συγκρουσιακή λογική που υφέρπει τις σχέσεις τους.

Όσον αφορά την εσωτερική λειτουργία των κομμάτων, ο συγκεκριμένος ρόλος των κοινοβουλευτικών ομάδων προσδιορίζεται σύμφωνα με την καταστατική κομματική αυτονομία, ανάλογα με την αντίληψη που έχει κάθε κόμμα για τον ρόλο αυτό. Το κόμμα οφείλει να απονέμει στα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας τη δυνατότητα λόγου και αντιλόγου κατά τη χάραξη της κομματικής στρατηγικής και πολιτικής. Η βαρύτητα των θέσεων που εκφράζονται από τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας στο πλαίσιο της χάραξης της κομματικής πολιτικής για τη λήψη των αποφάσεων του κόμματος, εξαρτάται ακριβώς από το ρόλο που κάθε κόμμα έχει απονείμει στην

¹¹⁰ Βλ. G. Kretschmer, *Fraktionen – Parteien in Parlament*, 1984, σ. 73 επ., J. Jekewitz, *Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen*, στον τόμο: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, σ. 1037 επ.

κοινοβουλευτική του ομάδα. Ωστόσο οι εγγυήσεις και η δημοσιότητα που παρέχει η βουλευτική ιδιότητα διασφαλίζουν την προνομιακή συμμετοχή των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας στη διαμόρφωση της κομματικής πολιτικής και στην καταγραφή δημόσια ορατών και οργανωμένων ενδοκομματικών συσπειρώσεων γύρω από τον πολιτικό αντίλογο προς την κρατούσα κομματική ιδεολογία και πολιτική.¹¹¹

Η υποβόσκουσα αντιπαράθεση μεταξύ κομματικών και κοινοβουλευτικών στελεχών εντείνεται ακόμη περισσότερο στο πλαίσιο της δημοσιοποίησης και της κοινοβουλευτικής έκφρασης των κομματικών αποφάσεων. Ενώ στο επίπεδο της χάραξης της κομματικής πολιτικής η αυτορρυθμιστική ικανότητα των πολιτικών κομμάτων αποτελεί την αδιαμφισβήτητη αρχή λήψης των αποφάσεων του κόμματος, αντίθετα στο επίπεδο της δημόσιας έκφρασης και των κοινοβουλευτικών εργασιών η κοινοβουλευτική ομάδα εμφανίζεται να απολαύει μίας «σχετικής αυτονομίας». Η κοινοβουλευτική ομάδα και ο μεμονωμένος βουλευτής-μέλος αυτής δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν ως αμέτοχοι εκτελεστές αποφάσεων οι οποίες λαμβάνονται ερήμην αυτών, ή πάντως με μηδαμινή συμμετοχή τους στα κομματικά όργανα. Το έργο των βουλευτών, στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής ομάδας, συνίσταται στο συμπροσδιορισμό των νομοθετικών και ελεγκτικών επιλογών. Ο Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας, που διαθέτει μία σειρά προνομιακών δυνατοτήτων συμμετοχής στο κοινοβουλευτικό έργο, είτε συμπίπτει με τον αρχηγό του κόμματος είτε όχι, δεν ασκεί αυτές τις δυνατότητες κατά βούληση, αλλά σύμφωνα με τις δημοκρατικά ειλημμένες αποφάσεις της κοινοβουλευτικής ομάδας ως συλλογικού οργάνου.¹¹² Κατά συνέπεια, η κοινοβουλευτική ομάδα αποτελεί το χώρο όπου (θα έπρεπε να) εξειδικεύονται οι κομματικές αποφάσεις και κατά μείζονα λόγο προσδιορίζεται ο τρόπος υλοποίησης, στο επίπεδο των κοινοβουλευτικών εργασιών, της ιδεολογικοπολιτικής γραμμής του κόμματος.

Η σχετική αυτονομία της κοινοβουλευτικής ομάδας έναντι του κόμματος αποτυπώνεται σε μία σειρά συνταγματικών διατάξεων. Κατ' αρχάς, με την

¹¹¹ Βλ. Δ. Τσάτσου, Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου, 1983, σ. 48.

¹¹² Πρβλ. Π. Φουντεδάκη, Τα δικαιώματα των βουλευτών, ό.π., σ. 150 επ.

αναθεώρηση του 1986, οι ρυθμίσεις των άρθρων 37 παρ. 4 εδ. α' και 38 παρ. 2 του Συντάγματος καταδεικνύουν τη διαφοροποίηση μεταξύ κοινοβουλευτικής ομάδας και κόμματος, στο μέτρο που αποσυνδέεται με σαφήνεια η ιδιότητα του αρχηγού του κόμματος από αυτή του Πρωθυπουργού.¹¹³ Ταυτόχρονα, απονέμεται αποκλειστική αρμοδιότητα στην κοινοβουλευτική ομάδα για την υπόδειξη του εντολοδόχου Πρωθυπουργού, χωρίς την άμεση παρέμβαση ή τον πειθαναγκασμό της από το κόμμα στο οποίο ανήκει. Ωστόσο η πολιτική λειτουργία της κοινοβουλευτικής ομάδας, ως αποτελέσματος της εκλογικής πειστικότητας ενός πολιτικού κόμματος, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την οργάνωση και την ιδεολογία του κόμματος αυτού και υπακούει τόσο στη νομική δεοντολογία του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, όσο και στη θεσμική δεοντολογία που πηγάζει από το συγκεκριμένο κομματικό θεσμό.¹¹⁴

Σύμφωνα με τις προηγούμενες θεωρητικές και εμπειρικές διαπιστώσεις, η κοινοβουλευτική ομάδα εμφανίζεται, πρώτον, να συμπράττει κατά τη διαμόρφωση των ιδεολογικών και πολιτικών αποφάσεων του κόμματος σε τέτοιο βαθμό και έκταση, όσο της απονέμει η καταστατική αυτονομία του κόμματος· δεύτερον να εξειδικεύει και να προσδιορίζει τον τρόπο δημοσιοποίησης αυτών των αποφάσεων στο επίπεδο των κοινοβουλευτικών εργασιών· και, τρίτον, να διαθέτει κάποιες αποκλειστικές αρμοδιότητες, όπως την υπόδειξη εντολοδόχου Πρωθυπουργού στις συνταγματικά προβλεπόμενες περιπτώσεις, αρμοδιότητες τις οποίες ωστόσο δεν μπορεί να ασκεί πέρα και έξω από την κομματική ιδεολογία και δεοντολογία την οποία υπηρετεί. Πέραν τούτου, όμως, η ιδιαίτερη θεσμική θέση της κοινοβουλευτικής ομάδας, όπως καθορίζεται από τη συνταγματοποιημένη αρχή της ελεύθερης εντολής, την καθιστά παράγοντα αποτροπής αδιαφανών ή αυθαίρετων κομματικών ενεργειών, που θα έθεταν εν αμφιβόλω τη δημοκρατική λειτουργία και την

¹¹³ Πρβλ. Ευ. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σ. 625 επ. Βλ. αναλυτικά επ' αυτού πιο κάτω, κεφάλαιο πέμπτο.

¹¹⁴ Βλ. Δ. Τσάτσο, Ένα ανιστόρητο δίλημμα, στον τόμο: του ιδίου, Ελληνική Πολιτεία, 1997, σ. 355 επ., όπου επισημαίνεται ότι «αλίμονο αν στη βάση μιας απαράδεκτης διάζευξης (ή κοινοβουλευτική ομάδα ή κομματικά όργανα) έφθαναν στην αποβολή των κομματικών οργάνων από τον σχετικό διάλογο». Είναι αξιοσημείωτο ότι κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 είχε προταθεί από τον Δ. Τσάτσο, ως Γενικό Εισηγητή της μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, να εκλέγεται ο Πρωθυπουργός από το καταστατικά αρμόδιο όργανο του κόμματος και όχι από την κοινοβουλευτική ομάδα.

αξιοπιστία των πολιτικών κομμάτων και κατ' επέκταση συνολικά του πολιτικού συστήματος.¹¹⁵ Παράλληλα, η κοινοβουλευτική ομάδα είναι ασφαλώς υποχρεωμένη να διαφυλάττει τη θεσμική διάσταση της ενδοκομματικής αντιπολίτευσης, μέσα στα όρια της ενότητας, της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας του κομματικού σχηματισμού.¹¹⁶

Η διαμόρφωση της πολυκομματικής δημοκρατίας δεν συνεπάγεται μόνο την αναδιάταξη της σχέσης πολιτικού κόμματος και κοινοβουλευτικής ομάδας, αλλά και της σχέσης πλειοψηφούσας κοινοβουλευτικής ομάδας και Κυβέρνησης. Η σύμπτωση κυβερνώσας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και Κυβέρνησης μεταφέρει το βάρος της ελεγκτικής λειτουργίας του Κοινοβουλίου στην αντιπολίτευση. Αυτό δεν σημαίνει, πάντως, ταύτιση της πλειοψηφούσας κοινοβουλευτικής ομάδας με την Κυβέρνηση. Βέβαια, μία πραγματική αντίθεση μεταξύ τους προϋποθέτει σύγκρουση στο εσωτερικό του κυβερνώντος κόμματος ή της πλειοψηφούσας κοινοβουλευτικής ομάδας.¹¹⁷ Ωστόσο η συνταγματική δυνατότητα των βουλευτών να μετέχουν στην Κυβέρνηση καθιστά, πολύ συχνά, δυσδιάκριτη τη διαφοροποίηση μεταξύ των δύο συλλογικών οργάνων, κυρίως υπό την έννοια της σύμπτωσης θέσεων και πολιτικών αποφάσεων και της στήριξης, από την πλευρά της κοινοβουλευτικής ομάδας, των επιλογών της Κυβέρνησης.

Τίθεται, συνεπώς, το μείζον ζήτημα σε ποιο βαθμό μετέχει η κοινοβουλευτική ομάδα στη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής, μέχρι ποιο σημείο δεσμεύεται να στηρίζει τις αποφάσεις της Κυβέρνησης και, αντίστροφα, εάν είναι υποχρεωμένη η Κυβέρνηση να λαμβάνει υπόψη τις προτάσεις της κοινοβουλευτικής ομάδας κατά τη διαμόρφωση των κυβερνητικών θέσεων. Τέλος, ποια είναι η θέση του Πρωθυπουργού έναντι της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία και αυτός ανήκει και σε ποιο βαθμό δεσμεύεται από τις αποφάσεις της.

Όσον αφορά τη σχέση Κυβέρνησης και πλειοψηφούσας κοινοβουλευτικής ομάδας, οι ρόλοι είναι κατά το Σύνταγμα σαφώς διακριτοί. Όπως το κόμμα

¹¹⁵ Πρβλ. D. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, ό.π., σ. 213 επ.

¹¹⁶ Βλ. Δ. Τσάτσου, Η ενδοκομματική αντιπολίτευση, ό.π., σ. 49-50.

¹¹⁷ Βλ. Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', ό.π., σ. 108-109, Ξ. Κοντιάδη, Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων, ό.π., σ. 141 επ.

χαράζει την κομματική πολιτική, που οφείλει η κοινοβουλευτική ομάδα να εξειδικεύσει στο επίπεδο των κοινοβουλευτικών εργασιών, έτσι και η Κυβέρνηση είναι μόνη αρμόδια για τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής. Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 Συντ., «η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων». Με μία σειρά συνταγματικών και νομοθετικών επιταγών, η διάταξη αυτή εξειδικεύεται τόσο ως προς το οργανωτικό όσο και ως προς το ουσιαστικό της μέρος. Παρ' όλα αυτά, η Κυβέρνηση δεσμεύεται με βάση τις προγραμματικές της δηλώσεις έναντι της πλειοψηφούσας κοινοβουλευτικής ομάδας, που της παρέσχε ψήφο εμπιστοσύνης και στηρίζει την πολιτική της στο Κοινοβούλιο, κατά τρόπο διττό:

- Αφ' ενός, είναι υποχρεωμένη να κατευθύνει την κρατική πολιτική πάνω στους θεμελιώδεις ιδεολογικούς και πολιτικούς άξονες που έχει επαγγελθεί το κόμμα στο οποίο ανήκει η κοινοβουλευτική πλειοψηφία που την στηρίζει. Σημείο αναφοράς εν προκειμένω αποτελούν οι εκλογικές δεσμεύσεις του κόμματος και οι προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησης. Η πίεση της Κυβέρνησης ή η σύγκρουσή της με την πλειοψηφούσα κοινοβουλευτική ομάδα δεν εξαντλείται στις επιμέρους μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλά μπορεί να κορυφωθεί με την πρόταση εμπιστοσύνης ή «ψευδοεμπιστοσύνης» ή και δυσπιστίας.¹¹⁸

- Αφ' ετέρου, η Κυβέρνηση είναι σκόπιμο να επικοινωνεί τόσο με την κοινοβουλευτική ομάδα όσο και με το κόμμα, προκειμένου να έχει πλήρη ενημέρωση της εξελισσόμενης κοινής γνώμης στα θέματα που χειρίζεται, αλλά και προκειμένου να διασφαλίζεται η συνοχή στον άξονα κόμμα-κοινοβουλευτική ομάδα-Κυβέρνηση. Ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν υφίσταται νομική δέσμευση της Κυβέρνησης για τη λήψη των τελικών αποφάσεων όσον αφορά τη χάραξη της κρατικής πολιτικής ούτε από το κόμμα ούτε από την κοινοβουλευτική ομάδα.

¹¹⁸ Ο όρος «πρόταση ψευδοεμπιστοσύνης» αποδίδει την πρόθεση θεαματικής επικοινωνίας της Κυβέρνησης με το εκλογικό σώμα ή πίεσης της αντιπολίτευσης ή υπερψήφησης μίας κυβερνητικής πρότασης για την οποία έχουν εκφραστεί έντονες κοινοβουλευτικές ή εξωκοινοβουλευτικές αντιδράσεις. Βλ. σχετικά Α. Λοβέρδου, Η ποινική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα, 1995, σ. 75-76.

Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι το ζήτημα της σχέσης του Πρωθυπουργού με την κοινοβουλευτική ομάδα στην οποία ανήκει, ιδίως στην περίπτωση που δεν κατέχει ταυτόχρονα και τη θέση του αρχηγού του κόμματος, άρα αντλεί τη νομιμοποίησή του απευθείας από την κοινοβουλευτική ομάδα. Το πρόβλημα τέθηκε στην πράξη ενόψει της ψήφισης του κανονισμού λειτουργίας της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΠΑΣΟΚ, το Μάιο 1996, με επίκεντρο το ερώτημα εάν η δυνατότητα του Πρωθυπουργού να υποβάλλει παραίτηση της Κυβέρνησης, προκειμένου να προσφύγει σε εκλογές, με πρότασή του προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, είναι σκόπιμο να προϋποθέτει σύμφωνη γνώμη ή ενημέρωση της κοινοβουλευτικής ομάδας.¹¹⁹

Με βάση τις αρμοδιότητες που απονέμει το Σύνταγμα στον Πρωθυπουργό, είτε ως πρόεδρο του Υπουργικού Συμβουλίου είτε ατομικά, ως άμεσο μονοπρόσωπο όργανο του κράτους, αλλά και σύμφωνα με την πρακτική που ακολουθήθηκε από το 1975 έως και σήμερα, αναδεικνύεται τελικά ο πρωθυπουργοκεντρικός χαρακτήρας του πολιτεύματος. Αυτό δεν αναιρεί το γεγονός ότι ο Πρωθυπουργός εξαρτάται από τη νομιμοποιητική λειτουργία του κόμματος και της κοινοβουλευτικής ομάδας. Ωστόσο, τούτο δεν τον καθιστά «όμηρο ή ανακλητό εκτελεστικό υπάλληλο του κόμματος», αλλά «εκφραστή μιας πολιτικής φιλοσοφίας», πράγμα το οποίο σημαίνει ότι «Πρωθυπουργός, Κυβέρνηση, κοινοβουλευτική ομάδα και κόμμα λειτουργούν με διαφορετικούς ρόλους προς την ίδια κατεύθυνση».¹²⁰ Η συνεργασία Πρωθυπουργού-Κυβέρνησης με την κοινοβουλευτική ομάδα από την οποία προέρχονται αναβαθμίζει το ρόλο της κοινοβουλευτικής ομάδας και των μεμονωμένων βουλευτών, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί πηγή νομιμοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής, καθώς κατ' αυτό τον τρόπο η Κυβέρνηση αξιοποιεί μία σειρά προτάσεων και «μέσα από τη συχνή επικοινωνία με τους βουλευτές ακούει σαφέστερα τα μηνύματα της κοινωνίας».¹²¹ Ωστόσο, η κοινοβουλευτική ομάδα δεν νομιμοποιείται σύμφωνα με το Σύνταγμα να παρεμβαίνει στο ζήτημα της παραίτησης της Κυβέρνησης και της πρότασης για προσφυγή σε εκλογές.

¹¹⁹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού, 2000, σ. 137 επ.

¹²⁰ Βλ. Δ. Τσάτσου, Ο ρόλος του Πρωθυπουργού, στον τόμο: του ιδίου, Ελληνική Πολιτεία, 1998, σ. 336 επ.

¹²¹ Ibidem.

Αναμφίβολα η γνώμη της έχει βαρύνουσα σημασία, όμως ανεξαρτήτως της πρόβλεψης σχετικής ρύθμισης στα καταστατικά των κομμάτων ή στους κανονισμούς λειτουργίας των κοινοβουλευτικών ομάδων η σχετική αρμοδιότητα απονέμεται αποκλειστικά στον Πρωθυπουργό και την Κυβέρνηση.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα ο ρόλος της κοινοβουλευτικής ομάδας διαχωρίζεται από το ρόλο των καταστατικών οργάνων του κόμματος. Το κόμμα, η κοινοβουλευτική ομάδα και η Κυβέρνηση, χωρίς να αποτελούν μεταξύ τους στεγανούς χώρους, ωστόσο δεν παύουν να είναι θεσμικά μορφώματα με διακριτούς ρόλους. Το κόμμα αποφασίζει για τις γενικές γραμμές της πολιτικής με την οποία διεκδικεί και επιτυγχάνει την εκλογική πλειοψηφία.¹²² Για την ακρίβεια, η γενική κυβερνητική πολιτική και η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση δεν είναι θεμιτό να ασκηθούν από την Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική ομάδα σε αντίθεση προς το κομματικό μόρφωμα μέσω του οποίου εγκαθιδρύθηκε η συγκεκριμένη σχέση αντιπροσώπευσης. Όμως η εξειδίκευση αυτής της γενικής πολιτικής εναπόκειται στην Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική ομάδα, ως αποκλειστικά αρμόδια όργανα, χωρίς να είναι επιτρεπτή η άμεση παρέμβαση των κομματικών οργάνων. Ασφαλώς στην πράξη οι συνταγματικές αυτές οριοθετήσεις ελάχιστα φαίνεται να απασχολούν τις κομματικές ηγεσίες και τον εκάστοτε Πρωθυπουργό.

V. Κρίση του δικομματισμού και υποχώρηση της πρωθυπουργικής μονοκρατορίας

Η θεσμική ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά συστήματα, η υποβάθμιση του Κοινοβουλίου και κατά συνέπεια η μονίμως ελλειμματική δημοκρατική νομιμοποίηση αποτελούν φαινόμενα που έχουν καταγραφεί από την πολιτειακή εμπειρία ως ιστορικά παγιωμένα. Από την άλλη πλευρά, οι προσπάθειες εκλογίκευσης του κοινοβουλευτισμού οδήγησαν τελικά στη σταθεροποίηση της εκτελεστικής

¹²² Βλ. Α. Λοβέρδου, Κυβέρνηση, ό.π., σ. 318 επ.

λειτουργίας, μέσω της μετατόπισης των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων, ως προς τη χάραξη της κρατικής πολιτικής, προς τον Πρωθυπουργό. Ο πρωθυπουργικός αυταρχισμός, που αποτυπώνεται στη φράση «...το 1965 απέναντι στο βασιλέα, το 1975 απέναντι στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το 1985 απέναντι στον Πρωθυπουργό...»,¹²³ στο πλαίσιο ενός αρχηγικά δομημένου κομματικού συστήματος δεν εμφανίζεται να περιορίζεται αποτελεσματικά ούτε από τις προστατευτικές δυνατότητες του άρθρου 82 παρ. 1 Συντ., ούτε από μία ενδεχόμενη εκ νέου ενίσχυση των προεδρικών αρμοδιοτήτων. Ταυτόχρονα, η αρχηγική δομή των κομμάτων εξουσίας συνεπάγεται ανοιχτά τον παραμερισμό των συλλογικών κομματικών οργάνων.

Το φαινόμενο αφορά τις περισσότερες σύγχρονες δυτικές δημοκρατίες. «Όχι μόνο η απόσταση ανάμεσα στις ηγεσίες και τα μέλη», σημείωνε ο Πουλαντζάς, «ή τους συμπαθούντες αυτών των κομμάτων δεν ήταν ποτέ τόσο κατάδηλη, αλλά και το φάσμα των πολιτικών επιλογών που προσφέρονται στους πολίτες από το ένα κόμμα στο άλλο περιστέλλεται σημαντικά». Και συνέχιζε: «Μεταβολές στα κόμματα εξουσίας, μεταβολές στο προσωπικό τους –από εκπρόσωποι των τάξεων στις κορυφές του Κράτους, σε αντιπροσώπους και πληρεξούσιους, και μάλιστα “σε επίσημη αποστολή”, του Κράτους στις τάξεις–, μεταβολές στην ίδια κατεύθυνση του Κοινοβουλίου και του ρόλου των βουλευτών. Οι εξελίξεις αυτές αντανakλούν σημαντικές μεταλλαγές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας προς τον αυταρχικό κρατισμό».¹²⁴

Η μετεξέλιξη της κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης συνεπάγεται ότι το βασικό πεδίο όπου αναπτύσσει το κανονιστικό της περιεχόμενο η συνταγματοποιημένη αρχή της ελεύθερης εντολής αποτελούν οι σχέσεις των βουλευτών με την κοινοβουλευτική ομάδα και το πολιτικό κόμμα στο οποίο ανήκουν. Η θεσμοποιημένη κυριαρχία των κοινοβουλευτικών ομάδων έναντι των άλλων κοινοβουλευτικών υποκειμένων, αλλά και ο προνομιακός τους ρόλος στις ενδοκομματικές διαδικασίες, ενόψει του ότι η ελεύθερη εντολή επενεργεί ως δικλείδα ασφαλείας απέναντι στην κομματική αυθαιρεσία, ανάγουν τις κοινοβουλευτικές ομάδες σε δυνάμει θεσμικό αντίβαρο ή παίκτη αρνησικυρίας

¹²³ Βλ. Α. Μάνεση, Η συνταγματική αναθεώρηση, ό.π., σ. 136.

¹²⁴ Βλ. Ν. Πουλαντζά, Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός, ό.π., σ. 331-332.

απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες, κάτω από συγκεκριμένες βέβαια προϋποθέσεις. Μία βασική προϋπόθεση συνιστά ο εξορθολογισμός της λειτουργίας των κοινοβουλευτικών ομάδων και η οργάνωσή τους σύμφωνα προς τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοβουλευτικού δικαίου. Η τυποποίηση των αρμοδιοτήτων των κοινοβουλευτικών ομάδων και η διευκόλυνση της συμμετοχής των βουλευτών κατά την άσκησή τους, κυρίως μέσα από την αποδοχή περισσότερων τάσεων στο εσωτερικό τους, με δυνατότητα έκφρασης και συνδιαμόρφωσης των αποφάσεων, αποτελεί θεμελιώδη όρο για την ανάδειξη των κοινοβουλευτικών ομάδων σε συλλογικό όργανο με ουσιαστική επιρροή στη χάραξη της κομματικής και της κυβερνητικής πολιτικής.

Τα πολιτικά κόμματα και οι κοινοβουλευτικές ομάδες δεν αποτελούν όργανα που συμμετέχουν σε διαφορετικές διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης. Τόσο τα κόμματα όσο και οι κοινοβουλευτικές ομάδες συμμετέχουν στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης του λαού, αλλά και της κρατικής βούλησης, αφού η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των κομμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί αποκομμένη από την κομματική λειτουργία στο ευρύτερο κοινωνικό επίπεδο. Η λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων δεν περιορίζεται λοιπόν μόνο στη συμμετοχή τους στις κοινοβουλευτικές εργασίες, αλλά εκτείνεται και στο συμπροσδιορισμό των μειζόνων κομματικών αποφάσεων. Η σύμπραξη των κοινοβουλευτικών ομάδων στις εσωκομματικές διαδικασίες ενδυναμώνει έτσι την ορατότητα του ενδοκομματικού πλουραλισμού γύρω από την ερμηνεία των βασικών κομματικών αρχών, «εφόσον δέχεται την ισχύ της απόφασης της πλειοψηφίας και απλά προσπαθεί να διαμορφώσει τις προϋποθέσεις για μια άλλη αντίληψη και μια άλλη πλειοψηφία»,¹²⁵ ενισχύοντας την πειστικότητα και την αξιοπιστία των πολιτικών κομμάτων.

Η κυρίαρχη θέση των κοινοβουλευτικών ομάδων μέσα στο Κοινοβούλιο, η περιβολή των μελών τους με εχέγγυα ανεξαρτησίας τόσο έναντι του κράτους και των εκλογέων όσο και έναντι της ίδιας της κοινοβουλευτικής ομάδας, οι αυξημένες δυνατότητες πολιτικής επικοινωνίας χάρη στη δημοσιότητα των

¹²⁵ Βλ. Δ. Τσάτσου, Ενδοκομματική αντιπολίτευση, ό.π., σ. 46.

εργασιών του Κοινοβουλίου, ως του σημαντικότερου θεσμικά κατοχυρωμένου βήματος, και τέλος η αναγνώριση μίας σειράς κρίσιμων αρμοδιοτήτων, τόσο στο επίπεδο των κοινοβουλευτικών εργασιών όσο και στο κρίσιμο επίπεδο της ανάδειξης του Πρωθυπουργού, συγκροτούν το πλαίσιο που ανάγει τις κοινοβουλευτικές ομάδες σε εκείνο το όργανο που, μέσα από την ταυτόχρονη ενεργοποίησή του στο κομματικό και το κοινοβουλευτικό πεδίο, θα μπορούσε να εξισορροπήσει τη μονοκρατορία του Πρωθυπουργού.

Είναι αξιοσημείωτο ότι ένας νέος συσχετισμός δυνάμεων αποτυπώνεται στις δημοσκοπήσεις των τελευταίων μηνών, ιδίως σε πρόσφατες έρευνες κοινής γνώμης, από τις οποίες προκύπτει η διαπίστωση ότι η επόμενη Βουλή ενδέχεται να είναι εξακομματική και, πάντως, η σύνθεσή της πιθανόν δεν θα επιτρέπει την ανάδειξη αυτοδύναμης Κυβέρνησης. Εκ πρώτης όψεως, ως κυριότερη συνέπεια αυτής της εξέλιξης εμφανίζεται η αναγκαιότητα για Κυβερνήσεις συνεργασίας. Ωστόσο οι αλλαγές στο πολιτικό σύστημα, οι οποίες συναρτώνται με τις προηγούμενες εξελίξεις, ενδέχεται να είναι βαθύτερες, ανατρέποντας τη μονοκρατορία του Πρωθυπουργού και επηρεάζοντας τη δομή και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων.

Ιστορικά, πριν από τη δικτατορία των συνταγματαρχών, το πολιτικό σύστημα αναζητούσε μία εύθραυστη ισορροπία στο τρίγωνο ανάκτορα-στρατός-πολιτική τάξη. Την πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης το κέντρο βάρους της πολιτικής εξουσίας κατανέμεται μεταξύ Πρωθυπουργού και Προέδρου της Δημοκρατίας. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, με την οποία συρρικνώθηκαν οι προεδρικές αρμοδιότητες, μοναδικός κυρίαρχος του πολιτικού παιχνιδιού καθίσταται πλέον ο Πρωθυπουργός. Επικράτησε μάλιστα η αντίληψη ότι η πρωθυπουργοκεντρική λειτουργία του πολιτικού συστήματος κατοχυρώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα, ως δομικό χαρακτηριστικό του τρόπου με τον οποίο ασκείται η κρατική εξουσία. Ο Πρωθυπουργός διορίζει και παύει τους υπουργούς, έχει τον πρώτο και τελευταίο λόγο σε όλες τις κρίσιμες αποφάσεις, ηγεμονεύει στο κόμμα και θέτει τα όρια μέσα στα οποία επιτρέπεται να εκφράζονται οι βουλευτές του κόμματός του.

Στην πραγματικότητα η κυριαρχία του Πρωθυπουργού υπήρξε αποτέλεσμα ενός συνδυασμού παραγόντων, σχετικά αυτόνομων από τις

συνταγματικές ρυθμίσεις, με κυριότερους το δικομματισμό, όπως αυτός τροφοδοτήθηκε και από τα εκλογικά συστήματα, την έλλειψη ενδοκομματικής δημοκρατίας, την αποδυνάμωση του ρόλου των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων ως αντιβάρων έναντι της πρωθυπουργικής μονοκρατορίας, αλλά και τη συγκυρία της παρουσίας ισχυρών ή και χαρισματικών προσωπικοτήτων στο αξίωμα του Πρωθυπουργού, των οποίων η αίγλη επηρέασε εν τέλει την ίδια τη διαμόρφωση του θεσμού. Η προϊούσα κατάρρευση του δικομματισμού και η διασπορά εκλογικών δυνάμεων αφ' ενός στα μικρότερα κόμματα και αφ' ετέρου στο «Κόμμα του Κανένα» μπορεί να οδηγήσει στη μεταμόρφωση της ηγεμονικής θέσης του Πρωθυπουργού στο πολιτικό σύστημα, μετατρέποντάς τον από «μονοκράτορα» σε *primus inter pares*, όπως συμβαίνει στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα της Ευρώπης. Μία τέτοια μεταβολή του πρωθυπουργικού ρόλου δεν αποκλείεται να επενεργήσει ως πρόκριμα για να καταστούν τα κόμματα δημοκρατικοί οργανισμοί, όπου θα λαμβάνονται κρίσιμες αποφάσεις τόσο για την ανάδειξη προσώπων όσο και για την παραγωγή νέων δημόσιων πολιτικών. Παράλληλα, οι βουλευτές θα απελευθερώνονταν από το ρόλο τους ως απλών χειροκροτητών, ενώ θα διευκολύνονταν η αναβάθμιση της λειτουργίας τόσο της Βουλής όσο και της Κυβέρνησης.

Ακόμη και αν η επιφαινόμενη κρίση του μεταπολιτευτικού δικομματισμού αποδειχθεί τελικά απλή παρένθεση, δεν αποκλείεται να απελευθερώσει μία νέα πολιτική δυναμική, που θα απεγκλώβιζε το πολιτικό σύστημα από μία παγιωμένη μορφή λειτουργίας που φαίνεται ότι πλέον έχει εξαντλήσει τα όριά της. Σε τελική ανάλυση, σε μία εποχή που χαρακτηρίζεται από την απουσία χαρισματικών ηγετών, η προσαρμογή και εκλογίκευση του θεσμού του Πρωθυπουργού θα μπορούσε να αποτελέσει αφετηρία για την επιστροφή της Πολιτικής.

Ξ. Κοντιάδης, (Ο δόσκαμπτος Λεβιαθαν. Είναι μια άλλη δημόσια διοίκηση εφικτή;), στον τόμο Ελλειμματική δημοκρατία, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα 2009, σελ. 235-253

I. Οι παγιωμένες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ουσιαστικά ένα πολιτικό υποκείμενο με σχετικά αυτόνομη θέση στο πολιτικό σύστημα.¹²⁶ Το εύρος της επίδρασης των λεγόμενων «διοικητικών ελίτ» και της γραφειοκρατίας εν γένει επί των πολιτικών αποφάσεων εξαρτάται ασφαλώς από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε πολιτικού συστήματος.¹²⁷ Ωστόσο δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που η εμπλοκή και η αποτυχία θεσμικών μεταρρυθμίσεων οφείλεται ακριβώς στις «αντιστάσεις» ή στη μη συνεργασιμότητα της δημόσιας διοίκησης να τις υποστηρίξει,¹²⁸ είτε στο επίπεδο του σχεδιασμού είτε, ιδίως, στο επίπεδο της εξειδίκευσης και της εφαρμογής τους.¹²⁹

Η προηγούμενη διαπίστωση επιβεβαιώνεται ακόμη περισσότερο όταν οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις του κράτους αφορούν ή επηρεάζουν άμεσα τη λειτουργία της ίδιας της δημόσιας διοίκησης.¹³⁰ Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η διενέργεια αξιολογήσεων ανέκαθεν υπήρξε πεδίο τριβών από την πλευρά

¹²⁶ Πρβλ. J. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, 1993, σ. 287 επ., B.G. Peters/J. Pierre (ed.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 2001, όπου εκτενής ανάλυση των σχέσεων πολιτικής και διοίκησης στην Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες, και J.W. Fesler/D.F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, 2005, σ. 367 επ.

¹²⁷ Για μία συνολική θεώρηση του φαινομένου των ελίτ στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα βλ. A. Farazmand, *The Elite Question. Toward a Normative Elite Theory of Organization*, *Administration & Society*, τχ. 3/1999, σ. 321 επ. Για μια ειδικότερη ανάλυση της επίδρασης των ελίτ στη διοικητική μεταρρύθμιση βλ. K. Yesilkagit/J. de Vries, *Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies*, *Public Administration*, τχ. 4/2004, σ. 951 επ.

¹²⁸ Η έννοια της μεταρρύθμισης των διοικητικών θεσμών αποτελεί πεδίο εκτενούς μεθοδολογικού και θεωρητικού διαλόγου, από τον οποίο δεν έχει ακόμα προκύψει ένα συνεκτικό και κυρίαρχο παράδειγμα, πρβλ. G. Caiden, *Administrative Reform*, 2007, St.P. Osborne/K. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, 2005.

¹²⁹ J.W. Fesler/D.F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, ό.π., σ. 83 επ.

¹³⁰ Για μια συνολική συζήτηση των προσεγγίσεων στην μεταρρύθμιση βλ. G. Caiden, *Administrative Reform*, ό.π., J. Killian, *An International Perspective of Administrative Reform*, στον τόμο: J. Killian/N. Eklund, *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, 2008, όπου και αναλυτική παρουσίαση των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ευρώπη, τις ΗΠΑ και σε αναπτυσσόμενες χώρες.

των υπηρεσιών και των φορέων του δημόσιου τομέα.¹³¹ Η αξιολόγηση της διοίκησης εμφανίζεται να διαταράσσει τις κεκτημένες αδράνεις, τη θεσμοποιημένη αναποτελεσματικότητα, τις μακροχρόνιες οργανωτικές αγκυλώσεις, τις πελατειακές πρακτικές, τις κομματικές παρεμβάσεις, την εδραιωμένη διαφθορά, την αναξιοκρατία και, εν τέλει, μια ευρύτερη κουλτούρα αδιαφάνειας και ανέλεγκτων χαμηλών επιδόσεων σε πολλούς τομείς της διοίκησης.

Τα προσχήματα και οι μεθοδεύσεις που έχουν χρησιμοποιηθεί κατά καιρούς για τη ματαίωση στην πράξη των αξιολογήσεων στη δημόσια διοίκηση αποδεικνύουν πόσο πολυμήχανη και εφευρετική μπορεί να είναι μια διοικητική ελίτ ή και τα χαμηλότερα επίπεδα της διοίκησης, προκειμένου να διαφυλάξουν τη σχετική τους αυτονομία και στρατηγική. Όταν όμως οι παθογένειες και οι δυσλειτουργίες υπερβούν ένα όριο που η κοινωνία πολιτών και η πολιτική τάξη δεν μπορούν πλέον να αφομοιώσουν, να ανεχθούν ή και να υποθάλψουν, όταν δηλαδή η νομιμοποίηση και η αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης υποχωρήσουν σε βαθμό ώστε να είναι πλέον ασύμβατες με θεμελιώδους χαρακτήρα απαιτήσεις και ανάγκες της πολιτείας, τότε η διεκδίκηση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας καθίσταται αναπόφευκτη.¹³²

Ανατρέχοντας στην επιστημονική βιβλιογραφία, στις πολυάριθμες, κατά κανόνα αναξιοποίητες εκθέσεις εμπειρογνομώνων,¹³³ αλλά και στα προγράμματα των Κυβερνήσεων και των πολιτικών κομμάτων για τη δημόσια διοίκηση τουλάχιστον κατά την τελευταία τριακονταετία, διαπιστώνεται ότι τόσο η κριτική επί του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών όσο και οι προτάσεις για την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό

¹³¹ Για την εισαγωγή αλλαγών στους οργανισμούς πρβλ. A.A. Armenakis/A.G. Bedeian, *Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s*, *Journal of Management*, τχ. 3/1999, σ. 293 επ. Ειδικότερα για την αντίσταση στις αλλαγές βλ. S.K. Piderit, *Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: A Multidimensional View of Attitudes Toward an Organizational Change*, *Academy of Management Review*, τχ. 4/2000, σ. 783 επ.

¹³² Για τη σχέση μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης βλ. J. Clarke/J. Newman, *The Managerial State*, 1997 σ. 144 επ., M. Cini, *The European Commission: Leadership, Organisation, and Culture in the EU Administration*, 1996, ιδίως σ. 224 επ.

¹³³ Βλ. Α. Μακρυδημήτρη/Ν. Μιχαλόπουλου (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση*, 1997.

τους κατ' ουσίαν συγκλίνουν και επαναλαμβάνονται διαχρονικά, εμπλουτιζόμενες απλώς με ορισμένα νέα εργαλεία που έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες. Ο γραφειοκρατικός αυτός μιμητισμός δυτικών προτύπων από την πλευρά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης,¹³⁴ σε συνδυασμό με την απουσία ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδίου και τις παλινδρομήσεις ως προς την πολιτική βούληση, ευθύνονται εν πολλοίς για το ατελές του διοικητικού εκσυγχρονισμού.¹³⁵

Ωστόσο από τα μείζονα ή ελάσσονα εκσυγχρονιστικά εγχειρήματα των τελευταίων χρόνων ελάχιστα είναι εκείνα που μπορεί να θυμηθεί κανείς, εάν τεθεί το ερώτημα: Τι ήταν αυτό που επέφερε αλλαγές στην καθημερινότητα του πολίτη, ποιες αναδιαρθρώσεις πραγματοποιήθηκαν στη δημόσια διοίκηση που να την καταστήσουν πιο φιλική και εξυπηρετική, λιγότερο επιβαρυντική και δυσκίνητη για τον ασφαλισμένο, τον επιχειρηματία ή τον φορολογούμενο; Πρόσφατες έρευνες αποδεικνύουν ότι αναγνωρίσιμο θεσμικό εκσυγχρονισμό για τους πολίτες αποτελούν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, μια παρέμβαση που παρέμεινε όμως ημιτελής και ανολοκλήρωτη.¹³⁶ Η πληθώρα των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών δεν είχε ουσιαστικό αντίκτυπο στους δέκτες των δημόσιων υπηρεσιών, με επακόλουθο την κατάργησή τους σε μεταγενέστερο στάδιο, οδηγώντας σε ένα φαύλο κύκλο ατελών παρεμβάσεων με περιορισμένα αποτελέσματα και εφαρμογή.

Αξιολογώντας τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προτάσσεται ως βασική διαπίστωση ότι η δημόσια γραφειοκρατία αναπτύχθηκε κατά τρόπο υπερτροφικό, πελατειακό και αναποτελεσματικό, αποτυγχάνοντας να αντισταθεί στην υπερπολιτικοποίηση και στα φαινόμενα διαφθοράς, ενώ οι λειτουργικές της ατέλειες, η χαμηλή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, των μηχανισμών ελέγχου και του ανθρώπινου

¹³⁴ Βλ. C. Spanou, *State Reform in Greece: Responding to old and new challenges*, *International Journal of Public Sector Management*, 2008, σ. 150 επ.

¹³⁵ Βλ. N. Diamantouros/R. Gunther/H.-J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, 1995, σ. 23 επ., Δ. Σωτηρόπουλου, *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*, 2007, σ. 131 επ., 193 επ.

¹³⁶ Για τη σημασία των ΚΕΠ βλ. P. Παναγιωτοπούλου, *Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ηλεκτρονική γραφειοκρατία: Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών*, στον τόμο: Χ. Βερναρδάκη (επιμ.), *Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2007, 2008*, σ. 281 επ.

δυναμικού μετέτρεψαν εν τέλει τη διοίκηση από ατμομηχανή σε τροχοπέδη για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.¹³⁷ Τις παθογένειες αυτές οξύνει περαιτέρω ο γραφειοκρατικός δυσμοσ της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, συνέπεια της πλημμελούς ανάπτυξης του βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης υπό το βάρος του πελατειακού κράτους και των φαινομένων διαφθοράς, γεγονός που οδήγησε στη θεμελίωση ενός ιδιότυπου, μη ορθολογικού και με περιορισμένη προβλεψιμότητα και λογοδοσία διοικητικού μηχανισμού.¹³⁸

Η διατύπωση ορισμένων προτάσεων για τη συγκρότηση μιας νέας δημόσιας διοίκησης επικεντρώνεται εδώ σε πέντε κρίσιμα ζητήματα:

- Την επιτελική λειτουργία της Κυβέρνησης και τον αποτελεσματικό συντονισμό της δημόσιας διοίκησης
- Την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και την ανάπτυξη της δημόσιας διαβούλευσης
- Την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού
- Την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.
- Την ανάπτυξη μίας νέας σχέσης συνεργασίας με την αγορά και την κοινωνία πολιτών

II. Η επιτελική λειτουργία του κράτους

Το ζήτημα της επιτελικής λειτουργίας της Κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης¹³⁹ υπήρξε και παραμένει βασική προγραμματική εξαγγελία όλων των πολιτικών κομμάτων, χωρίς όμως ποτέ να υλοποιηθεί. Για πολλούς θεωρείται

¹³⁷ Για τα αδιέξοδα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα βλ. αντί άλλων Α. Μακρυδημήτρη, Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, 1999, ιδίως σ. 99 επ.

¹³⁸ Για τον πολιτικό και διοικητικό δυσμό βλ. Ν. Διαμαντούρου, Πολιτισμικός δυσμοσ και πολιτική αλλαγή, 2000, σ. 19 επ.

¹³⁹ Για την επιτελικότητα και τη συντονιστική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού βλ. Μ.Η. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 1997, Β.Γ. Peters, *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Research Paper No. 21, 1998.

μάλιστα πλέον μια τόσο αναλωθείσα πρόταση, ώστε εν πολλοίς έχει χάσει τη δυναμική και την ουσία της.

Τι σημαίνει όμως «μικρό και ευέλικτο κυβερνητικό σχήμα» και, κατ' επέκταση, αναβάθμιση της συλλογικής λειτουργίας της Κυβέρνησης; Επ' αυτού είναι ενδιαφέρουσα μια παρατήρηση που διατύπωσε ο πρώην Πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης στο απολογιστικό της οκταετίας 1996-2004 βιβλίο του, όπου γράφει, εξηγώντας γιατί και ο ίδιος δεν έκανε πράξη τη δική του σχετική εξαγγελία, ότι «η μη εφαρμογή του “μικρού και ευέλικτου σχήματος” οφείλεται στην αναντιστοιχία του με την πραγματικότητα. Τα υπουργεία δεν είναι ευκαιριακές κατασκευές. Μπορεί ο αριθμός τους, οι αρμοδιότητές τους να διαφέρουν από Κυβέρνηση σε Κυβέρνηση για λόγους συγκυριακούς, όμως το υπάρχον σχήμα του Υπουργικού Συμβουλίου ανταποκρίνεται στη δομή και τον τρόπο δράσης της διοίκησης όπως διαμορφώθηκε επί πολλές δεκαετίες και δεν αλλάζει εύκολα».¹⁴⁰

Οι προηγούμενες παρατηρήσεις είναι ορθές. Οι ενοποιήσεις υπουργείων στερούνται ουσίας, εφόσον στην πράξη οι υπηρεσίες τους παραμείνουν ασύνδετες ή επικαλυπτόμενες και ανταγωνιστικές. Το συμπέρασμα που μπορεί συνεπώς να συναχθεί είναι ότι η συγκρότηση ενός ευέλικτου κυβερνητικού σχήματος αποκτά νόημα και περιεχόμενο μόνο εάν συνδυαστεί με την ευρύτερη αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Μπορούν λοιπόν να διατυπωθούν ορισμένες θέσεις ως προς την επιτελική λειτουργία του κράτους:

- Κρίνεται σκόπιμη η μετάβαση σε μια Κυβέρνηση-επιτελείο, με ευέλικτο σχήμα, συλλογικότερη λειτουργία, καθώς και δυνατότητα αποτελεσματικής οριζόντιας δράσης, ανά πεδίο πολιτικής και όχι μόνο ανά τομέα διοίκησης.¹⁴¹ Για να επιτευχθεί όμως ο στόχος αυτός προϋποτίθεται η αποσυγκέντρωση και η αποκέντρωση, με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των ενοποιούμενων υπουργείων σε άλλους φορείς, ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων και των αλληλοεπικαλύψεων των φορέων της διοίκησης, καθώς επίσης ο ανασχεδιασμός και οι συνενώσεις υπηρεσιών, η επανεξέταση της θέσης κάθε υπηρεσιακής

¹⁴⁰ Κ. Σημίτη, Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα, 2005, σ. 467.

¹⁴¹ Βλ. Ευ. Βενιζέλου, Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία, 2008, σ. 136.

μονάδας και η μεταξύ τους οριζόντια δικτύωση βάσει μιας νέας αντίληψης για την επιτελική κεντρική διοίκηση¹⁴².

- Η νέα αυτή αντίληψη της επιτελικής δημόσιας διοίκησης απαιτεί τη θεσμοθέτηση του οριζόντιου και πολυεπίπεδου συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Ο διοικητικός συντονισμός μπορεί να διαρθρωθεί κατά τρόπο ώστε να αίρονται τα στεγανά των δημόσιων οργανισμών, με σκοπό την ανάπτυξη μίας ευρύτερης αντίληψης για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Απαραίτητη λοιπόν για την αποτελεσματική εφαρμογή του πολυεπίπεδου διοικητικού συντονισμού κρίνεται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και ο οριζόντιος συντονισμός των φορέων της.

- Απαιτείται να θεσπιστούν διαδικασίες οργάνωσης της Κυβέρνησης που να ενισχύουν την αποτελεσματικότητα, το συντονισμό και τη διαφάνεια. Η συλλογική λειτουργία και ο επιτελικός ρόλος της Κυβέρνησης είναι αναγκαίο να υποστηρίζονται από μια Γενική Γραμματεία με στελέχωση και αρμοδιότητες τέτοιες, ώστε να επιτυγχάνεται η τεχνική υποστήριξη της Κυβέρνησης σε όλο το εύρος των δημόσιων πολιτικών, ενώ παράλληλα θα συμβάλλει στον οριζόντιο συντονισμό των πολιτικών, στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους, καθώς και στον έλεγχο της ποιότητας των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων¹⁴³. Η οργανωτικά και κανονιστικά αναβαθμισμένη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης θα μπορούσε να αποτελέσει ένα κέντρο εποπτείας και συντονισμού των δημόσιων οργανισμών και πολιτικών, παρέχοντας την αναγκαία πληροφόρηση και υποστήριξη στο Γραφείο του Πρωθυπουργού και συγκροτώντας ουσιαστικά μία διευρυμένη δομή του. Κατ' αυτό τον τρόπο μπορεί να υποστηριχθεί διοικητικά και συντονιστικά η άσκηση των πρωθυπουργικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες αν και εμφανίζονται εξαιρετικά ενισχυμένες στο πλαίσιο του πρωθυπουργοκεντρικού πολιτικού συστήματος, ωστόσο σε επίπεδο εποπτείας της Κυβέρνησης και συντονισμού των δράσεων της παρουσιάζουν σημαντικά κενά και ελλείψεις.

¹⁴² Μεταξύ άλλων βλ. B.G. Peters, *The Future of Governing*, 2003, του ιδίου, *Managing horizontal government: The politics of coordination*, Public Administration, 1998, σ. 299 επ.

¹⁴³ Για τη σχετική συζήτηση βλ. C. Pollitt/G. Bouckaert (ed.), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2004, B.G. Peters, *Managing horizontal government*, ό.π., σ. 308 επ.

- Επικουρικά προς τη συντονιστική λειτουργία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, χρήσιμη εμφανίζεται σε χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης η δημιουργία ενός οριζόντιου συντονιστικού φορέα για την εφαρμογή των προγραμμάτων αναδιοργάνωσης, προκειμένου να επιτευχθεί ο συντονισμός των τομεακών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης και να αποφευχθεί η εφαρμογή επικαλυπτόμενων ή αντιθετικών δράσεων.

- Τόσο οι επιτελικές λειτουργίες των υπουργείων όσο και ο μεταξύ τους συντονισμός μπορούν να βελτιωθούν μέσα από το σχεδιασμό και την τεκμηρίωση των πολιτικών τους από αυτοτελείς μονάδες. Καθίσταται επιβεβλημένη η οργάνωση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και τεκμηρίωσης σε κάθε υπουργείο, προκειμένου να αναλύονται οι λειτουργίες και οι πολιτικές του, να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εξέλιξη και η εφαρμογή των στρατηγικών προγραμμάτων και να αποσαφηνίζονται οι στόχοι με γνώμονα τους διαθέσιμους πόρους. Η βελτίωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών προϋποθέτει ταυτόχρονα τον συνολικό ανακαθορισμό των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Οι διάσπαρτες σε όλα τα διοικητικά επίπεδα και συχνά επάλληλες και επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες διοίκησης και ελέγχου των υπηρεσιών είναι αναγκαίο να ανακατανεμηθούν ορθολογικά, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποτελεσματικότερη διοίκηση και να περιοριστεί το οικονομικό κόστος.¹⁴⁴

- Οι αρμοδιότητες αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο είναι σκόπιμο να ανατεθούν σε λιγότερες περιφέρειες. Η μείωση του αριθμού των περιφερειών συναρτάται με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, ώστε ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών να πραγματοποιείται εγγυτέρα προς την κοινωνία και τις τοπικές ανάγκες. Εξάλλου, η ενδυνάμωση του ρόλου των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως φορέων παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει αφ' ενός τη μείωση του αριθμού τους και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους και, αφ' ετέρου, την κατοχύρωση της ουσιαστικής δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας, κατ' εφαρμογή και των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων. Η ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των

¹⁴⁴ Το σχετικό σύστημα οργάνωσης παρουσιάζεται αναλυτικά στο Chr. Hood/O. James/G. Jones/C. Scott/T. Travers, *Regulation Inside Government*, 2004, σ. 41 επ.

οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να συνοδευθεί από την εισαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης και του δημόσιου απολογισμού στη λειτουργία των ΟΤΑ. Παράλληλα με τη δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων δήμων, σκόπιμη είναι η θεσμοθέτηση μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης.¹⁴⁵

- Εξίσου κρίσιμη με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και των περιφερειών και την ενδυνάμωση τόσο της επιτελικής τους λειτουργίας όσο και του μεταξύ τους συντονισμού, εμφανίζεται η μείωση των οργανωτικών επιπέδων διοίκησης και η κατάργηση αλληλοεπικαλυπτόμενων δομών, όπως γενικών και ειδικών γραμματειών, νομικών προσώπων, συμβουλίων και επιτροπών.¹⁴⁶ Όλα αυτά δεν σημαίνουν όμως συρρίκνωση του κράτους και απεμπόληση ζωτικών λειτουργιών του, υπό μια νεοφιλελεύθερη εκδοχή, αλλά αντίθετα ενίσχυση του ρυθμιστικού του ρόλου μέσα από την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και την αποτελεσματικότερη παρέμβαση για την ισότιμη κατανομή δημόσιων αγαθών, καθώς και την ενίσχυση των αναδιανεμητικών του λειτουργιών.¹⁴⁷

Η ενίσχυση του επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους θεμελιώνεται ακριβώς στην αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης. Οι φορείς της κεντρικής διοίκησης κατέχουν εποπτικό ρόλο ως προς την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, που λαμβάνει χώρα στα χαμηλότερα επίπεδα της διοίκησης, την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση.¹⁴⁸ Στόχο της κεντρικής διοίκησης πρέπει να αποτελεί ο προσδιορισμός των στόχων των δημόσιων πολιτικών και η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξής τους, προωθώντας με τον τρόπο αυτό την αποκέντρωση, τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών, την αυτονομία και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση. Αναγκαία προϋπόθεση για τη μετάβαση στο μοντέλο του κράτους-πλοηγού αποτελεί επίσης η περαιτέρω αποσαφήνιση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων

¹⁴⁵ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2002, σ. 69 επ.

¹⁴⁶ Πρβλ. Α. Πασσά/Θ. Τσέκου, *Οκτώ προϋποθέσεις για αποτελεσματική διακυβέρνηση*, Ελευθεροτυπία 9.12.2005.

¹⁴⁷ Βλ. επίσης Ξ. Κοντιάδη/Θ. Τσέκου, *Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο*, 2008, σ. 209 επ.

¹⁴⁸ Βλ. G. Bouckaert/J. Halligan (ed.), *Managing Performance: International Comparisons*, 2008.

των ανεξάρτητων αρχών, ως πυλώνα του ρυθμιστικού κράτους. Χρήσιμη κρίνεται η σύσταση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών επιφορτισμένων με την αξιολόγηση των δημόσιων οργανισμών.¹⁴⁹

III. Το αίτημα της κανονιστικής μεταρρύθμισης

Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων¹⁵⁰ είναι αλληλένδετη με μια σειρά λειτουργιών όπως η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, η μέτρηση και η μείωση των διοικητικών βαρών, η αναδιοργάνωση της δημόσιας διαβούλευσης, η μείωση της γραφειοκρατίας, η απλούστευση διαδικασιών και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας.¹⁵¹ Από σειρά μελετών προκύπτει ότι η πολυνομία, η κακονομία και η συνακόλουθη ανομία στη χώρα μας, σε συνάρτηση με την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ πολλών επιπέδων διοίκησης και υπηρεσιών, προκαλούν όχι μόνο σημαντικές δυσχέρειες στον πολίτη που συναλλάσσεται με τη δημόσια διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα συνεπάγονται τη δημιουργία εστιών αδιαφάνειας και διαφθοράς, ενώ εξίσου δυσβάστακτο εμφανίζεται το οικονομικό κόστος της περιττής γραφειοκρατίας.¹⁵²

Σύμφωνα με υπολογισμούς του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην Ελλάδα τα ανώφελα διοικητικά βάρη επιβαρύνουν με δαπάνες ίσες προς το 6,8% του ΑΕΠ, κατατάσσοντας τη χώρα μας πρώτη μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη στιγμή που στις άλλες χώρες το κόστος της γραφειοκρατίας υπολογίζεται κατά μέσο όρο στο 3,5% του ΑΕΠ.¹⁵³ Χωρίς καν

¹⁴⁹ C. Pollitt/G. Bouckaert (ed.), *Public Management Reform*, ό.π., *passim*.

¹⁵⁰ Για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων βλ. αντί άλλων OECD, *Measuring Regulatory Quality*, Policy Brief, April 2008. Για την κανονιστική ποιότητα στην Ε.Ε., υπό το πρίσμα της ενσωμάτωσης της ενωσιακής κανονιστικής ύλης στην εθνική νομοθεσία, βλ. M. Kaeding, *In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective*, *European Law Journal*, τχ. 5/2008, σ. 583 επ.

¹⁵¹ Ευ. Βενιζέλου, *Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας*, ΕφημΔΔ 3/2006, σ. 374 επ.

¹⁵² Βλ. επίσης Π. Καρκατσούλη, *Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, 2008, σ. 169 επ., Κ. Τσιμάρα, *Η κανονιστική μεταρρύθμιση: για μια Δημόσια Διοίκηση του 21^{ου} αιώνα*, ΕφημΔΔ 2/2008, σ. 261 επ.

¹⁵³ G.M.M. Gelauff/A. Lejour, *Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets*, CPB document 104, 2006.

να ληφθούν υπόψη οι εκατοντάδες χιλιάδες εργατοώρες που αναλώνονται σε περιττές διοικητικές διαδικασίες, το κόστος της γραφειοκρατίας πλησιάζει σήμερα στην Ελλάδα τα 16 δις ευρώ ετησίως, με τις αντίστοιχες συνέπειες για την ανταγωνιστικότητα και την αποδοτικότητα των επιχειρήσεων. Εάν λοιπόν τα κόστη από τις διοικητικές επιβαρύνσεις, τη χαμηλή ποιότητα των διοικητικών θεσμών και την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης μειώνονταν κατά 25%, αυτό θα επέφερε οφέλη της τάξεως των 4 δις ευρώ ετησίως. Ήδη έχει χαθεί πολύτιμος χρόνος, περισσότερο από μια δεκαετία στα εν λόγω πεδία, με ανυπολόγιστες επιπτώσεις για την επιχειρηματικότητα και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Είναι λοιπόν σκόπιμη η ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών:

- Απαιτείται να επιταχυνθεί η κανονιστική μεταρρύθμιση για τον περιορισμό των διοικητικών επιβαρύνσεων, δηλαδή του κόστους που επωμίζονται οι επιχειρήσεις και οι πολίτες προκειμένου να συμμορφωθούν σε υποχρεώσεις πληροφόρησης και προσαρμογής που προκύπτουν από ποικίλες κανονιστικές ρυθμίσεις.¹⁵⁴ Προϋπόθεση για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων είναι ασφαλώς η μέτρηση και ανάλυσή τους, που ορθότερο κρίνεται να ανατεθεί σε φορέα με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, ο οποίος να διαθέτει την αναγκαία θεσμική τεχνογνωσία.

- Σκόπιμο είναι να εφαρμοστεί μια μέθοδος ολοκληρωμένης ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων κάθε ρύθμισης (regulatory impact assessment), προκειμένου αφ' ενός να βελτιωθεί η ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων και, αφ' ετέρου, να επιτευχθεί η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.¹⁵⁵ Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, σε συνδυασμό με τα προγράμματα απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και την ανάπλαση του ισχύοντος δικαίου μέσω κωδικοποιήσεων, αποτελούν τα τρία βασικά εργαλεία για την

¹⁵⁴ Βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, 2008, σ. 150 επ.

¹⁵⁵ Πρβλ. Ε. Hofmann, Η νέα ευρωπαϊκή μέθοδος αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων, ΕφημΔΔ 5/2007, σ. 661 επ. Για την ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων στο ευρωπαϊκό πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον βλ. C.M. Radaelli/F. De Francesco, Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State, Paper Delivered to the 4th General Conference of the European Consortium for Political Research, 2007, Α. Renda, Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State, 2006.

κανονιστική μεταρρύθμιση, τα οποία η ελληνική πολιτεία οφείλει να αξιοποιήσει στο μέγιστο βαθμό.¹⁵⁶

- Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων απαιτείται να υποστηριχθεί από την ανάλυση των επιπτώσεων παροχής υπηρεσιών που προκύπτουν από τις κανονιστικές ρυθμίσεις (program impact assessment).¹⁵⁷ Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των υπηρεσιών των δημόσιων οργανισμών, σύμφωνα με ένα προτυποποιημένο σύστημα αξιολόγησης, μπορεί να συμβάλλει στην αποτίμηση των επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων τόσο σε επίπεδο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών όσο και σε επίπεδο επίτευξης αποτελεσμάτων.

- Στο επίκεντρο κάθε θεσμικής μεταρρύθμισης πρέπει να τεθεί η δημόσια διαβούλευση, δηλαδή η εμπλοκή των άμεσα ενδιαφερόμενων φορέων της οικονομίας και της κοινωνίας πολιτών. Για το σκοπό αυτό είναι αναγκαία η οργάνωση δικτύων διαβούλευσης σε κάθε υπουργείο, ανά θεματικό πεδίο, τα οποία να συντονίζονται από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Παράλληλα, σκόπιμη θεωρείται η οργάνωση διαβούλευσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ως ουσιώδους τύπου των αποφάσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ενσωμάτωση της δημόσιας διαβούλευσης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης προϋποθέτει τη νομοθετική της κατοχύρωση και την ανάπτυξη οδηγού εφαρμογής.

- Η ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης ως εργαλείου σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών και αξιολόγησης της εφαρμογής τους συναρτάται με τη θωράκιση της ανεξαρτησίας της, ανάγοντάς τη σε μηχανισμό αντιπροσώπευσης κοινωνικών και οικονομικών φορέων.¹⁵⁸ Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται η ίδρυση ενός θεσμικά και λειτουργικά ανεξάρτητου μηχανισμού εποπτείας και αξιολόγησης της δημόσιας διαβούλευσης.¹⁵⁹ Η θεσμοθέτηση της δημόσιας διαβούλευσης μπορεί να ικανοποιήσει χρόνια αιτήματα για εκδημοκρατισμό και διαφάνεια της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, συνεισφέροντας παράλληλα στον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών.

¹⁵⁶ Βλ. Π. Καρκατούλη, Το Κράτος σε μετάβαση, 2004, σ. 138 επ.

¹⁵⁷ Βλ. Th. Poister, Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, 2003, σ. 156 επ.

¹⁵⁸ Βλ. T. Bovaird/E. Löffler (ed.), Public Management and Governance, 2004.

¹⁵⁹ Βλ. G. Bouckaert/J. Halligan (ed.), Managing Performance, ό.π., passim.

IV. Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού

1. Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα

Οι αρχές της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας διέπουν σύμφωνα με το Σύνταγμα τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η έννοια της αξιοκρατίας είναι κατ' αρχάς συναρτημένη με τη δημοκρατική αρχή, την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας. Στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο η αρχή της αξιοκρατίας συνεπάγεται ότι η πρόσληψη, οι υπηρεσιακές μεταβολές και η λύση της υπαλληλικής σχέσης πρέπει να διενεργούνται με γνώμονα αποκλειστικά την προσωπική ικανότητα και αξία κάθε προσώπου.¹⁶⁰ Εξάλλου, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 103 παρ. 7 Συντ. γίνεται πλέον σαφής μνεία στην αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων.

Τη δεύτερη αρχή συνταγματικής περιωπής αποτελεί η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, ως έκφανση μιας ευρύτερης αρχής που άπτεται της αποτελεσματικότητας όλων των κρατικών οργάνων. Η συνταγματική αρχή της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης συναρτάται κατ' αρχάς με την ουσιαστική δημοκρατική νομιμοποίηση των κρατικών οργάνων.¹⁶¹ Η δημοκρατική νομιμοποίηση των κρατικών οργάνων δεν πηγάζει αποκλειστικά από τη διαδικαστική διάσταση, αλλά εξαρτάται άμεσα από την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Εκτός από τον πυρήνα της έννοιας της αποτελεσματικότητας, που συνίσταται στην πραγμάτωση του ουσιαστικού δικαίου, στοιχεία της έννοιας αποτελούν η οικονομία χρόνου και μέσων, η ταχύτητα και η ευελιξία κατά την επιδίωξη προκαθορισμένων στόχων.¹⁶² Σε τελική ανάλυση, αποτελεσματικότητα της διοίκησης σημαίνει την ικανότητά της

¹⁶⁰ Βλ. Ι. Κοϊμτζόγλου, Η αρχή της αξιοκρατίας στο δημόσιο δίκαιο, 2003, σ. 37 επ.

¹⁶¹ Δ. Τσάτσου, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 2007, σ. 142 επ.

¹⁶² Βλ. Π. Λαζαράτου, Αποτελεσματικότητα της διοίκησης: Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ 1991, σ. 509 επ.

να εκπληρώσει τους στόχους που της έχουν ταχθεί από το Σύνταγμα και τους νόμους και να ικανοποιήσει στο μέγιστο βαθμό τις ανάγκες των πολιτών.

Βασικό εργαλείο για την εξυπηρέτηση τόσο της αρχής της αξιοκρατίας όσο και της αρχής της αποτελεσματικότητας αποτελεί η αξιολόγηση.¹⁶³ Όσον αφορά τη διασφάλιση της αξιοκρατίας, αυτή συναρτάται πρωτίστως με την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού.¹⁶⁴ Από την άλλη πλευρά, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διοίκησης συναρτάται με την αξιοποίηση ειδικών οργανωσιακών δεικτών, με γνώμονα τους οποίους επιχειρείται η μέτρηση του κόστους και του βαθμού επίτευξης συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών στόχων.

Ενώ ο παραδοσιακός διοικητικός έλεγχος ασκείται λοιπόν υπό ένα ενδοστρεφές πρίσμα, καθώς επικεντρώνεται ιδίως στην εκτίμηση της εσωτερικής ικανότητας της διοίκησης, στην εξέταση της λειτουργίας των υπηρεσιών με γνώμονα την ενότητα, τη συνοχή, πρωτίστως τη νομιμότητα αλλά και την οργανωτική επάρκεια, από την άλλη πλευρά η αξιολόγηση εξετάζει κατά κύριο λόγο συγκεκριμένες δράσεις, διερευνά τις εξωτερικές τους συνέπειες, αποτυπώνει τις μεταξύ τους διασυνδέσεις, εντάσσεται συνεπώς στον κύκλο μιας δημόσιας πολιτικής και τον ολοκληρώνει. Η αξιολόγηση επηρεάζει το περιεχόμενο μελλοντικών επιλογών και αποφάσεων και συνιστά εν τέλει εργαλείο εξορθολογισμού των δημόσιων πολιτικών.¹⁶⁵ Εάν λοιπόν το κυριότερο κριτήριο κατά την άσκηση ελέγχου αποτελεί η ενότητα και η νομιμότητα της διοικητικής δράσης, στο πλαίσιο της αξιολόγησης το βασικό ζητούμενο είναι η αποτελεσματικότητα.¹⁶⁶

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη είναι αναγκαίο όχι μόνο να συναρμόζεται με έννοιες όπως η οικονομικότητα και το κόστος παροχής υπηρεσιών ή οι εκροές τους, αλλά και

¹⁶³ Βλ. I.J. Guerra-López, *Performance Evaluation: Proven Approaches for Improving Program and Organizational Performance*, 2008.

¹⁶⁴ Για τη διαδικασία αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση βλ. J.M. Shafritz/N.M. Riccucci/D.H. Rosenbloom/K.C. Naff/A.C. Hyde, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 2001, σ. 265 επ.

¹⁶⁵ J. Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, ό.π., σ. 569 επ.

¹⁶⁶ Βλ. και Β. Χρήστου, *Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο*, ΕφημΔΔ 2/2008, σ. 277 επ., Th. Fortsakis, *Principles Governing Good Administration*, *European Public Law*, 2/2005, σ. 207 επ.

να λαμβάνει υπόψη παράγοντες όπως ο βαθμός επίτευξης στόχων, τα αποτελέσματα από την παροχή υπηρεσιών, ο βαθμός ικανοποίησης των επιδιώξεων των πολιτών και, σε τελική ανάλυση, ο βαθμός εμπιστοσύνης προς τη δημόσια διοίκηση και την Κυβέρνηση.¹⁶⁷

2. Νέα συστήματα αξιολόγησης ανθρώπινων πόρων

Τομή για την αντιμετώπιση του πελατειακού συστήματος και, ευρύτερα, της κομματοκρατίας αποτέλεσε η ίδρυση του ΑΣΕΠ. Ο τρόπος με τον οποίο θεσμοθετήθηκε αρχικά το ΑΣΕΠ εξασφάλιζε, αν μη τι άλλο, το αδιάβλητο των διαδικασιών πρόσληψης, προκειμένου να επιλέγονται όσοι υπερέχουν σε τυπικά προσόντα.¹⁶⁸ Από την άλλη πλευρά βέβαια δεν διασφαλιζόταν η επιλογή των ουσιαστικά αξιότερων και καταλληλότερων για την εκάστοτε θέση εργασίας. Με τη σταδιακή εισαγωγή δεκάδων νομοθετικών εξαιρέσεων από τη διαδικασία πρόσληψης μέσω ΑΣΕΠ απωλέσθηκε όμως σε μεγάλο βαθμό και το αδιάβλητο των προσλήψεων. Πέραν τούτου, τόσο η αξιοποίηση όσο και η εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού παρουσιάζουν σημαντικά ελλείμματα. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να υποστηριχθούν οι ακόλουθες παρεμβάσεις:

- Αναδιοργάνωση του συστήματος προσλήψεων κατά τρόπο ώστε να θωρακιστεί ο αδιάβλητος χαρακτήρας της διαδικασίας επιλογής, εξασφαλίζοντας όμως ταυτόχρονα την επιλογή όχι απλώς των επικρατέστερων βάσει τυπικών προσόντων, αλλά των ουσιαστικά αξιότερων και καταλληλότερων για κάθε εξειδικευμένη διοικητική υπηρεσία. Ένα κρίσιμο ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι εάν η συνέντευξη αποτελεί ενδεδειγμένο εργαλείο ή κερκόπορτα που διευκολύνει τον κομματισμό.¹⁶⁹ Εάν ληφθεί υπόψη πώς εφαρμόζεται στην πράξη τα τελευταία χρόνια η συνέντευξη, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι ασφαλώς λειτούργησε εις βάρος της αξιοκρατίας. Από την

¹⁶⁷ Για τις εξελίξεις στον τομέα αυτό βλ. T. Bovaird/E. Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, ό.π., J. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, 2004, σ. 33 επ.

¹⁶⁸ Για μια κριτική αξιολόγηση της λειτουργίας του ΑΣΕΠ και την εχθρική στάση εκ μέρους της διοίκησης βλ. Στ. Κτιστάκη, *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, ΕφημΔΔ 5/2007, σ. 673 επ.

¹⁶⁹ Βλ. και Η. Μαυρομούστακου, *Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημόσιου τομέα*, ΕφημΔΔ 2/2006, σ. 260 επ.

άλλη πλευρά, μέσα σε μια σύνθετη, πολυεπίπεδη διαδικασία επιλογής η συνέντευξη μπορεί να συμβάλει στην επιλογή των αξιότερων, με επιπρόσθετες όμως εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας και δημοσιότητας της διαδικασίας. Επιπλέον, αναγκαία εμφανίζεται η αναμόρφωση του συστήματος προγραμματισμού των προσλήψεων με βάση τα επαγγελματικά περιγράμματα και η ανάπτυξη ενός συστήματος πιστοποίησης περιγραμμάτων θέσεων.

- Οι δημόσιες υπηρεσίες παρουσιάζουν σήμερα τεράστια ελλείμματα τόσο στην ανάλυση των θέσεων εργασίας και την περιγραφή καθηκόντων, όσο και στην αξιολόγηση των θέσεων εργασίας, δηλαδή τη διαδικασία καθορισμού της αυτοτελούς αξίας και του ρόλου κάθε θέσης ως προς το σύνολο των θέσεων εργασίας, υπό ένα δυναμικό και διαδραστικό πρίσμα. Απαιτείται λοιπόν η επαναξιολόγηση και ο ανασχεδιασμός των θέσεων εργασίας, ως εργαλείου σύζευξης και εξισορρόπησης της οργανωσιακής αποτελεσματικότητας και της ατομικής ικανοποίησης των εργαζομένων.¹⁷⁰

- Σε σχέση με την αξιολόγηση προγραμμάτων και δημόσιων πολιτικών που σχεδιάζουν και υλοποιούν υπηρεσίες και οργανισμοί του δημόσιου τομέα, αυτοτέλεια παρουσιάζει η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού. Εν προκειμένω η χρησιμότητα και η σημασία της αξιολόγησης εντοπίζεται σε τρία κυρίως επίπεδα: Πρώτον, στο επίπεδο του σχεδιασμού, της διοίκησης και της βελτίωσης του ανθρώπινου δυναμικού με γνώμονα τη στρατηγική και τον προγραμματισμό της διοίκησης. Δεύτερον, στο επίπεδο του προσδιορισμού, της ανάπτυξης και της αξιοποίησης των ικανοτήτων των υπαλλήλων, συναρμόζοντας την ατομική και τη συλλογική επίδοση με τους σκοπούς της διοικητικής δράσης. Τρίτον, στο επίπεδο της ενεργοποίησης του προσωπικού μέσω του διαλόγου και της ενδυνάμωσής του. Σήμερα καταγράφεται η τάση να μεταφέρεται το βάρος από τη συλλογική στην εξατομικευμένη αξιολόγηση, με έμφαση στην ατομική απόδοση και ευθύνη. Τα συστήματα αξιολόγησης ανθρώπινων πόρων θεωρούνται εργαλεία στρατηγικής, προγραμματισμού και βελτίωσης και χαρακτηρίζονται από τη βαθμιαία απομάκρυνση από τυποποιημένες μεθόδους αξιολόγησης βασισμένες σε αυστηρά

¹⁷⁰ Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, 1998, *passim*.

ποσοτικοποιημένα κριτήρια. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται, αντίθετα, στην αξιολόγηση προκαθορισμένων στόχων, με διάλογο προϊσταμένου-υφισταμένου, και σε κριτήρια με ποιοτικά χαρακτηριστικά. Ταυτόχρονα θεωρείται χρήσιμο να αναπτυχθούν συλλογικά συστήματα σύνδεσης απόδοσης με αμοιβή και δείκτες ικανοποίησης, ανάπτυξης δεξιοτήτων, υποκίνησης και συμμετοχής.

- Αναγκαία για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών θεωρείται επίσης η εισαγωγή καινοτόμων συστημάτων διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, αντικαθιστώντας ή εκσυγχρονίζοντας τις υφιστάμενες μεθόδους. Τα νέα συστήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα χαρακτηρίζονται από μία σειρά κοινών αρχών και στοχεύσεων. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται ο συμμετοχικός σχεδιασμός, η συμμετοχή των υπαλλήλων όλων των βαθμίδων στην διοίκηση, η ανάπτυξη ομάδων δια-οργανωτικής συνεργασίας, η συμμετοχική αξιολόγηση των υπηρεσιών και η λογοδοσία και διαφάνεια των αποφάσεων της διοίκησης ως προς τους υπαλλήλους.¹⁷¹ Οι παρεμβάσεις αυτές αποσκοπούν στην ενίσχυση της αφοσίωσης, της συνεργασίας και της συμμετοχικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, που συμβάλλει στη βελτίωση της αποδοτικότητας.

- Παράλληλα, ζητούμενο παραμένει η εισαγωγή κινήτρων για την ενεργοποίηση του στελεχιακού δυναμικού και την προώθηση της αποδοτικότητάς του. Τα κίνητρα δεν είναι σκόπιμο να περιορίζονται στις παραδοσιακές οικονομικές παροχές, αλλά εμπλουτίζονται με ευκαιρίες επιμόρφωσης, ταχύτερη ιεραρχική εξέλιξη και συμβολική επιβράβευση. Επιπλέον, μπορούν να εφαρμοστούν και σε επίπεδα πέραν του ατομικού, όπως σε επίπεδο ομάδων εργασίας, διευθύνσεως ή και οργανισμού, προκειμένου να ενισχυθεί περαιτέρω η συνεργασία και η ανάπτυξη κοινού οράματος και στόχων στη δημόσια διοίκηση.

- Επιβεβλημένη κρίνεται εξάλλου η προώθηση διαρθρωτικών μεταβολών στο σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού της

¹⁷¹ Βλ. J. Bryson, *Strategic Planning*, ό.π., σ. 59 επ.

δημόσιας διοίκησης, καθώς και η ουσιαστική αξιοποίηση της κατάρτισης ως κριτηρίου αξιολόγησης και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων¹⁷² και ως μέσου προώθησης της διοικητικής αλλαγής.

V. Μέτρηση αποτελεσμάτων στη δημόσια διοίκηση

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η υποχώρηση της παραδοσιακής αντίληψης για τη δημόσια διοίκηση ως πεδίου θέσπισης και τήρησης κανόνων και ο προσανατολισμός της προς το σχεδιασμό και την επίτευξη αποτελεσμάτων συνοδεύεται κατ' ανάγκην από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας της διοίκησης, με γνώμονα την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και προπαντός τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη.¹⁷³ Περαιτέρω, η αξιολόγηση συμβάλλει στην ενίσχυση της διοικητικής λογοδοσίας και διαφάνειας, στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στον εξορθολογισμό της κατανομής των διαθέσιμων πόρων. Μέσα από νέες μεθόδους και εργαλεία αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης, που διαρκώς εξελίσσονται, μπορεί άλλωστε να αναδειχθεί μια νέα διοικητική κουλτούρα, που δεν διέπεται από τον παραδοσιακό εργαλειακό και φορμαλιστικό ορθολογισμό, αλλά θεμελιώνεται σε έναν αξιακό ορθολογισμό και στη συναποδοχή ενός κοινού συστήματος αξιών και στόχων για την οργάνωση και τη λειτουργία της διοίκησης.¹⁷⁴ Ο αξιακός και λειτουργικός εξορθολογισμός της δημόσιας διοίκησης συνδέεται, σε επίπεδο εφαρμογής, με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες προώθησης της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας.

Η σημασία της διενέργειας αξιολογήσεων –και μάλιστα με τη συστηματική χρήση ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων διοίκησης– αναδεικνύεται στο μέγιστο

¹⁷² Βλ. Α. Πασσά/Θ. Τσέκου, Η επαγγελματική εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, Ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία, 2004, όπου και σχολιασμένη εκτενής βιβλιογραφία.

¹⁷³ Βλ. C. Pollitt/G. Bouckaert, Public Management Reform, ό.π., σ. 23 επ.

¹⁷⁴ Βλ. Θ. Τσέκου, Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο marketing, 2007, σ. 109.

βαθμό ενόψει των δομικών και λειτουργικών μεταλλάξεων της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Οι μεταλλάξεις αυτές περιγράφονται στη θεωρία κατ' αρχάς ως μετάβαση από το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο σε μια νέα σχέση μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών, αλλά και ως ανάπτυξη μιας νέας κουλτούρας κατανομής ευθυνών και οριοθέτησης της σχέσης διοίκησης-πολίτη και διοίκησης-υπαλλήλων.¹⁷⁵ Στη νέα αυτή σχέση κράτους-κοινωνίας η αξιολόγηση επικεντρώνεται στα αποτελέσματα που επέρχονται από την παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και στο βαθμό επίτευξης στόχων, διασφαλίζοντας περισσότερο «χώρο» στην κοινωνία, αλλά και στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, για αυτονομία και ευελιξία. Τα παραδοσιακά κριτήρια αξιολόγησης της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών με βάση το βαθμό συμμόρφωσης προς το κανονιστικό πλαίσιο αντικαθίστανται από πιο ευέλικτες μορφές αξιολόγησης.¹⁷⁶ Η δημόσια διοίκηση τίθεται ενώπιον νέων αιτημάτων, όχι μόνο ως προς τον τρόπο παροχής υπηρεσιών και την προσομοίωση της αγοράς, αλλά ευρύτερα σε σχέση με την ανταπόκρισή της σε καινοφανείς προσδοκίες αυτονομίας και διαφορετικότητας του πολίτη.¹⁷⁷ Επ' αυτών προτείνονται οι εξής αλληλένδετες παρεμβάσεις:

- Εισαγωγή του στρατηγικού σχεδιασμού και της διοίκησης στόχων στις δημόσιες υπηρεσίες. Η απουσία ολοκληρωμένου και στοχευμένου στρατηγικού σχεδιασμού αποτελεί την αιτία για τη διαιώνιση ποικίλων παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και για τη χαμηλή αποδοτικότητα των φορέων της.¹⁷⁸ Η ανάπτυξη στρατηγικού σχεδιασμού στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, που θα εξειδικεύεται σε συγκεκριμένα επιχειρησιακά σχέδια και στόχους, αποτελεί πρωταρχική προϋπόθεση για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

¹⁷⁵ Για το νέο πλαίσιο άσκησης διοίκησης βλ. L. Lynn, *Public Management Old and New*, 2006, Chr. Pollitt/G. Bouckaert, *Public Management Reform*, ό.π., M. Cole/G. Parston, *Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance In Public Service Organizations*, 2006. Για τη μεταφορά της νέας διοικητικής φιλοσοφίας στην ελληνική πραγματικότητα βλ. Χ. Μπουρσανίδη, *Στρατηγικό μανάτζμεντ στη δημόσια διοίκηση: μια συστηματική παρουσίαση του balanced scorecard ως εργαλείου στρατηγικού μανάτζμεντ στα νοσοκομεία*, στον τόμο: Αντ. Μακρυδημήτρη/Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Διοικητική θεωρία και πράξη – Διοίκηση και κοινωνία*, 2007, σ. 469 επ.

¹⁷⁶ Βλ. G. Bouckaert/J. Halligan (ed.), *Managing performance*, ό.π.

¹⁷⁷ Βλ. Κ. Σπανού, *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*, 2000, σ. 572 επ.

¹⁷⁸ Βλ. J. Bryson, *Strategic planning*, ό.π., σ. 99 επ.

- Η συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων στις φάσεις του σχεδιασμού, της υλοποίησης και της αξιολόγησης των στρατηγικών σχεδίων παροχής δημόσιων υπηρεσιών μπορεί να λειτουργήσει ενισχυτικά ως προς την επίτευξη των αποτελεσμάτων, ενώ παράλληλα συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός νέου περιβάλλοντος συνεργασίας και συμμετοχικότητας στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Η εισαγωγή νέων μεθόδων και συστημάτων διοίκησης αποβλέπει στη λειτουργική αναδιοργάνωση των δημόσιων οργανισμών. Συστήματα όπως η χρηματοδότηση με γνώμονα τα αποτελέσματα, το μάνατζμεντ ολικής ποιότητας, η συγκριτική αξιολόγηση, η αυτο-αξιολόγηση, τα συστήματα ελέγχου και μέτρησης απόδοσης, το balanced scorecard, η οικονομική ανάλυση προγραμμάτων, προσφέρουν αποτελεσματικές λύσεις σε ποικίλες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης. Ο εξορθολογισμός της χρηματοδότησης των υπηρεσιών βάσει των αποτελεσμάτων που επιφέρουν (performance management), η παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών και η προτυποποίηση των εσωτερικών διαδικασιών (total quality management), η ανάπτυξη της ικανότητας συνεχούς αυτο-αξιολόγησης δημόσιων οργανισμών και η οικονομική ανάλυση των διαδικασιών που άπτονται της παροχής δημόσιων υπηρεσιών (activity based management), αποτελούν χρήσιμα εργαλεία για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.¹⁷⁹

- Όσον αφορά την αξιολόγηση, οι παραδοσιακές τεχνικές σταδιακά είναι αναγκαίο να εμπλουτιστούν με εργαλεία για τη μέτρηση αποδοτικότητας επί τη βάση προκαθορισμένων δεικτών, τη διοίκηση αποδοτικότητας στο πλαίσιο ενός συνόλου αλληλοεξαρτώμενων διαδικασιών και, εν τέλει, την εσωτερική αξιολόγηση του παραγόμενου αποτελέσματος με γνώμονα και το οικονομικό του κόστος.¹⁸⁰ Η νέα δημόσια διοίκηση καλείται να υιοθετήσει εργαλεία στρατηγικής διοίκησης αποδοτικότητας (strategic performance management), δηλαδή συνεχών και συνεκτικών αξιολογήσεων των εφαρμοζόμενων πολιτικών,

¹⁷⁹ Για την εκτενή παρουσίαση των εν λόγω μοντέλων και συστημάτων βλ. Th. Poister, *Measuring Performance*, ό.π., T. Bovaird/E. Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, ό.π.

¹⁸⁰ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλου, *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, 2007, σ. 135 επ.

που αντικαθιστούν τις αποσπασματικές πολιτικές μέτρησης αποδοτικότητας μιας οργάνωσης.¹⁸¹

- Στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει επισημανθεί εξάλλου η απουσία ενός σαφούς προτύπου στις εφαρμογές αξιολόγησης, καθώς και ελλείψεις ως προς την τεκμηρίωση των συναγόμενων συμπερασμάτων με σκοπό την αξιοποίησή τους για τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Η ανάπτυξη ενός οριοθετημένου και προτυποποιημένου συστήματος αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών βάσει στόχων και αποτελεσμάτων συναρτάται με την προώθηση της ποιότητας και της ανταποκρισιμότητας των αξιολογήσεων. Πέραν τούτου, κρίσιμη θεωρείται η ανάθεση της αρμοδιότητας για την διενέργεια των αξιολογήσεων σε εξειδικευμένες οργανωτικές μονάδες, εντός των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και η εκχώρηση σε αυτές των διάσπαρτων και επάλληλων αρμοδιοτήτων αξιολόγησης.

- Η αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων αναδιοργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών και αξιολόγησης της λειτουργίας τους προϋποθέτει τη μεταρρύθμιση του συστήματος προϋπολογισμού της δημόσιας διοίκησης. Δίχως την αναδιοργάνωση του συστήματος κατανομής των πόρων στις δημόσιες υπηρεσίες, οι μεταρρυθμίσεις παραμένουν μετέωρες. Απαιτείται συνεπώς η εισαγωγή ενός νέου μοντέλου κατανομής των πόρων, βάσει του οποίου η χρηματοδότηση συνδέεται άρρηκτα με το βαθμό επίτευξης των στόχων των παρεχόμενων υπηρεσιών και με την ανάλυση των οικονομικών αναγκών ανά πρόγραμμα δράσης.¹⁸² Επιπλέον, σκόπιμη θεωρείται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού σε επίπεδο υπουργείων, περιφερειών και αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, προωθώντας τη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και ευελιξία.

- Άμεση προτεραιότητα για την επίτευξη των μεταρρυθμιστικών αυτών προτάσεων αποτελεί η εμπέδωση μιας νέας διοικητικής κουλτούρας, προσανατολισμένης όχι μόνο στην τήρηση και τον έλεγχο των διαδικασιών, αλλά και στην επίτευξη και αξιολόγηση αποτελεσμάτων και της απόδοσης με

¹⁸¹ Βλ. Π. Καρκατσούλη, Το Κράτος σε μετάβαση, ό.π., σ. 269 επ.

¹⁸² Βλ. Th. Poister, Measuring Performance, ό.π., σ. 39 επ.

ποσοτικούς όρους.¹⁸³ Αυτή η νέα διοικητική κουλτούρα θεμελιώνεται στη μετάβαση από την παραδοσιακή, φορμαλιστική δημόσια διοίκηση στη διοίκηση αποτελεσμάτων και στην ανανοηματοδότηση της έννοιας και του περιεχομένου της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος από την απλή τήρηση και εφαρμογή των διατάξεων των νόμων, στην εφαρμογή τους με γνώμονα την επίτευξη αποτελεσμάτων προς όφελος των πολιτών.¹⁸⁴

Απαιτείται λοιπόν μια θεσμική επανάσταση στη δημόσια διοίκηση, με τη συμμετοχή και τη συναίνεση των πολιτών και προς χάριν της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Η αναδιοργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη, την ενδυνάμωση του κοινωνικού κράτους και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών μεταβιβάσεων, για την περιβαλλοντική και πολιτική προστασία, εν τέλει για το σχεδιασμό και την εφαρμογή όλων των επιμέρους δημόσιων πολιτικών. Τα νέα προβλήματα και οι ανάγκες που καλείται να αντιμετωπίσει το κράτος απαιτούν μια νέα δημόσια διοίκηση, η συγκρότηση της οποίας δεν αποτελεί ουτοπία, αλλά είναι σήμερα εφικτή όσο και αναγκαία.

¹⁸³ Πρβλ. Ν. Μιχαλόπουλου, Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, ό.π., σ. 175 επ.

¹⁸⁴ Βλ. Τ. Bovaird/E. Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, ό.π., J. Koopenjan, *Managing Uncertainties in Networks*, 2004, σ. 39 επ.