



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ &
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ»

Μεταπτυχιακή Εργασία Ειδίκευσης

ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΑΝΤΙΒΑΡΩΝ ΣΤΟ “ΜΝΗΜΟΝΙΟ”. Η
ΚΡΙΣΗ & ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Φοιτήτρια: Φωτιάδη Μαρία

A.M.: 310 , Έτος Εγγραφής: 2013

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαυρομούστακου Ήβη

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ:

- 1. Μαυρομούστακου Ήβη**
- 2. Αρανίτου Βάλια**
- 3. Καραγιάννης Γιάννης**

Ρέθιμο 2015

«Η λύση του δημοσιονομικού προβλήματος προϋποθέτει την αλλαγή της πολιτικής διαχείρισης του δημοσίου. Η ‘επανάδρυση του κράτους’ [...], η ‘αλλαγή’ [...] αλλά και ο ‘εκσυγχρονισμός’ [...] ήταν στην πραγματικότητα διαφορετικές διατυπώσεις της ίδιας υπόσχεσης: Ότι η Πολιτική θα παραιτηθεί από τα δικαιώματα ελέγχου, χειραγώγησης, πελατειακής και αυθαίρετης, εκτός κανόνων, χρήσης της δημόσιας διοίκησης. Ότι τα κόμματα εξουσίας θα παραιτούνταν από το δικαίωμα διανομής των λαφύρων της εξουσίας στους πελάτες τους. Κανένα από τα δύο κόμματα εξουσίας δεν ήταν πρόθυμο για μια τέτοια γενναιοδωρία...[...]. Η χώρα ηττήθηκε από τα κόμματα που την κυβέρνησαν. Τα συμφέροντα των μηχανισμών, πάνω από τα συμφέροντα της χώρας. Τα κόμματα εξουσίας υπερασπίστηκαν, μέχρι τέλους, τα συμφέροντά τους. Και την πελατεία τους».

Π. Τσίμας, Το ημερολόγιο της κρίσης, Μεταίχμιο, Αθήνα 2011.

« Το πολίτευμα της Ελλάδας δεν είναι δημοκρατία, είναι κατ’ εξακολούθησιν κομματοκρατία. Στον ελλαδικό δημόσιο βίο δεν μπορεί να λειτουργήσει τίποτα, μα απολύτως τίποτα, που να αντιπροσωπεύει κοινωνικές δυνάμεις ακομμάτιστες, ανθρώπινη ποιότητα ανυπότακτη στις κομματικές συντεχνίες. [...] Το πρόβλημα της Ελλάδας σήμερα είναι ένα: να ξηλωθεί, αλλά μεθοδικά και ειρηνικά, το παρασιτικό, πελατειακό καθεστώς της κομματοκρατίας και να στηθεί εξ’ υπαρχής κράτος στην υπηρεσία της κοινωνίας».

Χ. Γιανναράς, Το πρόβλημά μας είναι πολιτικό. Όχι οικονομικό, Ιανός, Αθήνα 2013.

FROM THE INSTITUTIONAL COUNTERWEIGHTS DEFICIT TO ‘MEMORANDUM’. THE CRISIS AND THE FUTURE OF THE GREEK POLITICAL SYSTEM.

Maria Fotiadi

Key words: institutional counterweights deficit, crisis of the political system.
‘Memorandum’.

Abstract

The analysis attempts to link the crisis that the country is in and the "Memorandum" with the crisis of the post-1974 parliamentarism. And to demonstrate that both of them were the culmination of the crisis simmering in the Greek political system of the post-1974 period. This crisis was nothing more than an institutional crisis. The post-1974 democracy was a 'party' democracy, since the parties have contributed significantly to the strengthening and consolidation of parliamentarism. At the same time they changed its character, because the executive branch was no longer the center of political decision-making. The "Prime Minister" character of the post-dictatorial parliamentarism was strengthened by the revision of the Constitution in 1986, which cemented this character and made the Prime Minister 'monarch'. The two parties exchanged in running the country faced serious internal party democracy deficits resulting to downgrade the role of the parliamentary groups and the Members of Parliament. Gradually nationalized and consolidated a system of "party politics". "Prime Minister" system and "party politics" system led to a centralized power system deficient from institutional counterweights. This pathogenicity had as culmination the accession to the "Memorandum" in 2010, which was sealed and typically the "*end of the post-1974 parliamentarism.*"

<i>Περιεχόμενα</i>	<i>Σελίδα</i>
• Πρόλογος	6
• Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Μεταπολίτευση. Από το έλλειμμα θεσμικών αντιβάρων στο «Μνημόνιο».	11
• Κεφάλαιο Πρώτο: Οι θεσμοί και η κρίση.	21
- 1.1. Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων στη Μεταπολίτευση.	24
1.1.α. Οι στρατηγικές και οι πολιτικές επιλογές των κομμάτων.	29
1.1.β. Οι παθογένειες του κομματικού συστήματος.	40
- 1.2. Ο ρόλος της Δικαστικής εξουσίας.	42
- 1.3. Η παθογενής Δημόσια Διοίκηση.	51
1.3.1. Ο κρατικός και κομματικός εναγκαλισμός.	54
1.3.2. Μια σύντομη μελέτη: η σύσταση του ΑΣΕΠ.	60
• Κεφάλαιο Δεύτερο: Η «εισβολή» του «Μνημονίου».	65
- 2.1. Τα νομικά ζητήματα του «Μνημονίου».	66
- 2.2. Τα πολιτικά ζητήματα του «Μνημονίου»: Το «Μνημόνιο» ως πολιτικό πρόβλημα.	75
• Κεφάλαιο Τρίτο : Το μέλλον των θεσμών μετά την κρίση και το «Μνημόνιο» και εν όψει μιας συνταγματικής αναθεώρησης.	85
- 3.1. Το Σύνταγμα και οι θεσμοί στην εποχή της κρίσης.	85
- 3.2. Τί μας κληροδότησε η αναθεώρηση του 2001.	90
- 3.3. Προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος μετά την κρίση και το «Μνημόνιο».	95
• Συμπεράσματα	106
• Βιβλιογραφικές Αναφορές	110



Πρόλογος

Η τετραετία που πέρασε(2009-2013) ήταν η κρισιμότερη στη σύγχρονη ιστορία της Ελλάδας. Η οικονομική κρίση του 2008, αλλά και η εντεινόμενη θεσμική κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση έφεραν τη χώρα αντιμέτωπη με διλήμματα και αποφάσεις που διέρρηξαν ουσιαστικά τη μέχρι τότε ομαλή πορεία της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, όπως αυτή διαμορφώθηκε στη μεταδικτατορική Ελλάδα έως και σήμερα. Οι προκλήσεις αυτές δεν θα μπορούσαν να μην επηρεάσουν και το ίδιο το πολιτικό σύστημα, το οποίο πριν ακόμη κληθεί να αντιμετωπίσει τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης είχε έρθει αντιμέτωπο με τη δική του βαθιά εσωτερική κρίση. Κρίση αξιοπιστίας αλλά και νομιμοποίησης των θεσμών και των προσώπων φορέων της εξουσίας. Η οικονομική κρίση, όπως επισημαίνεται, *«ανέδειξε τα τρωτά ενός πολιτεύματος, το οποίο σέβεται μεν εξωτερικά τους κανόνες του κοινοβουλευτικού παιχνιδιού, όχι όμως και τις βαθύτερες αξίες της δημοκρατίας, της ισοπολιτείας και του κράτους δικαίου»*¹.

Η εντεινόμενη κρίση του πολιτικού συστήματος σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση και την αδυναμία της Ευρώπης να αντιμετωπίσει το πρόβλημα του ελληνικού χρέους οδήγησαν την Ελλάδα στο χείλος του γκρεμού με τον κίνδυνο της χρεοκοπίας να γίνεται ολοένα και πιο μεγάλος. Αποτέλεσμα αυτής της έκτακτης κατάστασης, στην οποία είχε περιέλθει η χώρα ήταν η υπογραφή του «Μνημονίου» το 2010, μέσω του οποίου εξασφαλιζόνταν η δανειοδότησή της ώστε να αντιμετωπίσει τα υψηλά ποσοστά του χρέους της.

Η υπογραφή όμως του «Μνημονίου» δεν πρέπει να εξεταστεί μόνον από την πλευρά της αντιμετώπισης της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης ούτε υπό το πρίσμα των «αδηφάγων αγορών», των κερδοσκοπών ή του θεσμικού «κενού» που υπήρχε στην Ε.Ε. και συγκεκριμένα στην ευρωζώνη για την αντιμετώπιση του προβλήματος της Ελλάδας. Και αυτό διότι εγείρονται ποικίλα ερωτήματα και ζητήματα που σχετίζονται με το εάν η υπογραφή του «Μνημονίου» θα μπορούσε να αποφευχθεί, ποιός ήταν ο ρόλος του

¹ Αλιβιζάτος Ν., *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, Πόλις, Αθήνα 2011, σ. 572-573.

πολιτικού προσωπικού στην ένταση της κρίσης αξιοπιστίας της ελληνικής οικονομίας, εάν και κατά πόσο οι επιταγές του «Μνημονίου» είναι σύμφωνες με το ελληνικό και το ευρωπαϊκό δίκαιο και ποια είναι τελικά η νομικοπολιτική θεώρησή του. Είναι μόνον ένα κείμενο δημοσιονομικής πειθαρχίας ή αντανακλά μια βαθύτερη κρίση του κράτους δικαίου σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο; Και περαιτέρω, μήπως είναι το επιστέγασμα μιας πολυετούς κρίσης του ελληνικού πολιτικού συστήματος;

Στα παραπάνω ερωτήματα επιχειρεί να δώσει απαντήσεις το παρόν πόνημα, το οποίο ουσιαστικά αποτελεί τη συνέχεια της θεματικής της πτυχιακής μου εργασίας σε προπτυχιακό επίπεδο, *«Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 και η δημιουργία ενός ‘πρωθυπουργοκεντρικού’ πολιτικού συστήματος»* που εκπονήθηκε το ακαδημαϊκό έτος 2010-2011 στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Στη συγκεκριμένη ανάλυση είχε υποστηριχθεί ότι η κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος από το 1974 μέχρι σήμερα συμπυκνώνεται στον όρο *«πρωθυπουργοκεντρισμός»* και ταυτίζεται με αυτόν. Κατ’ ουσία εκφράζει την κύρια παθογένεια του πολιτικού συστήματος, εφόσον το ‘πρωθυπουργοκεντρικό’ μοντέλο εξουσίας στο οποίο οικοδομήθηκε η μεταπολιτευτική Ελλάδα υποβάθμισε τη λειτουργία των *θεσμικών αντιβάρων* όπως ενός ισχυρού Κοινοβουλίου, ενός ισχυρού Προέδρου της Δημοκρατίας, μιας ανεξάρτητης δικαιοσύνης, ισχυρών κοινοβουλευτικών ομάδων και βουλευτών που θα είχαν τη δυνατότητα να αποκλίνουν από την «κομματική γραμμή» όταν έκριναν ότι οι αποφάσεις που πρέπει να λάβουν βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον. Με βάση αυτά, η απουσία ελέγχου και λογοδοσίας οδήγησε σε έντονα φαινόμενα διαφθοράς και αναξιοκρατίας στο δημόσιο βίο, καθώς οι κυβερνώντες επαναπαύθηκαν στην *«ψευδαίσθηση της αυτάρκειας»* και οδηγήθηκαν βαθμιαία στην αλαζονεία². Το κλειστό αυτό μοντέλο κυβέρνησης σε συνδυασμό με το παρασιτικό πελατειακό καθεστώς και την «κομματοκρατία», την ανεξέλεγκτη δηλαδή *«διείσδυση των κομμάτων στον κρατικό μηχανισμό και τους ενδιάμεσους θεσμούς»*³ είχε ως αποτέλεσμα τον ‘εκφεουδαρχισμό’ της ελληνικής πολιτικής.

Τα πολιτικά κόμματα χρηματοδοτούνται από μια ‘ολιγαρχία’ προμηθευτών και εργολάβων του δημοσίου, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την άσκηση πολιτικής επιρροής μέσω των παράνομων αυτών χρηματοδοτήσεων και τη μετατροπή της νομής του κράτους σε μέσο πλουτισμού. Παράλληλα η πολιτική σκηνή κυριαρχείται από

² Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 538-539.

³ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική δημοκρατία*, Σιδέρης, Αθήνα, 2010.

οικονομικές και πολιτικές ελίτ που έχουν μετατρέψει την πολιτική σε ‘οικογενειακή επιχείρηση’’. Οι αδιαφανείς αυτές διαδικασίες σε πολλές εκφάνσεις του δημόσιου βίου οδηγούν σε ‘ιδιωτικοποίηση’ της δημοκρατίας, η οποία μόνον κατ’ επίφαση υφίσταται⁴. Ουσιαστικά η δημοκρατία στην Ελλάδα σήμερα «*συνιστά σύστημα υφαρπαγής της ψήφου μέσω εκβιασμών των πολιτών και στη συνέχεια αποφασίζει ερήμην τους*»⁵.

Το έλλειμμα δημοκρατίας συνδέεται άμεσα με τη λειτουργία των θεσμών. Εάν μελετηθεί πώς λειτούργησαν οι θεσμοί στη Μεταπολίτευση θα διαπιστωθεί ότι κοινό χαρακτηριστικό τους ήταν η αναβολή της λήψης αποφάσεων, η οποία σχετιζόταν άμεσα με τη δομή των σχέσεων εξουσίας. Οι σχέσεις αυτές οικοδομήθηκαν επάνω στο πελατειακό πρότυπο, της εξυπηρέτησης δηλαδή προσωπικών ιδιοτελειών των πολιτών με αντάλλαγμα την ψήφο τους και την αδιαφορία για το γενικό καλό⁶. Ακόμη και η κρίση χρέους ήταν αποτέλεσμα της διαρκούς δανειοδότησης του ελληνικού δημοσίου για την εξυπηρέτηση των πελατειακών απαιτήσεων. Αλλά και η ίδια η διαχείρισή της μέσω των ‘Μνημονίων’ δεν αγνόησε το πελατειακό καθεστώς.

Η εργασία αυτή θα υποστηρίξει ότι τα Μνημόνια μαρτυρούν την αδυναμία διαχείρισης της κρίσης χρέους από πλευράς της πολιτικής τάξης, η οποία ξανά εγκλωβίστηκε στο πελατειακό αυτό σύστημα που κυριάρχησε στη Μεταπολίτευση. Θα υποστηριχθεί ότι η κρίση στην οποία περιήλθε η χώρα από το 2010 έχει αμιγώς πολιτικό πρόσημο και όχι οικονομικό· είναι το επιστέγασμα μιας πολυετούς κρίσης του πολιτικού συστήματος, κρίσης πολιτικής διαχείρισης, η υπέρβαση της οποίας συνδέεται με την επιτακτική προώθηση μεταρρυθμίσεων. Αυτό που δεν θα πρέπει να αγνοηθεί είναι ότι μέσα σε αυτό το σκληρό της οξύτατης κρίσης οι μεταπολιτευτικοί θεσμοί κατάφεραν να αποδείξουν την αντοχή τους, καθώς έθεσαν το πλαίσιο μιας υγιούς πολιτικής αντιπαράθεσης. Έτσι μπορούν να εγγυηθούν μια ομαλή μετάβαση σε ένα καινούριο σύστημα.

Για την ανάλυση των παραπάνω η εργασία θα ξεκινήσει συνδέοντας την κρίση και το «Μνημόνιο» με τις παθογένειες των μεταπολιτευτικών θεσμών και συγκεκριμένα με τρεις θεσμούς που θεωρείται ότι ευθύνονται για την όξυνση της κρίσης όπως είναι τα πολιτικά κόμματα, η Δικαστική εξουσία και η Δημόσια Διοίκηση. Τις παθογένειες

⁴ Χρυσόγονος Κ., *Η ιδιωτική δημοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2009.

⁵ Βεργόπουλος Κ., *συνέντευξη* στο Έθνος της Κυριακής, 7.07.2013.

⁶ Βιδάλης Τ., «Λιγότερη Βουλή! : η προοπτική της προεδρικής δημοκρατίας», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/2013vidalisproedrikidimokratia.pdf

αυτές θα τις θεωρήσει στη συνέχεια υπεύθυνες για το αδιέξοδο, στο οποίο οδηγήθηκε η ελληνική οικονομία και για την υπογραφή του ‘Μνημονίου’. Η ‘εισβολή’ του στην ελληνική δημοκρατία προκαλεί περαιτέρω όξυνση της κρίσης του πολιτικού συστήματος αν όχι της προσδίδει νέες και μεγαλύτερες διαστάσεις. Το «Μνημόνιο» εδώ προσεγγίζεται ως το επιστέγασμα μιας κρίσης που σοβούσε στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και ως το σημείο εκείνο που επισφραγίζει και τυπικά το ‘τέλος της Μεταπολίτευσης’. Έτσι ακολουθώντας αυτό τον προβληματισμό θα οδηγηθεί στο ερώτημα ποιά είναι το μέλλον των θεσμών μετά το «Μνημόνιο», εάν κρίνεται επιτακτική η μετάβαση σε ένα νέο πολίτευμα και ποιά θα είναι η μορφή του. Στον προβληματισμό αυτό θα αναφερθεί το τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας ανάλυσης σε σχέση και με την επιστημονική συζήτηση που αναπτύσσεται όλα αυτά τα χρόνια της κρίσης για το μέλλον των θεσμών, αλλά και την ανάγκη προώθησης μιας συνταγματικής αναθεώρησης.

Η ανάλυση επιχείρησε να προσεγγίσει τα ζητήματα που σχετίζονται με την ελληνική κρίση με όσο το δυνατόν νηφάλιο τρόπο, καθώς η δυσμενής συγκυρία, την οποία διέρχεται η χώρα αναμφίβολα δημιουργεί εξάρσεις και αφορισμούς που δεν μπορούν να συμβάλλουν στη μελέτη του προβλήματος. Το πρόβλημα της κρίσης στην Ελλάδα είναι ένα πολιτικό πρόβλημα και ως εκ τούτου η λύση του θα είναι αναπόφευκτα πολιτική. Συνεπώς κάθε προσπάθεια προσέγγισής ή επίλυσης του με οτιδήποτε απέχει από την ανάδειξη της πολιτικής του διάστασης οδηγεί σε αδιέξοδο. Τη διάσταση αυτή οφείλει, κατά τη γνώμη μου, να αναδείξει ένας πολιτικός αναλυτής. Αυτό θεώρησα κι εγώ από πλευράς μου ότι όφειλα να πράξω.

Η συμμετοχή μου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών της Πολιτικής Ανάλυσης συνέβαλε καθοριστικά στον προβληματισμό μου σχετικά με το ζήτημα της ελληνικής κρίσης και με εξόπλισε με τα κατάλληλα εκείνα εργαλεία για να το προσεγγίσω. Για το λόγο αυτό θεωρώ πως ανταποκρίθηκε στους στόχους που είχα θέσει και που αφορούσαν στη μελέτη της πολιτικής με συστηματικό και μεθοδικό τρόπο και όχι με τα καθημερινά στερεοτυπικά σχήματα.

Πολύ σημαντικό ρόλο στη συγγραφή της παρούσας εργασίας διαδραμάτισε και η παρακολούθηση της Ημερίδας «*Σύνταγμα & Πολιτική Επιστήμη*» που διοργάνωσε το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης τον Ιούνιο του 2014. Τα ερωτήματα και τα θέματα που ανέδειξαν οι συμμετέχοντες βοήθησαν σε σημαντικό βαθμό τον προβληματισμό μου, ο οποίος συμπυκνώνεται στην ανά χείρας εργασία.

Τέλος οφείλω να ευχαριστήσω την *Επιτροπή Ερευνών* και τον *Ειδικό Λογαριασμό Κονδυλίων & Έρευνας* (ΕΛΚΕ) του Πανεπιστημίου Κρήτης που με τίμησαν με μια *μεταπτυχιακή υποτροφία* βοηθώντας με τον τρόπο αυτό να ολοκληρώσω τις μεταπτυχιακές μου σπουδές.

Μαρία Φωτιάδη,

Ρέθυμνο, Ιούλιος 2014

• **Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Μεταπολίτευση. Από το έλλειμμα θεσμικών αντιβάρων στο «Μνημόνιο».**

Σαράντα χρόνια συμπληρώθηκαν από την αποκατάσταση της δημοκρατίας(24 Ιουλίου 1974- 24 Ιουλίου 2014) και την εδραίωση του πολιτικού συστήματος της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας. Η περίοδος αυτή που ξεκίνησε με τη μεταβολή του πολιτεύματος από δικτατορία σε προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία ορίζεται και ως *Μεταπολίτευση*.

Η επιστημονική συζήτηση για το μέχρι πότε διαρκεί αυτή η περίοδος είναι εκτενής ωστόσο όσοι έχουν ασχοληθεί με τη μελέτη της θεωρούν πως αυτή δεν ήταν συνεχής. Κάποιοι υποστηρίζουν πως η Ελλάδα βρίσκεται στη φάση της Μεταπολίτευσης κατά την περίοδο 1974-1989 υπό την έννοια ότι το πολίτευμά της σταθεροποιείται, όμως από το 1990 η περίοδος αυτή λήγει και η χώρα εισέρχεται στη φάση της παγκοσμιοποίησης. Κατά τη φάση αυτή η ελληνική πολιτική επηρεάζεται άμεσα από τις λογικές της παγκοσμιοποίησης και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁷. Κατά άλλους, η Μεταπολίτευση διακρίνεται σε δύο διαφορετικές περιόδους: 1974-1996, 1996 και έπειτα⁸ και 1974-1986(περίοδος που χαρακτηρίζεται από θεσμική ρευστότητα), 1986-2004(τυπικός πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός)⁹.

Η περίοδος αυτή καταγράφεται ως μία από τις πιο ομαλές πολιτειακές περιόδους στη νεότερη ελληνική πολιτική ιστορία. Είναι η περίοδος κατά την οποία συντελείται η μετάβαση της χώρας στη “θεσμική νεωτερικότητα”. Έτσι, όπως παρατηρείται:

«ο πολιτικός βίος της χώρας πέρασε έκτοτε μίαν από τις ευτυχέστερες περιόδους. Η εναλλαγή στην εξουσία με εκλογές των οποίων τη γνησιότητα δεν αμφισβητούσε κανείς, σε συνδυασμό με την άνοδο του βιοτικού επιπέδου του λαού, δημιούργησε τις προϋποθέσεις μιας ευημερίας χωρίς προηγούμενο»¹⁰.

⁷ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα 2008.

⁸ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική Δημοκρατία: κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2009, σ. 70.

⁹ Κατρούγκαλος Γ., «Πολιτικό σύστημα και πραγματικό Σύνταγμα στην περίοδο 1974-2004. Μια πρώτη περιодολόγηση της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας», στο συλλογικό έργο *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Κριτική, Αθήνα 2004.

¹⁰ Αλιβιζάτος Ν., *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση. Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, Πόλις, Αθήνα 2013, σ. 70.

Τα θεμέλια της νεαρής δημοκρατίας τέθηκαν με την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Παρά το γεγονός ότι η τότε αντιπολίτευση είχε αποχωρήσει από την ψηφοφορία, το νέο Σύνταγμα ψηφίστηκε και αποτέλεσε ένα καινοτόμο κείμενο. Και αυτό όχι μόνο διότι ήταν προϊόν μιας πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας αλλά διότι συγχρόνως καθιέρωσε την αβασίλευτη δημοκρατία δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για τη θεμελίωση ενός σύγχρονου κοινοβουλευτικού συστήματος¹¹. Επιπλέον θα το χαρακτηρίζαμε καινοτόμο και γιατί κατοχύρωσε μια σειρά από προβλέψεις που ενίσχυαν το κράτος δικαίου: η αναβάθμιση της προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων όπως και η ανάληψη από πλευράς του κράτους ευθυνών που θα διασφάλιζαν κοινωνική δικαιοσύνη και ταυτόχρονα οικονομική αποτελεσματικότητα¹².

Ωστόσο καταγράφηκε μία παραφωνία, η οποία αφορούσε στον τρόπο οργάνωσης της πολιτείας: η καθιέρωση του εκλογικευμένου κοινοβουλευτισμού συνυπήρχε με τον εξοπλισμό του ανώτατου άρχοντα(Προέδρου της Δημοκρατίας)- που σε αντίθεση με την προ-μεταπολιτευτική περίοδο τώρα ήταν αιρετός- με αρμοδιότητες που δεν συνάδουν με μια προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία¹³. Οι εξουσίες αυτές θεωρήθηκαν “υπερεξουσίες”, τις οποίες θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως αντίβαρο στις εξουσίες της κυβερνώσας πλειοψηφίας. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης υποστήριξαν πως η επιλογή του κυβερνώντος κόμματος, της Νέας Δημοκρατίας, να ενισχύσει το ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας εξυπηρετούσε την επιδίωξη του Κων/νου Καραμανλή να ανέλθει στον προεδρικό θώκο¹⁴. Παρά το γεγονός ότι αυτές οι “υπερεξουσίες” δεν ασκήθηκαν ποτέ και παρόλο που η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 δημιούργησε για πρώτη φορά το φαινόμενο της “συγκατοίκησης”(ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προέρχονταν από το αντίπαλο κόμμα από αυτό που προέρχονταν ο Πρωθυπουργός) δεν υπήρξαν προβλήματα ανάμεσα στις σχέσεις Προέδρου-Πρωθυπουργού. Όμως η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ προώθησε ριζικές αλλαγές στις σχέσεις Προέδρου και Κυβέρνησης. Η ρήξη συντελέστηκε με την αιφνιδιαστική απόφαση της κυβέρνησης το 1985 να μην στηρίζει την υποψηφιότητα

¹¹ Βενιζέλος Ευ., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* I, Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1991, σ. 69.

¹² Βούλγαρης, *ό.π.*, σ. 151.

¹³ Κατρούγκαλος, *ό.π.*

¹⁴ Βούλγαρης, *ό.π.*, σ. 152.

Καραμανλή για το προεδρικό αξίωμα και να προτείνει συνταγματική αναθεώρηση, καθώς θεωρούσε το Σύνταγμα του 1975 «πνευματικό τέκνο του Καραμανλή»¹⁵.

Αποκλειστική επιδίωξη της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 ήταν η συρρίκνωση του πολιτικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας μέσα από τη μείωση των αρμοδιοτήτων του με δύο τρόπους: άμεσα, με κατάργηση των αρμοδιοτήτων του που αφορούν την Κυβέρνηση και τη Βουλή και έμμεσα, με κατάργηση ή περιορισμό των αρμοδιοτήτων του που συνδέονται έμμεσα με την Κυβέρνηση και τη Βουλή. Έτσι μεταβλήθηκαν τα μέχρι τότε δεδομένα στη σχέση *Προέδρου Δημοκρατίας-Κυβέρνησης* και στη σχέση *Προέδρου Δημοκρατίας-Βουλής*. Σε ό,τι αφορά τη σχέση του με την Κυβέρνηση εντοπίστηκαν μεταβολές σε τρία πεδία:

(α) στο ζήτημα της υπουργικής προσυπογραφής, σε περίπτωση απαλλαγής της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της το διάταγμα υπογράφεται μόνον από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η αρμοδιότητά του αυτή δεν είναι ‘‘ρυθμιστική’’ αλλά ‘‘δέσμια’’ και διεκπεραιωτική της βούλησης της Κυβέρνησης που παραιτείται ή της Βουλής που αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση. Επιπλέον για τη διάλυση της Βουλής δεν απαιτείται η προσυπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας εάν αρνείται να προσυπογράψει ο Πρωθυπουργός ή το Υπουργικό Συμβούλιο.

(β) σε ό,τι αφορά το διορισμό της Κυβέρνησης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει Πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που έχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή. Με αυτόν τον τρόπο αποτρέπονται οι επεμβάσεις του Προέδρου στη λειτουργία των κομμάτων εφόσον δεν μπορεί να ‘‘κατασκευάζει’’ πολιτικούς ηγέτες μέσα από το χρίσμα της πρωθυπουργίας. Στην περίπτωση που ένα κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ορίζει ως αρχηγό ή εκπρόσωπο το πρόσωπο που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος. Αποτρέπεται με την πρόβλεψη αυτή η σύγχυση κόμματος και κοινοβουλευτικής ομάδας και διασφαλίζεται η εσωτερική λειτουργία των κομμάτων. Η ευθύνη σχηματισμού κυβέρνησης ανήκει αποκλειστικά στα πολιτικά κόμματα.

Συνεπώς οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι ελάχιστες. Στην περίπτωση που κανένα κόμμα δεν μπορεί να σχηματίσει κυβέρνηση επειδή δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλείται να αναθέσει αλληπάλληλες διερευνητικές εντολές στους αρχηγούς των

¹⁵ Μάνεσης Α., *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1989, σ. 16-17.

κομμάτων. Για το σχηματισμό κυβέρνησης απαιτείται η εμπιστοσύνη της Βουλής με την πλειοψηφία των 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών. Η διαδικασία αυτή είναι αυστηρά τυποποιημένη αποτρέποντας έτσι τις τυχόν παρεμβάσεις του Προέδρου της Δημοκρατίας. Στο πεδίο αυτό του σχηματισμού κυβέρνησης με τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει μόνον τις εξής ελάχιστονες ρυθμιστικές αρμοδιότητες:

- i. δύναται να καλέσει τους αρχηγούς των κομμάτων σε ακρόαση,
- ii. έχει ένα διαμεσολαβητικό ρόλο στη διαδικασία αφού προσπαθεί να επιτύχει τη συναίνεση των κομμάτων,
- iii. σε περίπτωση αδυναμίας επίτευξης συναίνεσης μεταξύ των κομμάτων έχει τη δυνατότητα να επιλέξει για Πρωθυπουργό έναν από τους τρεις προέδρους των Ανωτάτων Δικαστηρίων.

(γ) ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν μπορεί να παύσει την Κυβέρνηση που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η εμπιστοσύνη της Βουλής είναι αναγκαία και επαρκής συνθήκη για την παραμονή της κυβέρνησης στην εξουσία.

Αναφορικά με τις σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Βουλής το κύριο ζήτημα αφορά το θεσμό της διάλυσης. Το Σύνταγμα του 1975 έδινε τη δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να διαλύει τη Βουλή όταν αυτή βρισκόταν σε δυσαρμονία προς το λαϊκό αίσθημα. Η αναθεώρηση του 1986 έρχεται να καταργήσει αυτήν την προεδρική αρμοδιότητα με αποτέλεσμα την παραμονή μιας κυβέρνησης στην εξουσία μέχρι το πέρας της τετραετίας και την προσφυγή στην λαϊκή ετυμηγορία. Μόνη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Προέδρου που παρέμεινε αμετάβλητη ήταν η διάλυση από πλευράς του της Βουλής εάν η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα. Διατηρήθηκε συγχρόνως και η πρόβλεψη ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαλύει τη Βουλή μετά από πρόταση της Κυβέρνησης. Ωστόσο σε περίπτωση διάλυσης της Βουλής τις εκλογές διεξάγει η ίδια κυβέρνηση. Επομένως η πρόβλεψη αυτή ενέχει τον κίνδυνο προσχηματικής ή/και καταχρηστικής χρήσης της με την επίκληση εθνικών θεμάτων(άρθρο 41Σ.) από την κυβερνητική πλειοψηφία με σκοπό την εξυπηρέτηση του κομματικού της συμφέροντος και μόνον. Από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αφαιρέθηκαν και κάποιες ακόμη “αυτοτελείς” αρμοδιότητες όπως η κατάργηση της κύρωσης των νόμων και της πρωτοβουλίας διεξαγωγής δημοψηφίσματος.

Με βάση τα παραπάνω η αναθεώρηση του 1986 συνετέλεσε στην αποδυνάμωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και στην ενίσχυση της άλλης κορυφής της εκτελεστικής εξουσίας, του Πρωθυπουργού. Προέκυψε έτσι ένα ισχυρό κράτος με ένα ενιαίο κέντρο

εξουσίας που το απαρτίζουν η Κυβέρνηση και η κοινοβουλευτική πλειοψηφία συνδεδεμένες μέσω του κόμματος. Σε αυτό το νέο σύστημα ο ρόλος του Πρωθυπουργού είναι κομβικός σε τρεις τομείς: στο κόμμα, στην κοινοβουλευτική ομάδα και στην Κυβέρνηση¹⁶. Έτσι η πολιτειακή οργάνωση κατέστη ακραία «πρωθυπουργοκεντρική»¹⁷. Από αυτή απουσίαζαν ισχυρά θεσμικά αντίβαρα που δεν αφορούν μόνον στην αποψίλωση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας αλλά και μια σειρά αδυναμίες του πολιτεύματος που προκύπτουν από την έλλειψη εγγυήσεων Δικαστικής ανεξαρτησίας, τη συρρίκνωση του ρόλου των κοινοβουλευτικών ομάδων και των βουλευτών¹⁸.

Αναμφισβήτητα η Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, η Μεταπολίτευση κατά άλλους, ήταν μία “κομματική δημοκρατία”, καθώς σηματοδεύτηκε από τη συνταγματοποίηση του θεσμού των πολιτικών κομμάτων. Τα τελευταία ανέλαβαν την κομβική λειτουργία της κοινωνικής και πολιτικής ενσωμάτωσης. Έτσι το κομματικό σύστημα που διαμορφώθηκε είχε έναν αμιγώς προσωποπαγή και αρχηγικό χαρακτήρα και ελλειμματική εσωκομματική δημοκρατία και συνετέλεσε στην ανάδειξη ισχυρών μονοκομματικών κυβερνήσεων¹⁹. Παρά το γεγονός ότι με τη θεσμοποίηση των πολιτικών κομμάτων οι κοινοβουλευτικές ομάδες ανάχθηκαν σε κυρίαρχο κοινοβουλευτικό υποκείμενο και θα μπορούσαν έτσι να καταστούν αντίβαρο στην πρωθυπουργική παντοδυναμία, δεν συνέβη κάτι τέτοιο. Η θεσμική λειτουργία τους υποβαθμίστηκε ως αποτέλεσμα του ελλείμματος εσωκομματικής δημοκρατίας, της κυριαρχίας χαρισματικών πολιτικών ηγετών και του πρωθυπουργοκεντρισμού²⁰. Ταυτόχρονα η κυριαρχία των κοινοβουλευτικών ομάδων ως κοινοβουλευτικών υποκειμένων και ο προνομιακός ρόλος που ανέλαβαν τα κόμματα στην οργάνωση των εκλογών, καθώς και η διπλή ιδιότητα των βουλευτών ως εκπροσώπων του λαού και ως μελών ενός κόμματος περιόρισαν την αυτοτελή δράση των βουλευτών. Με αυτά τα δεδομένα, Βουλή και βουλευτές κατέστησαν άβουλοι και αμέτοχοι παίκτες(players) στη λειτουργία του πολιτεύματος. Η συνταγματοποίηση της «πρωθυπουργοκεντρικής» μορφής του πολιτεύματος ενίσχυσε την αρχηγική φυσιογνωμία του κομματικού

¹⁶ *ό.π.*, σ. 28-113.

¹⁷ Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, β' τόμος, β' έκδοση, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 421 επ., Αλιβιζάτος Ν., *Ποιά δημοκρατία...*, *ό.π.*, σ. 75, Βούλγαρης, *ό.π.*, σ. 153.

¹⁸ Κοντιάδης, *ό.π.*, σ. 42.

¹⁹ *ό.π.*, σ. 71-75.

²⁰ Κοντιάδης Ξ., *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων. Μια πολιτειολογική θεώρηση*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 43-44.

συστήματος²¹ και σε συνδυασμό με την υιοθέτηση ενός εκλογικού συστήματος «ενισχυμένης αναλογικής» παγίωσε το πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα²². Υπό το σύστημα αυτό, παρατηρούμε ότι η ενίσχυση της κυβερνητικής λειτουργίας δεν συνοδεύτηκε από ισχυρά θεσμικά αντίβαρα που θα έπρεπε να έχουν προβλεφθεί ως εγγυήσεις των συνταγματικών ελευθεριών²³. Το Σύνταγμα κατά την αναθεώρηση του 1986 βρέθηκε δέσμιος της πώλησης που καλλιεργήθηκε εντός του κομματικού συστήματος²⁴. Οι θεσμοί δεν μπόρεσαν συνεπώς να μείνουν ανεπηρέαστοι από τις επιδιώξεις των δύο μεγάλων κομμάτων που κυριάρχησαν και από την ανάπτυξη δύο αντίρροπων τάσεων στην πολιτική κουλτούρα της Μεταπολίτευσης. Οι τάσεις αυτές επηρέασαν εν γένει τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Από τη μία πλευρά η ‘‘μεταρρυθμιστική’’ κουλτούρα, στην οποία συσπειρώθηκαν οι συντηρητικές δυνάμεις από την άλλη η ‘‘παρωχημένη’’, η οποία περιελάμβανε τα αποκλεισμένα κοινωνικά στρώματα της μεταπολεμικής περιόδου. Οι δύο αυτές κουλτούρες συμπορεύονταν ενώ κεντρική θέση στον πολιτικό λόγο και των δύο κατέλαβε ο εκδημοκρατισμός, με διαφορετικό βέβαια πρόσημο για την καθεμιά. Για τη μεν μεταρρυθμιστική κουλτούρα, ο εκδημοκρατισμός συνδέθηκε με την προώθηση μεταρρυθμίσεων για την ανάπτυξη ανθεκτικών δομών και θεσμών. Για τη δε παρωχημένη, με την πολιτική-ιδεολογική άνοδο των κοινωνικών δυνάμεων που την εξέφραζαν²⁵. Η ψήφιση του Συντάγματος του 1986 και φυσικά η μεθοδευμένη ενίσχυση της πρωθυπουργοκεντρικής μορφής του πολιτεύματος συνέπεσε με την ανάληψη της εξουσίας μετά το 1981 από το ΠΑΣΟΚ. Η λαϊκιστική στάση του κόμματος απέναντι στους θεσμούς δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστη και τη συνταγματική πολιτική. Ο λαϊκισμός αυτός που χρησιμοποίησε ως εργαλείο πολιτικής συνίστατο σε έναν α-πολιτικό λόγο και ένα πολιτικό *modus operandi* με κύρια χαρακτηριστικά τον «άκρατο επιθετικό ατομ(κι)σμό» και τον «αντιδημοκρατικό συγκεντρωτισμό» που απαιτούσε «λύσεις ‘‘εδώ και τώρα’’, ακόμη και έξω ή παρά τους θεσμούς»²⁶. Σύμφωνα με τα παραπάνω, καθιερώθηκε ένα πολίτευμα το οποίο εξυπηρετούσε τις κομματικές σκοπιμότητες των πολιτικών δυνάμεων που

²¹ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική...*, ό.π., σ. 75-76.

²² Τασόπουλος Γ., *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2007, σ. 62 επ.

²³ ό.π., σ. 65 επ.

²⁴ ό.π., σ. 54 επ.

²⁵ Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000, σ. 65.

²⁶ Σπουρδαλάκης Μ., «Ελληνικός λαϊκισμός και αυταρχικός κρατισμός», σε Μουζέλης Ν. κ.ά., *Λαϊκισμός και πολιτική*, Γνώση, Αθήνα 1989, σ. 70-71.

κυριάρχησαν στη Μεταπολίτευση. Γνωρίζουμε άλλωστε ότι το Σύνταγμα και οι θεσμοί είναι πάντοτε προϊόντα συσχετισμού κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων²⁷. Όσον αφορά τον τρίτο πυλώνα του συστήματος, τη Δικαστική εξουσία, αυτή όπως αναφέραμε παραπάνω πάσχει από έλλειμμα ανεξαρτησίας. Η παθογένεια που έχει αναπτυχθεί από το γεγονός ότι η ηγεσία των Ανωτάτων Δικαστηρίων επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο έχει οδηγήσει στον εναγκαλισμό της με την εκτελεστική εξουσία²⁸. Και ως εκ τούτου και με το κομματικό σύστημα²⁹. Έτσι η δικαιοσύνη δεν μπόρεσε καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης να ασκήσει ελεγκτικό ρόλο επί των άλλων δύο εξουσιών, νομοθετικής και εκτελεστικής. Η εκτελεστική εξουσία υποβάθμισε τη λειτουργία της Δικαστικής και σε ό,τι αφορά τον έλεγχο που αυτή θα έπρεπε να ασκήσει στην πολιτική τάξη. Η τελευταία κατοχύρωσε ένα νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την ποινική ευθύνη των Υπουργών(άρθρο 86 Σ.), το οποίο αναθέτει την αρμοδιότητα άσκησης δίωξης μόνον στη Βουλή, πολιτικοποιώντας αυτές τις ποινικές διαδικασίες³⁰. Ομοίως και ο θεσμός της πολιτικής ευθύνης υπολειτουργεί εφόσον σε δικομματικά συστήματα, όπως το ελληνικό, η κοινοβουλευτική πλειοψηφία επιλέγει να στηρίζει την Κυβέρνηση, εναντίον της οποίας γίνεται η μομφή. Οι δύο αυτές εξελίξεις που οδηγούν στην ατιμωρησία και ασυδοσία της πολιτικής τάξης εάν συμπεριληφθούν στα όσα αναφέραμε παραπάνω για τη λειτουργία του πρωθυπουργοκεντρικού-συγκεντρωτικού συστήματος, έχουν ως αποτέλεσμα την κυριαρχία των φαινομένων πολιτικής διαφθοράς στο δημόσιο βίο³¹. Η διαφθορά είναι αποτέλεσμα ενός εκρηκτικού μείγματος που έχει δημιουργηθεί από την αδυναμία του δικαστικού συστήματος να απονέμει για τους παραπάνω λόγους δικαιοσύνη, από την κατοχύρωση της ατιμωρησίας της πολιτικής τάξης, καθώς και από δύο ακόμη παράγοντες. Ο ένας αναφέρεται στην απουσία εσωκομματικής δημοκρατίας(όπως θα αναλύσουμε παρακάτω στο κεφάλαιο 1.1.) και ο δεύτερος στην οικογενειοκρατία³². Και οι δύο αυτοί παράγοντες είναι συμπτώματα της κομματοκρατίας, η οποία φαίνεται να έχει υποκαταστήσει τη δημοκρατία στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Τα πολιτικά κόμματα εμφανίζονται έτσι να παρεμβαίνουν σε πεδία

²⁷ Μάνεσης, *ό.π.*, σ. 14.

²⁸ Χρυσόγονος Κ., *Ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσ/νίκη 2009, σ. 234-235.

²⁹ Βούλγαρης, *ό.π.*, σ. 164.

³⁰ Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 199-200.

³¹ Κοντιάδης, *ό.π.*, σ. 40-42.

³² Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 189 επ., Χρυσόγονος Κ., «Η κρυφή γοητεία της δυναστείας: Η κρίση του πολιτικού συστήματος και η ανάδειξη του Πρωθυπουργού», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.,(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; , Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

εξουσίας που δεν τους ανήκουν³³. Οι πολιτικοί χρησιμοποιούν το δημόσιο χρήμα για να ικανοποιήσουν ποικίλες εκδουλεύσεις των ψηφοφόρων τους που μπορεί να είναι άτομα με ισχυρά οικονομικά συμφέροντα, με αποτέλεσμα την αύξηση των δημοσίων δαπανών. Έτσι συντηρείται και αναπαράγεται μία κατηγορία ατόμων, πολιτικών και ιδιωτών, που αντλούν εισοδήματα από τη διαφθορά³⁴. Το φαινόμενο της κομματοκρατίας εντείνεται και έτσι τα κόμματα οδηγούνται στην επαγγελματοποίηση και την αποπολιτικοποίηση. Η λύση στο ζήτημα αυτό έρχεται μέσα από τη λειτουργία Ανεξάρτητων Αρχών που επιχειρούν να ‘ουδετεροποιήσουν’ ευαίσθητα πεδία της κρατικής δράσης. Στην ελληνική περίπτωση οι Ανεξάρτητες Αρχές βοήθησαν στην αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης αφού στη χώρα το πελατειακό κράτος εμπόδιζε τον εκσυγχρονισμό της³⁵.

Με δεδομένο την ελλειμματική από πλευράς θεσμικών αντιβάρων μορφή του πρωθυπουργοκεντρικού πολιτεύματος της Μεταπολίτευσης και την κομματοκρατία, η δημοκρατία έχει πλέον καταστεί ιδιωτική³⁶ και το πολιτικό σύστημα διέρχεται βαθιά κρίση. Ο πολίτης ιδιωτικοποιείται αφού επιχειρεί να ικανοποιήσει το προσωπικό του συμφέρον, τα κόμματα αποϊδεολογικοποιούνται ενώ ο έλεγχος της εξουσίας ασκείται από ιδιωτικούς φορείς³⁷. Η κρίση του πολιτικού συστήματος δεν μπορεί παρά να είναι απόρροια των θεσμικών στρεβλώσεων που προκύπτουν από το *πρωθυπουργοκεντρικό* σύστημα κυβέρνησης.

Στην Ελλάδα τελικά δεν υφίσταται κρίση δημοκρατίας³⁸. Οι θεσμοί φαινομενικά λειτουργούν, όχι όμως και ουσιαστικά, γεγονός που κάνει την κρίση του πολιτικού συστήματος πολύ πιο επικίνδυνη από τις κρίσεις που είχε γνωρίσει κατά την προ-μεταπολιτευτική εποχή³⁹. Ενώ λοιπόν η Μεταπολίτευση ήταν η περίοδος κατά την οποία η χώρα κατάφερε να σταθεροποιήσει το πολίτευμά της, να αποκτήσει μια

³³ Κοντιάδης, *ό.π.*, σ. 47 επ.

³⁴ Καούρας Γ., «Πολιτική διαφθορά: πελατειακές σχέσεις και δημόσια διοίκηση», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1998, σ. 201 επ.

³⁵ Κοντιάδης Ξ., «Κομματοκρατία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ανεξάρτητες αρχές», σε 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, Επιμ.: Μακρυνδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

³⁶ Χρυσόγονος Κ., *Ιδιωτική δημοκρατία.*, *ό.π.*

³⁷ Μεταξάς Α.-Ι., «Μεταθέσεις εξουσίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλο Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

³⁸ Μποτόπουλος Κ., «Περί ‘πολιτικής κρίσης’»: Μια πρόταση απομυθοποίησης», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλο Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα 2008, σ. 348.

³⁹ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική...*, *ό.π.*, σ. 20.

πρωτόγνωρη οικονομική ανάπτυξη, καθώς και να καταφέρει να ενταχθεί στην ευρωπαϊκή οικογένεια⁴⁰, στο πολιτικό σύστημα σοβούσε μία έντονη κρίση πολύ πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης του 2008. Επομένως η οικονομική κρίση βρήκε τη χώρα να έχει ένα πολιτικό σύστημα με έντονα σημάδια κρίσης και μία οικονομία υπό κατάρρευση. Ωστόσο αξίζει να θυμηθούμε ότι το υπέρογκο δημόσιο χρέος που μας οδήγησε στο «Μνημόνιο» και τα μέτρα που το συνόδευαν δεν είναι δημιούργημα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2008. Πολλές φορές κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης τα ποσοστά του δημόσιου χρέους είχαν εκτοξευθεί. Για το λόγο αυτό πρέπει να καταστήσουμε σαφές ότι η δημοσιονομική κρίση του 2010 και η λύση της – το «Μνημόνιο»- είναι ένα αμιγώς πολιτικό πρόβλημα.

Η κρίση αυτή ήταν το αποτέλεσμα ενός συστήματος «νόμιμης φοροασυλίας» που οικοδομήθηκε κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο⁴¹. Το πολιτικό σύστημα ανέχτηκε και περιέθαλψε υποθέσεις φοροασυλίας με πρωταγωνιστές τους πελάτες των κομμάτων εξουσίας, εξασφαλίζοντας έτσι υποστήριξη για την πολιτική του αναπαραγωγή. Τα προϊόντα φοροασυλίας και διαφθοράς αποτελούν την “καύσιμη ύλη” για τη διατήρηση στην εξουσία μιας πολιτικής και οικονομικής ελίτ που απολαμβάνει ιδιαίτερα προνόμια. Όλη αυτή η παράνομη συναλλαγή πραγματοποιείται στο δημόσιο χώρο, με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Έτσι η ελίτ αυτή μεταθέτει τα φορολογικά βάρη στα πιο αδύναμα στρώματα της κοινωνίας(βλ. Κεφάλαιο 2), τα οποία επωμίσθηκαν και τα δυσβάσταχτα μέτρα που εμπεριείχε το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής του Μνημονίου.

Αναμφισβήτητα η ευθύνη τόσο για την κατάχρηση του δημόσιου χρήματος κατά τη Μεταπολίτευση όσο και για το αδιέξοδο στο οποίο βρέθηκε η ελληνική οικονομία το 2010 ανήκει στα δύο μεγάλα κόμματα που εναλλάχθηκαν στην εξουσία κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο. Κοινή στρατηγική που ακολούθησαν ήταν η αναβολή των μεταρρυθμίσεων, χαϊδεύοντας τους “ημετέρους” με σκοπό την εξασφάλιση βραχυπρόθεσμων οφελών. Και φυσικά η πολιτική αυτή που εφάρμοσαν και που εξυπηρετούσε μόνον πελατειακά οφέλη συμπτυκνώνεται εντονότερα από οπουδήποτε αλλού στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Η αναβολή της μεταρρύθμισής της είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη φαινομένων αναξιοκρατίας και διαφθοράς⁴², καθώς και την

⁴⁰ Η χώρα εντάχθηκε στην ΕΟΚ το 1981.

⁴¹ Βλ. σχετικά Σταθάκης Γ., «Η δημοσιονομική κρίση της ελληνικής οικονομίας», σε Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας, *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*, Gutenberg, Αθήνα 2011.

⁴² Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 77-79.

αύξηση των δημοσίων δαπανών. Παρά το γεγονός ότι η πολιτική των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων προσπάθησε να προσαρμοσθεί με τη σύγχρονη ευρωπαϊκή φιλελεύθερη δημοκρατία ήταν αναμεμειγμένη με ένα κράμα πελατειακών σχέσεων, λαϊκισμού και χαρισματικής ηγεσίας⁴³. Έτσι αν και από το 1996 έως το 2004 επιχειρήθηκε να εφαρμοσθεί ένα *εκσυγχρονιστικό* πρόγραμμα στην Ελλάδα, εξακολουθούσε να υφίσταται ένα οξύ πρόβλημα κυβέρνησης. Το πρόβλημα αυτό ήταν συστημικό και παρεμπόδιζε τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος⁴⁴. Για το λόγο αυτό η χώρα βρέθηκε άοπλη μπροστά στην δίνη της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης αφού το πολιτικό της σύστημα ήταν ανίκανο, λόγω των παθογενειών και αδυναμιών, του να τη διαχειρισθεί. Η λύση που επιχειρήθηκε να εφαρμοσθεί («Μνημόνιο») όχι μόνο δεν επέλυσε την κρίση, αλλά της προσέδωσε μεγαλύτερες διαστάσεις. Το ευτύχημα είναι ότι η οικονομική κρίση δεν επηρέασε τη λειτουργία του πολιτεύματος και των θεσμών. Και τα δύο κατάφεραν να διατηρηθούν αλώβητα θέτοντας το πλαίσιο μιας υγιούς πολιτικής αντιπαράθεσης και εγγυώνται συνεπώς την ομαλή μετάβαση σε ένα καινούριο σύστημα, σε μια «νέα Μεταπολίτευση»⁴⁵.

Η κρίση είναι σύμφυτη σε κάθε πολιτικό σύστημα και αποτελεί ένα διαρθρωτικό φαινόμενο⁴⁶. Η κρίση και το «Μνημόνιο» είναι διαρθρωτικό φαινόμενο και επιπλέον πολιτικό και συστημικό πρόβλημα. Ανατρέχοντας στη συστημική ανάλυση του D. Easton, ο οποίος ασχολήθηκε με τη μελέτη της αλλαγής σε ένα πολιτικό σύστημα, παρατηρούμε ότι η αλλαγή είναι μία ενδοσυστημική διαδικασία. Είναι η διαδικασία εκείνη που βοηθά το σύστημα να ανταποκριθεί στα αιτήματα που δέχεται και να διατηρήσει τη λειτουργία του⁴⁷. Ως εκ τούτου κάθε αλλαγή που προκύπτει σε ένα πολιτικό σύστημα είναι συστημική. Ομοίως και στην ελληνική περίπτωση η αλλαγή αυτή που λαμβάνει τη μορφή της κρίσης είναι συστημική διότι έχει γεννηθεί στα «σπλάχνα» του πολιτικού συστήματος. Η κρίση αυτή είναι μια φάση αλλαγής που διέρχεται το σύστημα και προέκυψε, καθώς αυτό δεν μπορούσε πλέον να ανταποκριθεί

⁴³ Featherstone K., « Ο ‘εκσυγχρονισμός’ και οι διαρθρωτικοί περιορισμοί της ελληνικής πολιτικής», σε *τον ίδιου*(επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Οκτώ, Αθήνα 2007, σ. 23.

⁴⁴ *ό.π.*, σ. 18-19.

⁴⁵ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 80., Σπουρδαλάκης Μ., «Πρόλογος», σε Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., ΠΑΣΟΚ. *Η άνοδος και η πτώση(;) ενός ηγεμονικού κόμματος*, Σαββάλας, Αθήνα 2013.

⁴⁶ Βενιζέλος Ευ., «Μπορεί να υπάρχει πολιτικό σύστημα χωρίς κρίση», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

⁴⁷ Μενδρινού Μ., «Η δυναμική αλλαγής και η διαχείρισή της στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 20, Δεκέμβριος 2002, σ. 22-23.

στα αιτήματα που δέχονταν. Έτσι αναπόφευκτα η λύση του προβλήματος πρέπει να είναι συστημική. Και φυσικά πολιτική, καθώς για την υπέρβασή της απαιτείται πολιτική βούληση για τη ριζική μεταρρύθμιση του πολιτικού συστήματος. Η κρίση αποτελεί μια ευκαιρία για όλους, πολίτες και πολιτικούς, να εργασθούν από κοινού για την ανοικοδόμησή του.

• **Κεφάλαιο Πρώτο: Οι θεσμοί και η κρίση.**

Η κρίση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι στην εποχή μας το ζήτημα εκείνο που απασχολεί τη θεωρητική συζήτηση και παρουσιάζεται ως η ανεπάρκειά της «να οργανώσει θεσμικά και να εκφράσει πολιτικά μία πολύπλοκη, κατακερματισμένη και αντιφατική μεταβιομηχανική και μετανεωτερική κοινωνία»⁴⁸. Η κρίση αυτή εντείνεται από την κρίση της πολιτικής, η οποία με τη σειρά της τροφοδοτεί την κρίση των θεσμών⁴⁹. Στο καθεστώς αυτό της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας κάθε πρόβλημα σχετικό με την πολιτική και το κράτος μετατρέπεται σε πρόβλημα δημοκρατίας. Ωστόσο η ίδια η φύση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι «κρυσιολογική και όχι φυσιολογική» χωρίς όμως κανείς παρά τα φαινόμενα κρίσης της να αρθρώνει λόγο που να την αμφισβητεί⁵⁰.

Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία είναι μια κομματική δημοκρατία. Το γεγονός όμως ότι τα κόμματα εμφανίζονται ολοένα και περισσότερο να αποϊδεολογικοποιούν το λόγο τους και να συγκλίνουν τις πολιτικές επιλογές τους δημιουργεί επιπλέον προβλήματα στη σχέση αντιπροσώπευσης. Η αποδυνάμωση του ρόλου του Κοινοβουλίου που συντελέστηκε ήδη από το 19^ο αιώνα και η αναποτελεσματικότητα των κομμάτων να οργανώνουν την πολιτική αντιπροσώπευση της κοινωνίας είναι τα κύρια χαρακτηριστικά των σύγχρονων δημοκρατιών. Έτσι τα παραδοσιακά μαζικά κόμματα μετατράπηκαν σε πολυσυλλεκτικά και στη συνέχεια σε κόμματα *καρτέλ*. Αυτό σημαίνει ότι δεν αναπαράγονται πολιτικά ως θεσμοί κοινωνικής εκπροσώπησης αλλά ως θεσμοί διαχείρισης του κράτους. Διαδίδουν συνεπώς τα πολιτικά διακυβεύματα στην διοίκηση και την εκτελεστική εξουσία χωρίς να τα διαχειρίζονται τα ίδια⁵¹.

Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα η κρίση των θεσμών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και του πολιτικού συστήματος άλλοτε παίρνουν μεγάλες διαστάσεις άλλοτε σοβούν

⁴⁸ Βενιζέλος Ευ., *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία*, Πόλις, Αθήνα 2008, σ. 19-20.

⁴⁹ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική δημοκρατία*, ό.π. σ. 23-24.

⁵⁰ Βενιζέλος, ό.π. σ. 35-36.

⁵¹ Κοντιάδης, ό.π. σ. 27-34.

στους κόλπους του συστήματος όπως η κρίση αυτή που βιώνει ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός από το 2010 και έπειτα. Οι ρίζες της κρίσης αυτής, όπως αναφέραμε εισαγωγικά, βρίσκονται στον τρόπο με τον οποίο λειτούργησε η Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία. Ορθά λοιπόν αυτή έχει χαρακτηριστεί ως *«παγιωμένη δημοκρατία, χαμηλής όμως ποιότητας»*. Η στρέβλωση που τη χαρακτήρισε έχει να κάνει με την ανεξέλεγκτη διείσδυση των κομμάτων στον κρατικό μηχανισμό, ο οποίος σε συνδυασμό με την ατροφική κοινωνία πολιτών οδήγησε στη στρέβλωση της σχέσης κράτους-κοινωνίας. Έτσι η κομματικοποίηση του κράτους μεταλλάχθηκε σε κρατικοποίηση της κοινωνίας. Και τα ελληνικά κόμματα μετασηματίστηκαν, όπως και τα υπόλοιπα κόμματα των σύγχρονων δημοκρατιών, από μαζικά κόμματα σε κόμματα *καρτέλ* ή *κόμματα του κράτους*. Εντός των κομμάτων είναι διάχυτο το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας, γεγονός το οποίο σε συνδυασμό με τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος κατά το «πρωθυπουργοκεντρικό» πρότυπο οδηγεί στην κρίση του πολιτικού συστήματος. Η υποβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου και η μετατροπή του σε κυρωτικό μηχανισμό προειλημμένων αποφάσεων υποβαθμίζει τη νομοθετική λειτουργία και οξύνει το πρόβλημα της διοικητικής αναποτελεσματικότητας. Η δημόσια διοίκηση είναι οργανωμένη κατά τρόπο ώστε να έχει ως αποκλειστικό σκοπό την εξυπηρέτηση των πελατών-ψηφοφόρων των κομμάτων, ενώ η αδυναμία του κράτους να διαχειρισθεί τις κρίσεις που προκύπτουν ενισχύει το αίσθημα των πολιτών για την αναξιπιστία των πολιτικών και διοικητικών θεσμών⁵².

Στο ελληνικό πολιτικό σύστημα η κρίση νομιμοποίησης των θεσμών σοβούσε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ως μια κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής και της πολιτικής εξουσίας. Όπως σημείωνε τότε ο Δ. Τσάτσος, η αναξιπιστία της πολιτικής είναι σύμπτωμα που συνδέεται με τη λειτουργία του θεσμού. Η πολιτική αναξιπιστία του θεσμού πλήττει το κύρος του και παράγει κρίση νομιμοποίησης διότι του στερεί το συστατικό του στοιχείο: την αποδοχή και τη συναίνεση των κυβερνώμενων. Προϋπόθεση για τη διασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης, μέσω της οποίας πραγματώνονται και οι θεσμοί είναι η αξιοπιστία της πολιτικής. Οι θεσμοί δεν μπορούν να υπάρχουν μόνον στα νομικά κείμενα. Ενσαρκώνονται και λειτουργούν από τον φορέα τους. Έτσι εάν αξιοπιστία της πολιτικής έχει κλονισθεί τότε κλονίζεται και η

⁵² Κοντιάδης, *ό.π.*

αξιοπιστία των πολιτών απέναντι στους θεσμούς⁵³. Η δυσαρέσκεια των πολιτών για τη λειτουργία των θεσμών και εν γένει του πολιτικού συστήματος ήταν συνεπώς διάχυτη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Άλλοτε ισχυρή άλλοτε ασθενέστερη η δυσαρέσκεια αυτή σοβούσε και καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 και μέχρι το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης του 2008. Η δημοσιονομική κρίση του 2010 και το «Μνημόνιο» αποτέλεσαν το επιστέγασμα αυτής της κρίσης και τη λήξη της πολιτειακής περιόδου που γνωρίσαμε τα τελευταία σαράντα χρόνια ως *Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία* ή *Μεταπολίτευση*. Για την κρίση του 2010 και το «Μνημόνιο» ευθύνονται όπως αναφέρθηκε οι θεσμοί όπως αυτοί λειτούργησαν κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο. Ευθύνονται ειδικότερα οι αδυναμίες και παθογένειές τους, οι οποίες εμπόδισαν τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος.

Το κεφάλαιο αυτό θα εξετάσει τρεις θεσμούς που θεωρείται ότι ήταν εκείνοι που με τις παθογένειές τους συνέβαλαν καθοριστικά στη λειτουργία ενός ανεπαρκούς πολιτικού συστήματος κατά τη Μεταπολίτευση και οδήγησαν τη χώρα μοιραία στο «Μνημόνιο» και την κρίση το 2010. Αρχικά θα εξετάσει το θεσμό των *πολιτικών κομμάτων*, εφόσον όπως αναφέρθηκε παραπάνω η παθογένεια του πολιτικού συστήματος εκτός από το ότι αυτό λειτουργεί με τη μορφή ενός «πρωθυπουργοκεντρικού»-συγκεντρωτικού συστήματος, είναι η *κομματοκρατία*. Η ανεξέλεγκτη δηλαδή διείδυση των κομμάτων στον κρατικό μηχανισμό και η διαχείρισή του, η οποία αλλοιώνει το νόημα της δημοκρατίας και τη μεταβάλλει σε κομματοκρατία. Θα αναφερθεί λοιπόν στα κόμματα εξουσίας που εναλλάχθηκαν κατά τη Μεταπολίτευση στην κυβέρνηση της χώρας για να εξετάσει πώς συνέβαλαν στην κρίση. Και πώς θεωρήθηκαν υπεύθυνα καθ' ολοκληρίαν για το αδιέξοδο στο οποίο βρέθηκε και βρίσκεται η χώρα. Στη συνέχεια θα εξετάσει το ρόλο του τρίτου πυλώνα εξουσίας, της *Δικαστικής εξουσίας*. Όπως τονίστηκε, συνέβαλε καθοριστικά στην κρίση του πολιτικού συστήματος αφού δεν κατάφερε να λειτουργήσει ανεξάρτητα από το «πρωθυπουργοκεντρικό»-κομματοκρατικό σύστημα εξουσίας. Άφησε λοιπόν φαινόμενα διαφθοράς με πρωταγωνιστές είτε πολιτικά πρόσωπα είτε πολίτες-πελάτες

⁵³ Μανιτάκης Α., «Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας μεταπολιτευτικής περιόδου», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/456politeiakemetabolesmel572012.pdf

των κομμάτων εξουσίας να κατακλύζουν το δημόσιο βίο χωρίς να επιβάλλει ποινές. Αυτή η ατιμωρησία κλόνισε το κοινό περί δικαίου αίσθημα και υποβάθμισε το ρόλο της δικαιοσύνης στο πολιτικό σύστημα. Ομοίως τέλος θα αναφερθεί και στη συμβολή της *Δημόσιας Διοίκησης* στην κρίση. Η Δημόσια Διοίκηση στη Μεταπολίτευση αναπτύχθηκε στη βάση ενός πελατειακού προτύπου αφού στελεχώθηκε με τους “ημετέρους” των κομμάτων και παρέμεινε υπό συνθήκες κρατικού-κομματικού εναγκαλισμού. Για το λόγο αυτό η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της αναβάλλονταν διαρκώς με αποτέλεσμα την ανεπάρκεια και τη λειτουργική ακαταλληλότητά της. Έτσι η κρίση και το «Μνημόνιο» τη βρήκαν να αποτελεί μέρος του προβλήματος, της αδυναμίας δηλαδή εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος.

Οι τρεις αυτοί θεσμοί συμπυκνώνουν τις παθογένειες της μεταπολιτευτικής μας δημοκρατίας. Βοηθούν συνεπώς να κατανοήσουμε πώς η χώρα οδηγήθηκε στην κρίση αλλά και ότι η υπέρβασή της περνά μέσα από τη μεταρρύθμισή τους, αλλά και μια συνολικότερη μεταρρύθμιση των θεσμών.

- 1.1. Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων στη Μεταπολίτευση.

Η Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία είναι μία κομματική δημοκρατία. Η ανοικοδόμηση του πολιτικού συστήματος στα πρότυπα μιας κομματικής δημοκρατίας αποτελούσε τη μόνη λύση στα δομικά προβλήματα του συστήματος. Και αυτό διότι τα υπόλοιπα κέντρα εξουσίας που συγκρότησαν το κράτος της μεταπολεμικής περιόδου αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά, αλλά και διότι η αναπαραγωγή του συστήματος μέσα από την κομματική αντιπαράθεση θα αποτελούσε το μέσο της πολιτικής έκφρασης του κοινωνικού πεδίου⁵⁴. Τα κόμματα αναδεικνύονται λοιπόν σε «*βασικούς μοχλούς σταθεροποίησης του συστήματος*» λόγω της προνομιακής σχέσης που αποκτούν με το κράτος και «*αναγορεύονται σε θεμελιώδη κέντρα εξουσίας*», καθώς αποτελούν τους «*βασικούς μηχανισμούς διασφάλισης του νέου τύπου κυριαρχίας*» στη Μεταπολίτευση⁵⁵. Ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 ανάγει το πολιτικό κόμμα σε συνταγματικό θεσμό και προβάλλει το ιδεώδες κομμάτων αρχών που στηρίζονται στα πολιτικά

⁵⁴ Γεωργαράκης Ν., «Κόμματα και κομματική δημοκρατία. Προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης στη μεταδικτατορική Ελλάδα», σε Δεμερτζή Ν.(επιμ.), *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, 1994, σ. 267-268.

⁵⁵ *ό.π.*, σ. 269.

προγράμματα και τις ιδέες τους χωρίς να τα μετατρέπει σε όργανο του κράτους⁵⁶. Το πολιτικό κόμμα ως θεσμός δεν αποτελεί βέβαια όργανο του κράτους, αλλά θεσμό του Συντάγματος που αναλαμβάνει το ρόλο ενός ‘‘μηχανισμού υπέρβασης’’ του «στεγανού διαχωρισμού μεταξύ εξουσίας και κοινωνίας»⁵⁷.

Στη θεωρητική συζήτηση της τελευταίας δεκαετίας υπάρχει διάχυτη η άποψη ότι ο θεσμός των κομμάτων διέρχεται μια βαθιά κρίση. Παρά ταύτα τα κόμματα αποδείχτηκαν ανθεκτικά και κατάφεραν να επιβιώσουν. Αποτελούν λοιπόν ακόμη τους κύριους παράγοντες πολιτειακής συγκρότησης και βασικούς θεσμούς που συνδέουν την κοινωνία με την εξουσία. Τα κόμματα έχουν διττή φύση: από τη μία πλευρά αποτελούν παράγοντες πολιτικής εκπροσώπησης και από την άλλη παράγοντες ελέγχου της εξουσίας. Η αμφισβήτηση αυτού του διττού χαρακτήρα τους αποτελεί την κύρια αιτία της κρίσης του θεσμού. Και αυτό καθώς ο ανατρεπτικός χαρακτήρας τους φαίνεται να υποχωρεί σε σχέση με τον αναπαραγωγικό τους ρόλο. Η εξέλιξη αυτή έχει ως αποτέλεσμα την απομάκρυνσή τους από την κοινωνία και την προσκόλλησή τους στο κράτος⁵⁸. Από αυτή τη μετάλλαξη του ρόλου τους δεν κατάφεραν, όπως θα δούμε παρακάτω, να μείνουν ανεπηρέαστα ούτε τα κόμματα της Μεταπολίτευσης.

Οι πολιτικές δυνάμεις της νεαρής μεταπολιτευτικής δημοκρατίας οργανώθηκαν σε μαζικά κόμματα. Το κομματικό σύστημα που προέκυψε αποτελούνταν από νέους σχηματισμούς ενόψει ενός νέου εθνικού πολιτικού ορίζοντα που καθορίζονταν από το αίτημα σταθεροποίησης της δημοκρατίας, την ανάγκη αντιπροσώπευσης της κοινωνίας και τον προσανατολισμό της χώρας σε ένα ραγδαία εξελισσόμενο περιβάλλον. Ωστόσο τη διαμόρφωση του κομματικού συστήματος δεν καθόρισε η ύπαρξη μεγάλων διαιρετικών τομών. Έτσι δεν προέκυψε ταξική, θρησκευτική ή μειονοτική ψήφος και η πολιτική ζωή κυριαρχήθηκε από δύο μεγάλα πολυσυλλεκτικά κόμματα στη βάση μιας πολιτικής-ιδεολογικής αντιπαράθεσης Αριστεράς-Δεξιάς⁵⁹. Και φυσικά στη βάση των παλαιών πολιτικών παρατάξεων διατηρώντας στοιχεία και χαρακτηριστικά τους⁶⁰.

⁵⁶ Χρυσόγονος Κ., *Ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσ/νίκη 2009, σ. 93-94.

⁵⁷ Τσάτσος Δ., *Εσωκομματική δημοκρατία: οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής*, Γαβριηλίδης, Αθήνα 2008, σ. 54.

⁵⁸ Σπουρδαλάκης Μ., «Το κομματικό φαινόμενο: εξέλιξη και συγκυρία», σε Τσάτσου Δ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα 2003, σ. 41-46.

⁵⁹ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990. Σταθερή δημοκρατία σημαδεμένη από τη μεταπολεμική ιστορία*, Θεμέλιο, Αθήνα 2002, σ. 44-52.

⁶⁰ Μενδρινού Μ., *Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι, 1974-2000*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000, σ. 77.

Η μορφή που λαμβάνει το κομματικό σύστημα της Μεταπολίτευσης είναι δικομματική. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι δεν είναι δικομματική, αλλά λειτουργεί στη βάση ενός «απόλυτου πολωμένου τρικομματισμού»⁶¹. Η ανά χείρας εργασία θα υποστηρίξει την πλειοψηφισα θέση των επιστημόνων που μελέτησαν το κομματικό σύστημα της Μεταπολίτευσης και η οποία υποστηρίζει τη λειτουργία ενός *δικομματισμού*. Την κυριαρχία των δύο μεγάλων κομμάτων έρχεται να συμπληρώσει η ύπαρξη μη σημαντικών κομμάτων που ναι μεν συμμετέχουν στις εκλογές, αλλά αδυνατούν να εκλέξουν αντιπροσώπους στο κοινοβούλιο. Έτσι το κομματικό σύστημα στη μεταπολιτευτική περίοδο αποτελείται συνολικά από τρία έως επτά κόμματα, τα δύο εκ των οποίων εναλλάσσονται στην εξουσία⁶². Μάλιστα αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι ο μεταπολιτευτικός δικομματισμός παρουσιάζει εξαιρετικά μεγάλη ανθεκτικότητα. Επτά προσδιοριστικοί παράγοντες μπορούν να ερμηνεύσουν αυτήν την ανθεκτικότητά του⁶³:

1^{ov}: η καθυστερημένη διαμόρφωση μαζικών κομμάτων. Εμφάνιση μαζικών κομμάτων παρατηρείται για πρώτη φορά κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο. Τα βασικά χαρακτηριστικά τους αποκρυσταλλώνονται τη δεκαετία του 1980.

2^{ov}: η δυσaréσκεια προς την διακυβέρνηση δεν έλαβε ακραίες μορφές. Τα δύο μεγάλα κόμματα απολάμβαναν υψηλά ποσοστά υποστήριξης από την κοινή γνώμη, ενώ παράλληλα η κοινωνική δυσaréσκεια δεν αύξησε τις αντιευρωπαϊκές τάσεις.

3^{ov}: στην ελληνική πολιτική σκηνή δεν εμφανίσθηκαν πολιτικά ρεύματα διαμαρτυρίας όπως π.χ. άκρα δεξιά.

4^{ov}: το συγκεντρωτικό πρότυπο δόμησης του κράτους στην Ελλάδα δεν επέτρεψε περιφερειακή δόμηση της πολιτικής με αποτέλεσμα την ενίσχυση της συνοχής των κομμάτων πανεθνικής εμβέλειας. Σε αυτό πρέπει να προστεθεί και η απουσία μειονοτικών ομάδων του πληθυσμού.

⁶¹ Θέση που υποστηρίζεται στο άρθρο του Η. Νικολακόπουλου, «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», σε Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80. Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Επιμ.: Λυριτζής Χ., Νικολακόπουλος Η., Θεμέλιο, Αθήνα 1990.

⁶² Παππάς Γ., «Κομματικό σύστημα και εκλογικός ανταγωνισμός στην Ελλάδα, 1981-2001», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 17, 2001, σ. 81-88.

⁶³ Μαυρής Γ., «Κομματικό σύστημα και εκλογικός ανταγωνισμός στην Ελλάδα. Ο ελληνικός δικομματισμός στη δεκαετία 1994-2004», σε Βερναρδάκη Χ., Γεωργαντά Η., Γράβαρη Δ., Κοτρόγιαννου Δ. (επιμ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία, Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, τόμος α', Κριτική, Αθήνα, 2004, σ. 120-131.

5^{ov}: σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε και η ιδιαιτερότητα της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας, η οποία έχει ως συστατικά στοιχεία το αυξημένο πολιτικό ενδιαφέρον, την ενισχυμένη σημασία της εκλογικής διαδικασίας, την ιδιαίτερη σημασία της παραταξιακής διαίρεσης και την ανυπαρξία συμμαχικών κυβερνήσεων.

6^{ov}: το εκλογικό σύστημα.

7^{ov}: τα δύο κόμματα κατάφεραν να διατηρήσουν την επιρροή τους, καθώς επέδειξαν ιδιαίτερη ικανότητα προσαρμογής και ανανέωσης τόσο στη διαδοχή των ιστορικών ηγετών των δύο παρατάξεων (Καραμανλή, Παπανδρέου) όσο και στη ριζική ανανέωση του πολιτικού προσωπικού τους.

Σε ό,τι αφορά το εκλογικό σύστημα που προαναφέρθηκε, θεωρείται ότι είναι ένας παράγοντας που συνέβαλε ιδιαίτερος στην ενίσχυση του δικομματισμού και γι' αυτό εδώ θα γίνει μια ιδιαίτερη αναφορά σε αυτό. Το εκλογικό σύστημα είναι ένας *sui generis* πολιτικός θεσμός, καθώς αποτελεί «*αναπόσπαστο στοιχείο του ευρύτερου πολιτικού συστήματος*» και βρίσκεται «*σε στενή σχέση αλληλεξάρτησης και συνάφειας με τους υπόλοιπους πολιτικούς θεσμούς του συστήματος*»⁶⁴. Ως εκ τούτου συμπεριλαμβάνεται στους θεσμούς εκείνους που συνέβαλαν στην κρίση του μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος και στην αναπαραγωγή του «*πρωθυπουργοκεντρικού*»-συγκεντρωτικού συστήματος εξουσίας που περιγράφηκε εισαγωγικά. Από το 1974 έως και σήμερα ίσχυσαν πέντε διαφορετικοί εκλογικοί νόμοι που υιοθετούσαν το σύστημα της «*ενισχυμένης αναλογικής*» με εξαίρεση το εκλογικό σύστημα της περιόδου 1989-1990 που λειτούργησε στη βάση της «*απλής αναλογικής*»⁶⁵. Η «*ενισχυμένη αναλογική*» όχι μόνο ευνοεί την ισχυροποίηση του δικομματισμού, αλλά και την «*πρωθυπουργοκεντρική*» λειτουργία του πολιτεύματος. Και αυτό διότι συντελεί στην ισχυροποίηση της κυβέρνησης και στην αποδυνάμωση των κοινοβουλευτικών ομάδων και του κοινοβουλίου. Έτσι μέσω αυτού του συστήματος επιτυγχάνεται η άμεση εκλογή και νομιμοποίηση του αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας (Πρωθυπουργού): την ημέρα των εκλογών ο λαός δεν ψηφίζει κόμματα, αλλά τον Πρωθυπουργό που θα κυβερνήσει για όλη τη βουλευτική περίοδο, ενώ το κόμμα που βρίσκεται στην αξιωματική αντιπολίτευση προσδοκά να κερδίσει με την ίδια διαδικασία την ανάληψη της κυβέρνησης στις επόμενες εκλογές. Με βάση

⁶⁴ Μενδρινού, *ό.π.*, σ. 22-23.

⁶⁵ *ό.π.*, σ. 79 επ.

αυτό το πλειοψηφικό σχήμα λειτούργησε το πολίτευμα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας⁶⁶.

Όμως η διαμόρφωση αυτού του πλειοψηφικού συστήματος δεν πρέπει να αποδοθεί αποκλειστικά στο εκλογικό σύστημα. Η επιδίωξη για κυβερνητική σταθερότητα από τους πολιτειακούς παράγοντες, αλλά και από το ίδιο το εκλογικό σώμα μπορεί να ερμηνεύσει αυτή την εξέλιξη⁶⁷. Η ελληνική κοινή γνώμη, όπως προέκυψε από διάφορες πολιτικές έρευνες, θεωρεί την κυβερνητική αυτοδυναμία ως το σημαντικότερο πλεονέκτημα για την εξασφάλιση πολιτικής σταθερότητας και κυβερνητικής επάρκειας και για το λόγο αυτό προτιμά την ανάδειξη αυτοδύναμων κυβερνήσεων. Τα ποσοστά του εκλογικού σώματος που προτιμούν αυτοδύναμες κυβερνήσεις αξίζει να σημειωθεί ότι είναι πολύ υψηλά, εάν λάβουμε ως παράδειγμα μία σφυγμομέτρηση κατά την περίοδο 1989-2000, καθώς κυμαίνονται από 42,9 % έως 63,2 %⁶⁸. Έτσι τα δύο μεγάλα κόμματα εναλλάσσονται στην εξουσία σχηματίζοντας ισχυρές μονοκομματικές κυβερνήσεις. Σταδιακά η ιδεολογική απόσταση ανάμεσα σε αυτά τα δύο μειώνεται και η πόλωση εξασθενεί. Η πόλωση που εμφανίστηκε κυρίως κατά την πρώτη πενταετία της δεκαετίας του 1980 δεν ήταν δομικό στοιχείο του συστήματος, αλλά αποτελούσε μόνο μία στρατηγική που υιοθέτησαν τα κόμματα με στόχο τη διατήρηση της κυριαρχίας τους. Συνεπώς το δικομματικό σύστημα ήταν δυνατόν να εδραιωθεί με βάση αυτά τα δεδομένα και να γίνει ιδιαίτερα σταθερό μέσα από τη δημιουργία του ‘‘μεσαίου χώρου’’, δηλαδή του διαστήματος εκείνου που βρίσκεται στο μέσο της κλίμακας του πολιτικού ανταγωνισμού και στο οποίο συγκεντρώνεται η μεγάλη μάζα των ψηφοφόρων⁶⁹.

Η παρουσία αυτού του προτύπου διακυβέρνησης που κυριαρχούνταν από την εναλλαγή δύο μεγάλων κομμάτων στην εξουσία και την ανάδειξη ισχυρών μονοκομματικών «πρωθυπουργοκεντρικών» κυβερνήσεων παρεμπόδισε τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος. Και αυτό διότι η συγκέντρωση εξουσίας στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού είχε ως αποτέλεσμα η κυβέρνηση να λειτουργεί

⁶⁶ Παπαδημητρίου Γ., «Εκλογικό σύστημα και ‘‘πραγματικό’’ Σύνταγμα», σε *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα 1981, Τασόπουλος Γ., *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2007, σ. 62-63.

⁶⁷ Μανιτάκης Α., «Πολιτική αλλαγή και κοινοβουλευτική σταθερότητα», σε Διαμαντούρου Ν., Κιτρομηλίδη Π., Μαυρογορδάτου Γ.(επιμ.), *Οι εκλογές του 1981*, Εστία, Αθήνα 1984, σ. 187-188.

⁶⁸ Μενδρινού, *ό.π.*, σ. 281.

⁶⁹ Παππάς, *ό.π.*, σ. 89-97.

πλέον ως «εκτελεστική επιτροπή» του κόμματος. Αυτό σημαίνει ότι αλλοιώνεται το παραδοσιακό πρότυπο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας⁷⁰ αφού από το σύστημα απουσιάζει η διαφάνεια και η λογοδοσία.

Με βάση τα δεδομένα αυτά λειτούργησε το πολιτικό-κομματικό σύστημα της Μεταπολίτευσης. Επομένως εάν θεωρήσουμε δεδομένες τις παραπάνω εξελίξεις θα πρέπει να εξετασθεί πώς ο τρόπος με τον οποίο λειτούργησε αυτό συνέβαλε στην κρίση του πολιτικού συστήματος. Αυτό μπορεί να γίνει μέσα από την ανάλυση των βασικών επιλογών των κομμάτων που αναδείχθηκαν στην κυβέρνηση της χώρας, δηλαδή μέσα από την αναφορά στις στρατηγικές επιλογές τους. Η ανάλυση αυτή θα επιτευχθεί μέσα από την περιοδολόγηση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας ανάλογα με το κόμμα που βρίσκονταν στη διακυβέρνηση της χώρας. Αυτό σημαίνει πως είναι αξιοσημείωτος ο πρωταγωνιστικός ρόλος που διαδραμάτισαν τα κόμματα, αλλά και οι ηγέτες τους στις πολιτικές εξελίξεις στη χώρα⁷¹. Μετά από αυτή την ανάλυση θα εξετασθούν οι παθογένειες του κομματικού συστήματος που θεωρείται ότι ευθύνονται για την κρίση του πολιτικού συστήματος και οι οποίες ερμηνεύουν το πολιτικό αδιέξοδο στο οποίο βρίσκεται η χώρα.

1.1.α. Οι στρατηγικές και οι πολιτικές επιλογές των κομμάτων.

Αρχικά λοιπόν τη διακυβέρνηση της χώρας αναλαμβάνει η Νέα Δημοκρατία(ΝΔ) από το 1974 έως το 1981, κόμμα που ιδρύθηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 1974 από τον Κων/νο Καραμανλή. Στις πρώτες εκλογές ανέλαβε τη διακυβέρνηση με ένα μεγάλο ποσοστό που ανήλθε στο 54 %, ενώ στις εκλογές του 1977 συγκέντρωσε το ποσοστό του 41,9 %. Ο Καραμανλής σφράγισε ουσιαστικά την εδραίωση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας με την προσωπικότητά του και τη στρατηγική που ακολούθησε. Πρώτιστο μέλημά του η εκκαθάριση των υπολειμμάτων της δικτατορίας από το στρατό και τον κρατικό μηχανισμό. Στη συνέχεια ακολούθησε μία στρατηγική που στόχευε ξεκάθαρα στον εκσυγχρονισμό του κράτους, του πολιτεύματος και του πολιτικού συστήματος⁷². Πιο συγκεκριμένα, η στρατηγική αυτή περιελάμβανε τρεις κύριους άξονες: την πραγμάτωση της στρατηγικής του εκσυγχρονισμού που είχε παρουσιαστεί από τον Καραμανλή προδικτατορικά με το πρόταγμα της «βαθείας τομής», την ένταξη της

⁷⁰ Μανιτάκης, *ό.π.*, σ. 190-191.

⁷¹ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα 2008, σ. 80-81.

⁷² Ελεφάντης Α., *Στον αστερισμό του λαϊκισμού*, Πολίτης, Αθήνα 1991, σ. 86.

χώρας στην ΕΟΚ ως απαραίτητο στοιχείο για τον εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό της και τη συγκρότηση της ΝΔ σε μαζικό κόμμα εξουσίας⁷³. Η οικονομική πολιτική που ακολούθησε περιελάμβανε πρώτον, μία απλόχερη εισοδηματική πολιτική και δεύτερον, έναν έντονο κρατικό παρεμβατισμό. Έτσι ο δημόσιος τομέας επεκτάθηκε μέσω αλληπάλληλων κρατικοποιήσεων, αλλά και μέσα από την ίδρυση φορέων ανάπτυξης βιομηχανικών κλάδων. Για το λόγο αυτό η δεξιά κυβέρνηση κατηγορήθηκε από το Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών(ΣΕΒ), βασικό υποστηρικτή της, για ‘‘σοσιαλμανία’’. Αυτή η πολιτική είχε αποτέλεσμα τη μείωση της ανισότητας και της φτώχειας και συνεπώς την αύξηση της ευμάρειας του πληθυσμού⁷⁴. Εκτός αυτών των εξελίξεων, ο Καραμανλής δεν επιχείρησε κάποια άλλη σημαντική μεταρρύθμιση τη δεκαετία του 1970, καθώς ενδιαφέρθηκε περισσότερο για την ενίσχυση του ρόλου του αρχηγού του κράτους με σκοπό τη μεταπήδησή του από τον πρωθυπουργικό στον προεδρικό θώκο⁷⁵.

Αυτή την περίοδο(1974-1981) εμφανίζεται μια σημαντική εξέλιξη στο κομματικό τοπίο, η ίδρυση ενός νέου κόμματος του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος(ΠΑΣΟΚ), το οποίο έμελλε να αποτελέσει ένα ‘‘μοναδικό φαινόμενο’’ με ‘‘ειδικό βάρος’’ στη συγκρότηση του μεταπολιτευτικού κομματικού και πολιτικού συστήματος⁷⁶. Ένα κόμμα που κατάφερε να μεταβάλλει τους ιδεολογικούς προσανατολισμούς και τις στρατηγικές του επιλογές. Ένα κόμμα που ενώ τη δεκαετία του 1970 ήταν ένα από τα πιο ‘‘αντιευρωπαϊκά’’ μετασχηματίστηκε σε πλέον ‘‘φιλοευρωπαϊκό’’ στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και από τα πιο ‘‘αντικαπιταλιστικά’’ της δεκαετίας του 1970 σε κόμμα που ταυτίζεται με το κεφάλαιο στα τέλη της δεκαετίας του 1990. Ξεκινώντας την πορεία του ως ‘‘οργανικό σοσιαλδημοκρατικό κόμμα’’, μετεξελίχθηκε σταδιακά σε ένα ‘‘τυπικό σοσιαλδημοκρατικό/σοσιαλιστικό’’ ευρωπαϊκό κόμμα⁷⁷. Πάνω από όλα όμως το ΠΑΣΟΚ είναι ένα ‘‘λαϊκιστικό’’ κόμμα: *«λαϊκισμός σημαίνει ΠΑΣΟΚ και ΠΑΣΟΚ*

⁷³ Χαραλάμπης Δ., *Πελαταιακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1989, σ. 264.

⁷⁴ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση...*, ό.π., σ. 83-88.

⁷⁵ Σωτηρόπουλος Δ., *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα 2007, σ. 109.

⁷⁶ Σπουρδαλάκης Μ., «Από το ‘‘Κίνημα διαμαρτυρίας’’ στο ‘‘νέο ΠΑΣΟΚ’’», σε του ίδιου(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998, σ. 18.

⁷⁷ Βερναρδάκης Χ., «Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το ‘‘κόμμα των μαζών’’ στο ‘‘κόμμα του κράτους’’», στο συλλογικό τόμο, *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, Κριτική, Αθήνα 2004, τόμος α΄, σ. 158-159.

σημαίνει *λαϊκισμός*». Ο λαϊκισμός είναι μία ιδεολογία που φτιάχεται εντός του ΠΑΣΟΚ⁷⁸. Το ΠΑΣΟΚ εκμεταλλευόμενο το κενός εκπροσώπησης των λαϊκών στρωμάτων παρουσιάζεται ως ένα “αντικαπιταλιστικό” κόμμα που μέσα από μια διαδικασία “αυτοοργάνωσης” συγκροτεί ένα νέου τύπου μαζικό κόμμα⁷⁹. Όμως δεν αυτοπροσδιορίζεται ως “κόμμα” τη μέρα της ίδρυσής του, αλλά ως “Κίνημα”. Γιατί συνέβη αυτό; Πολύ σύντομα θα μπορούσαμε να απαντήσουμε ως εξής: στην περίπτωση του ΠΑΣΟΚ δεν μπορούσε να εφαρμοσθεί η πολιτική διαδικασία άρθρωσης συμφερόντων που είναι ικανά να οδηγήσουν στη δημιουργία κόμματος. Το ΠΑΣΟΚ δεν αποτελούνταν από πολιτικές δυνάμεις που θα συμμαχούσαν για να συγκροτήσουν ένα κόμμα. Η μόνη πολιτική δύναμη του ΠΑΣΟΚ ήταν ο Α. Παπανδρέου, περίξ του οποίου φτιάχτηκε αυτό το «Κίνημα» ως ένα προσωποπαγές μόρφωμα. Το «Κίνημα» ήταν η έκφραση της λαϊκής βούλησης, η “ψυχή του λαού” και έτσι ο ίδιος ο Παπανδρέου διακήρυττε ότι «δεν υπάρχουν θεσμοί παρά μόνο ο κυρίαρχος λαός»⁸⁰. Ο ηγέτης του «Κινήματος» λειτούργησε ενοποιητικά χάρη στη χαρισματική προσωπικότητά του ενοποιώντας τις ελπίδες τόσο της αριστεράς όσο και των διανοούμενων και των τεχνοκρατών του «Κινήματος»⁸¹. Συγκέντρωσε έτσι στο πρόσωπό του όλες τις εξουσίες, ως “σωτήρας”, ως ο προσιτός άνθρωπος που συμπάσχει με το λαό. Η αρχηγική δομή του ΠΑΣΟΚ μεταφέρθηκε αργότερα όταν το κόμμα ανέλαβε την κυβέρνηση της χώρας(1981) στο κράτος, όπως θα δούμε παρακάτω⁸².

Ωστόσο δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ΠΑΣΟΚ ήταν ένα κόμμα μαζών. Ήταν περισσότερο ένα κόμμα στελεχών που επιδίωκε τη μετατροπή του σε κόμμα μαζών. Την επιδίωξη του αυτή επιχείρησε να προωθήσει μέσα από το κάλεσμα του λαού για «αυτοοργάνωση», για συμμετοχή του δηλαδή στον προσδιορισμό των ιδρυτικών αρχών και κατευθύνσεων του νέου «Κινήματος». Αυτό το κάλεσμα αν και είχε επιτυχία προκάλεσε οργανωτικά προβλήματα με αποτέλεσμα το ΠΑΣΟΚ να είναι ένα «κόμμα μαζών χωρίς οργάνωση»⁸³. Αργότερα, την περίοδο 1975-1977 κατάφερε να συγκροτηθεί ως ένα μαζικό κόμμα που θα κέρδιζε την εκλογική μάχη διατηρώντας πάντοτε έναν αριστερό λόγο. Το σύνθημα «ΕΟΚ και ΝΑΤΟ το ίδιο συνδικάτο» και η

⁷⁸ Ελεφάντης, *ό.π.*, σ. 102.

⁷⁹ Βερναρδάκης, *ό.π.*, σ. 159.

⁸⁰ Ελεφάντης, *ό.π.*, σ. 141 επ.

⁸¹ Σπουρδαλάκης Μ., «Από το “Κίνημα διαμαρτυρίας”...», *ό.π.*, σ. 23.

⁸² Ελεφάντης, *ό.π.*, σ. 116-117.

⁸³ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 24-33.

υπεράσπιση του καθεστώτος Καντάφι της Λιβύης αποτελούν δυο τέτοια παραδείγματα⁸⁴. Από το 1977 και μετά παύει να μιλά για «μη προνομιούχους» όταν αναφέρεται στα στρώματα εκείνα που ήταν αποκλεισμένα μετεμφυλιακά και υιοθετεί τον όρο «μικρομεσαίοι». Αυτός ο όρος χαρακτηρίζεται από απροσδιοριστία, καθώς κατασκευάστηκε από το ΠΑΣΟΚ ως μία τεχνητή κοινωνική κατηγορία, στην οποία εντάσσονταν ένας ευρύτερος πληθυσμός που αποτελούσε τη “ραχοκοκαλιά” του πολιτικού προγράμματος της «Αλλαγής». Μέσα από το «Κυβερνητικό Πρόγραμμα» ή «Συμβόλαιο με το Λαό» το ΠΑΣΟΚ άρχισε την πορεία του προς την εξουσία υιοθετώντας μια πιο μετριοπαθή στάση. Έτσι η πλήρης απόρριψη της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ αντικαταστάθηκε από την υπόσχεση για δημοψήφισμα για το εάν ο λαός επιθυμούσε μια τέτοια εξέλιξη, η αποχώρηση από το ΝΑΤΟ μόνο με τη διάλυση του «Συμφώνου της Βαρσοβίας», η λήψη άμεσων σταθεροποιητικών μέτρων στην οικονομία και η αναδιανομή εισοδήματος. Το πρόγραμμα αυτό φανέρωνε την πανσυλλεκτική δομή του «Κινήματος», ενώ υποσχέσεις όπως η “Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή” (ΑΤΑ), οι αυξήσεις στις συντάξεις και τον “κοινωνικό μισθό” ήταν στοιχεία που ενδυνάμωναν το λαϊκό χαρακτήρα του⁸⁵.

Οι εκλογές του 1981 ήταν καθοριστικές. Όχι μόνο για την πορεία του ΠΑΣΟΚ, αλλά και για τη γενικότερη πορεία της χώρας. Και αυτό διότι η ομαλή εναλλαγή των δύο μεγάλων κομμάτων στην εξουσία συνέβαλε καθοριστικά στην εδραίωση και παγίωση της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας⁸⁶. Για δύο λόγους: (α) τοποθέτησε σε νέα πολιτική βάση τις σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού, καθώς για πρώτη φορά οι δύο αυτοί άρχοντες προέρχονταν από διαφορετικές πολιτικές οικογένειες. Έτσι η δυαρχία στο επίπεδο της εκτελεστικής εξουσίας ενείχε τον κίνδυνο διάσπασης της ενότητας της κρατικής εξουσίας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα μπορούσε να ασκήσει τις “υπερεξουσίες” που του ανέθετε το Σύνταγμα του 1975 και να μεταβάλλει σε το πολίτευμα σε “προεδρικό” και “αυταρχικό”. Ευτυχώς όμως κάτι τέτοιο δεν συνέβη⁸⁷ και το πολίτευμα εξακολουθούσε να λειτουργεί ως αμιγώς κοινοβουλευτικό⁸⁸. (β) συνέβαλε στην ένταξη των μαζών στην πολιτική, στην ανανέωση του πολιτικού

⁸⁴ *ό.π.*, σ. 41.

⁸⁵ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 48-53.

⁸⁶ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ΠΑΣΟΚ. Η άνοδος και η πτώση(;) ενός ηγεμονικού κόμματος*, Σαββάλας, Αθήνα 2013, σ. 67.

⁸⁷ Μανιτάκης Α., «Πολιτική αλλαγή...», *ό.π.*

⁸⁸ Πάσχος Γ., «Δικομματισμός και λειτουργία του πολιτεύματος», σε Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, *Οι εκλογές του 1981*, Επιμ.: Διαμαντούρος Ν., Κιτρομηλίδης Π., Μαυρογορδάτος Γ., Εστία, Αθήνα 1984, σ. 192-207, σ. 194-195.

προσωπικού και στον εκσυγχρονισμό του κομματικού συστήματος⁸⁹. Το κομματικό σύστημα στις εκλογές αυτές παγιώνει τη δικομματική του μορφή⁹⁰, ενώ για την ίδια την κοινωνία αποτελεί την ευκαιρία για συμμετοχή στην άσκηση της εξουσίας⁹¹. Αξίζει επίσης να σημειωθούν δύο ακόμη στοιχεία που προέκυψαν με την ανάληψη της κυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ. Πρώτον, η αρχηγική δομή του κόμματος, στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω, μεταφέρθηκε και στο ίδιο το κράτος. Προς την κατεύθυνση αυτή, θεσπίστηκαν διϋπουργικά όργανα όπως το ΚΥΣΕΑ και το ΚΥΣΥΜ που αποφάσιζαν για την εθνική άμυνα., τις προαγωγές στο στρατό και την οικονομική πολιτική. Τα όργανα αυτά ελέγχονταν αποκλειστικά από τον Α. Παπανδρέου και υποσκελίζαν έτσι το ρόλο των υπουργών και των υπουργείων. Επιπλέον, η λειτουργία του υπουργικού συμβουλίου αποδυναμώθηκε και για το λόγο ότι οι αποφάσεις λαμβάνονταν από μία ομάδα «ανθρώπων του προέδρου». Κορύφωση της μεταφοράς του αρχηγικού θεσμού στο κράτος αποτέλεσε η αναθεώρηση του 1986 που καθιέρωσε το «πρωθυπουργοκεντρικό» σύστημα διακυβέρνησης που περιγράψαμε εισαγωγικά. Ο ρόλος του Παπανδρέου ήταν αδιαμφισβήτητος. Έχοντας την υποστήριξη του λαού συγκέντρωνε στο πρόσωπό του τα χαρακτηριστικά του ‘‘βουλευτή’’, του ‘‘κοινοτάρχη’’, του ‘‘συνδικαλιστή’’, του ‘‘αγωνιστή’’, του ‘‘αρχηγού’’⁹². Δεύτερον, με τη νίκη του ΠΑΣΟΚ συντελείται η κομματικοποίηση του κρατικού μηχανισμού μέσα από προσλήψεις που έλαβαν τη μορφή «γραφειοκρατικής πελατειακής» ένταξης του πληθυσμού στο σύστημα⁹³. Τα κομματικά στελέχη έγιναν κυβερνητικά και έμειναν στην ιστορία ως οι «πρασινοφρουροί», οι εγγυητές της «Αλλαγής» και εκφραστές των «μη προνομιούχων» στρωμάτων της κοινωνίας. Και με τον τρόπο αυτό το ΠΑΣΟΚ γείωσε στην υποστήριξη μιας πειθαρχημένης και μαζικής κομματικής οργάνωσης την παρουσία του στη διακυβέρνηση της χώρας⁹⁴. Ο λαϊκισμός που περιγράφηκε παραπάνω και οι πελατειακές σχέσεις αποτέλεσαν μία στρατηγική του ΠΑΣΟΚ που στόχο είχε την ενσωμάτωση της κοινωνίας⁹⁵ στη βάση μιας «εξωθεσμικής συναίνεσης» που έλαβε τη μορφή της πελατειακής πρακτικής. Το κράτος εδώ αναλαμβάνει το ρόλο του πάτρωνα που διανέμει προνόμια και οικονομικά πλεονεκτήματα με σκοπό την πολιτική

⁸⁹ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 54.

⁹⁰ Πάσχος, *ό.π.*, σ. 199 επ.

⁹¹ Μέσα από το σύνθημα που υιοθέτησε «Το ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση, ο λαός στην εξουσία», Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 53.

⁹² Ελεφάντης, *ό.π.*, σ. 117-120.

⁹³ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 59.

⁹⁴ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ό.π.*, σ. 69-70.

⁹⁵ Γεωργαράκης Ν., «Κόμματα και κομματική δημοκρατία...», *ό.π.*, σ. 275.

αναπαραγωγή του. Η στρατηγική αυτή επιλογή επιχειρούσε να αμβλύνει την κοινωνική ανισότητα και την ανεργία των «μη προνομιούχων» κοινωνικών στρωμάτων με πραγματικές, αλλά και πλασματικές αυξήσεις των εισοδημάτων τους. Οι επιδοτήσεις στον αγροτικό τομέα που δεν αντιστοιχούσαν προς την παραγωγικότητά του, η αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα και η αποχή του κράτους από τους όρους αναπαραγωγής του κεφαλαίου ήταν κάποιες από τις μορφές που πήρε αυτή η ενσωμάτωση. Ωστόσο η νομιμοποίηση αυτή του κρατικού-κομματικού συστήματος μέσα από αυτή τη διαδικασία, αλλά και η διανεμητική λειτουργία του κράτους δεν ήταν δυνατόν να συνεχισθεί. Ο δανεισμός στον οποίο στηρίχτηκε αύξησε τα ποσοστά του κρατικού ελλείμματος και μαρτυρούσε πλέον τη ματαίωση αυτού του σχεδίου⁹⁶. Συγκροτήθηκε λοιπόν ένα ‘‘ιδιότυπο’’ πελατειακό κοινωνικό κράτος που, όπως θα αναλυθεί στο τέλος του κεφαλαίου αυτού, οδήγησε στη δημοσιονομική κρίση⁹⁷.

Σε ό,τι αφορά την οικονομική πολιτική του ΠΑΣΟΚ παρατηρείται ότι επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση της ύφεσης και του πληθωρισμού μέσω κεϋνσιανών πολιτικών που όμως δεν είχαν κάποιο αποτέλεσμα. Η κυβέρνηση λοιπόν αναγκάστηκε να εγκαταλείψει αυτή την πολιτική και υιοθέτησε μέτρα που στόχευαν στον αναπροσανατολισμό της παραγωγής προς τις εξαγωγές και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, στην υποτίμηση του νομίσματος και τη μείωση του κόστους παραγωγής. Σημαντικά ήταν ακόμη και τα επιτεύγματα στους άλλους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας σε σχέση με την ίδρυση και διεύρυνση θεσμών κοινωνικού κράτους και την αποκατάσταση του κράτους δικαίου: Εθνικό Σύστημα Υγείας(ΕΣΥ), εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ισότητα των δύο φύλων, ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο αυτή μεταξύ 1981-1985 υποτάσσεται πλέον στην κρατική-κυβερνητική λογική και έτσι αργότερα(στα τέλη '90) θα εξελιχθεί σε ένα ηγεμονικό κόμμα του κράτους⁹⁸.

Οι εκλογές που ακολούθησαν, το 1985, βρήκαν και πάλι το ΠΑΣΟΚ στην εξουσία. Η δεύτερη κυβερνητική του θητεία έφερε στην επιφάνεια το χάσμα που είχε δημιουργηθεί ανάμεσα στην υπόσχεση του κόμματος για «Αλλαγή» και στον προσανατολισμό του στις κυβερνητικές ανάγκες εκείνης της περιόδου που αφορούσαν την ένταξη της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986. Το ΠΑΣΟΚ έκανε μια ‘‘ρεαλιστική’’ στροφή στην

⁹⁶ Χαραλάμπης Δ., *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1989, σ. 307-320.

⁹⁷ *ό.π.*, σ. 321 επ.

⁹⁸ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 54-57.

ακολουθούμενη οικονομική πολιτική με την εφαρμογή ενός ‘‘σταθεροποιητικού προγράμματος’’ που προκάλεσε αντιδράσεις. Η λογική της διαχείρισης του κράτους που είχε υιοθετήσει φαίνεται να αναπροσαρμόζεται διότι το κόμμα εγκαταλείπει σταδιακά το ριζοσπαστικό του χαρακτήρα και μετεξελίσσεται σε ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κόμμα. Υπογράφει έτσι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εντάσσεται στην ομάδα των ευρωπαϊών σοσιαλιστών και εκμεταλλεύεται τους πόρους που εισρέουν από τα κοινοτικά ταμεία(Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα/ΜΟΠ). Πολύ σύντομα όμως η κυβέρνηση αναγκάστηκε να εγκαταλείψει το ‘‘σταθεροποιητικό πρόγραμμα’’ λόγω των οξύτατων κοινωνικών αντιδράσεων και να συνεχίσει την πορεία του προς το λαό⁹⁹. Όμως υπήρχε ένα σοβαρό πρόβλημα: η κοινωνική και κομματική βάση του ΠΑΣΟΚ άρχισε να κρατικοποιείται και να είναι απόλυτα εξαρτημένη από εξωθεσμικές πρακτικές δημόσιων λειτουργιών. Τα φαινόμενα αυτά, η ασθένεια του Α. Παπανδρέου και η αποκάλυψη του σκανδάλου της Τράπεζας Κρήτης(σκάνδαλο Κοσκωτά) οδήγησαν το ΠΑΣΟΚ στην εκλογική ήττα του 1989¹⁰⁰. Η παραπομπή του Α. Παπανδρέου, τριών Υπουργών και δύο Υφυπουργών του στο Ειδικό Δικαστήριο¹⁰¹ οδήγησαν σε κυβερνητική κρίση και σε τρεις εκλογικές αναμετρήσεις που για πρώτη φορά πραγματοποιήθηκαν με εκλογικό σύστημα την «απλή αναλογική»¹⁰². Για πρώτη φορά επίσης στις δύο πρώτες από αυτές προέκυψαν κυβερνήσεις συνεργασίας με τη σύσταση της κυβέρνησης συνεργασίας υπό τον Τζαννή Τζαννετάκη και αργότερα η ‘‘οικουμενική’’ κυβέρνηση του Ξ. Ζολώτα¹⁰³. Στην τρίτη εκλογική αναμέτρηση η ΝΔ κατάφερε να σχηματίσει αυτοδύναμη κυβέρνηση βάζοντας τέλος στην πολύμηνη αυτή κυβερνητική κρίση¹⁰⁴.

Η ΝΔ ανέλαβε την κυβέρνηση της χώρας κατά την περίοδο 1990-1993 με πρωθυπουργό τον Κων/νο Μητσοτάκη. Η νέα κυβέρνηση δεν είχε την απαιτούμενη εσωτερική συνοχή, γεγονός που φάνηκε ιδιαίτερα από τις προστριβές που προέκυψαν σχετικά με την ανάθεση των υπουργείων στα στελέχη της. Στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής ήταν ξεκάθαρη η φιλελεύθερη στρατηγική που θα ακολουθούνταν, η οποία περιελάμβανε τόσο δημοσιονομικά μέτρα όσο και αποκρατικοποιήσεις-ιδιωτικοποιήσεις. Τόσο οι πολιτικές σταθεροποίησης της οικονομίας που απέτυχαν όσο

⁹⁹ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ό.π.*, σ. 78-82.

¹⁰⁰ Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 64-65.

¹⁰¹ Λοβέρδος Α., *Η ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 43-44, 114 επ.

¹⁰² Μενδρινού Μ., *Η εκλογική πολιτική...*, *ό.π.*, σ. 104.

¹⁰³ Νικολακόπουλος Η., «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», *ό.π.*, σ. 78 επ.

¹⁰⁴ Μενδρινού, *ό.π.*, σ. 115-116.

και οι ιδιωτικοποιήσεις που προκάλεσαν ισχυρότατες κοινωνικές αντιδράσεις αποτελούσαν σημάδια των δυσκολιών που αυτή αντιμετώπιζε. Εξίσου δύσκολη ήταν και η κατάσταση στην εξωτερική πολιτική με το «Σκοπιανό» που οδήγησε στην αποπομπή του Υπουργού Εξωτερικών Α. Σαμαρά. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη στις αρχές του Σεπτεμβρίου του 1993 οδηγούνταν προς το τέλος της πορείας της. Για δύο λόγους. Ο πρώτος αφορούσε στα σχέδια της κυβέρνησης για πώληση του 49% του ΟΤΕ και ο δεύτερος την αποχώρηση Σαμαρά και δύο ακόμη βουλευτών. Έτσι οδηγήθηκε μοιραία σε πρόωρες εκλογές στις 10 Οκτωβρίου 1993, τις οποίες κέρδισε ξανά το ΠΑΣΟΚ¹⁰⁵.

Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο αυτή αποκτά ένα “φιλελεύθερο” και τεχνοκρατικό προσανατολισμό, αφού τα υπουργεία αναλαμβάνουν ολοένα και περισσότερα στελέχη με τεχνοκρατικό προσανατολισμό. Οι αντιδράσεις που προέκυψαν επιχειρήθηκε να ξεπεραστούν με διορθωτικές παρεμβάσεις στις φιλελεύθερες πολιτικές της προηγούμενης κυβέρνησης και με μεταρρυθμίσεις σε τομείς της κοινωνικής πολιτικής. Την περίοδο αυτή αρχίζει να γεννιέται το «νέο ΠΑΣΟΚ». Έτσι μετά την ασθένεια του Α. Παπανδρέου και την εκλογή Σημίτη στην ηγεσία του κόμματος περνάμε οριστικά από το ΠΑΣΟΚ «Κίνημα διαμαρτυρίας» στο «νέο ΠΑΣΟΚ»¹⁰⁶.

Η περίοδος 1996-2004, κατά την οποία το ΠΑΣΟΚ κέρδισε και τις δύο εκλογικές μάχες(του 1996 και του 2000) αποτέλεσε την “οκταετία του εκσυγχρονισμού”. Ο “εκσυγχρονισμός” ήταν το πρόταγμα εκείνο που προσέδωσε ταυτότητα και στρατηγική στο κόμμα και αντικατέστησε την «Αλλαγή» της ’80. Το ΠΑΣΟΚ μέσω αυτής της στρατηγικής εγκατέλειψε τις λαϊκίστικες και πελατειακές πρακτικές του παρελθόντος και υιοθέτησε ένα ρεαλιστικό και ορθολογικό προσανατολισμό στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο¹⁰⁷. Παράλληλα το κόμμα κρατικοποιήθηκε, εφόσον εξασφάλιζε την πολιτική του αναπαραγωγή μέσα από την υλοποίηση των κρατικών αναγκαιοτήτων που εκείνη την περίοδο ταυτίζονταν με την προσπάθεια για είσοδο της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση(ONE)¹⁰⁸. Ο “εκσυγχρονισμός” συνδέθηκε με τον “εξευρωπαϊσμό”, εγχείρημα το οποίο ο νέος πρωθυπουργός Κ. Σημίτης υποστήριξε ένθερμα με το διαχειριστικό και τεχνοκρατικό του ύφος. Η ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Σημίτη θεωρείται μία από τις σημαντικότερες

¹⁰⁵ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση...*, ό.π., σ. 115-122.

¹⁰⁶ Σπουρδαλάκης, ό.π., σ. 69-71.

¹⁰⁷ Λυριτζής Χ., «Κρίση πολιτικής(;)». Νέες πολιτικές τάσεις και οι δυνατότητες του “εκσυγχρονισμού”, σε Σπουρδαλάκης Μ.(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998, σ. 82-84.

¹⁰⁸ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., ό.π., σ. 97.

εξελίξεις στην ελληνική πολιτική. Το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα που εφάρμοσε ήταν ‘‘τολμηρό’’ και ‘‘ευρύ’’ με κύριο στόχο την είσοδο στο κοινό νόμισμα(ευρώ) και την παραμονή της στον πυρήνα της ΕΕ μέσα από μία νέα εθνική στρατηγική ανάπτυξης. Η στρατηγική αυτή έκρινε επιτακτική την προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία, οι οποίες όμως έβρισκαν εμπόδιο σοβαρούς διαρθρωτικούς περιορισμούς. Οι περιορισμοί αυτοί προέκυψαν από το συστημικό πρόβλημα κυβέρνησης που υφίστατο στην Ελλάδα και που συνδέονταν με την παρακώλυση των μεταρρυθμίσεων από ένα ιδιαίτερο σύστημα διαμεσολάβησης συμφερόντων¹⁰⁹. Έτσι η είσοδος στην ΟΝΕ παρά το γεγονός ότι ήταν σημαντική για την πορεία της χώρας δεν συνοδεύτηκε από τις αναγκαίες παρεμβάσεις στην οικονομία και την κρατική γραφειοκρατία¹¹⁰. Αυτό θα οδηγούσε λίγα χρόνια αργότερα στη δημοσιονομική κρίση και στο «Μνημόνιο» του 2010. Ήδη από τα τέλη του 2002 το εκσυγχρονιστικό εγχείρημα ήταν φανερό ότι είχε οδηγηθεί στα όριά του. Και αυτό, καθώς εμφάνιζε κοινωνικό έλλειμμα στο ζήτημα της αναδιανομής του πλούτου και στη δικαιοσύνη από την οποία διαπνέονταν οι πολιτικές του. Με αυτά τα δεδομένα το ΠΑΣΟΚ ολοκληρώνει την πορεία του από την κοινωνία προς το κράτος αφού αποτελεί το βασικό εκφραστή του κράτους με τη χρήση του εγχειρήματος του ‘‘εκσυγχρονισμού’’ και του ‘‘εξευρωπαϊσμού’’. Η εξέλιξη αυτή της κρατικοποίησής του παρουσιάζεται ιδιαίτερα έντονη από το 2004 έως και την περίοδο του «Μνημονίου»¹¹¹. Η κρατικοποίηση του κόμματος μετά το 2002 όπως επίσης και η αλαζονική στάση του Κ. Σημίτη και η αποκοπή του από την πραγματικότητα οδήγησαν το ΠΑΣΟΚ στην εκλογική ήττα του 2004 και στο τέλος της κυριαρχίας του¹¹².

Η επόμενη πενταετία, 2004-2009, χαρακτηρίζεται «μοιραία» διότι κατά τη διάρκειά της ακολουθήθηκε μια πολιτική αδράνειας και αναβολής των μεταρρυθμίσεων¹¹³. Οι εκλογές του 2009 βρήκαν ξανά το ΠΑΣΟΚ στην εξουσία με ένα υψηλό ποσοστό 43,92 %. Με σύνθημα το «λεφτά υπάρχουν» και υποσχέσεις για αυξήσεις σε μισθούς και συντάξεις το ΠΑΣΟΚ απέκρυσε την πραγματική δυσμενή κατάσταση των δημόσιων

¹⁰⁹ Featherstone K., « Ο ‘‘εκσυγχρονισμός’’ και οι διαρθρωτικοί περιορισμοί της ελληνικής πολιτικής», σε *του ίδιου*(επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Οκτώ, Αθήνα 2007.

¹¹⁰ Λούλης Γ., *Το τέλος μιας κυριαρχίας: Πώς και γιατί το ΠΑΣΟΚ έχασε τις εκλογές*, Λιβάνης, Αθήνα 2004, σ. 281.

¹¹¹ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ό.π.*, σ. 120-122.

¹¹² Λούλης, *ό.π.*, σ. 284.

¹¹³ Βούλγαρης Γ., *Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας 2004-2009*, Πόλις, Αθήνα 2011.

οικονομικών. Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί και μία καινοτομία που εισήγαγε η νέα κυβέρνηση, η επιλογή δηλαδή πολιτικού προσωπικού για τη στελέχωση του κράτους μέσα από τον ιστότοπο www.opengov.gr με κριτήριο την τεχνοκρατική επάρκεια και όχι την πολιτική προέλευση των υποψηφίων. Η πρακτική αυτή δεν βοήθησε όμως στον εκσυγχρονισμό της κρατικής μηχανής, αλλά ισχυροποίησε τη συγκέντρωση εξουσίας στον Πρωθυπουργό αφού η τελική επιλογή των υποψηφίων γίνονταν από το Γραφείο του. Ο ίδιος ιστότοπος χρησιμοποιήθηκε και για να τεθούν υπό δημόσια διαβούλευση υπό ψήφιση νομοσχέδια όμως η πρακτική αυτή δεν καρποφόρησε διότι δεν παρήχθησαν μέσω αυτής δεσμευτικά αποτελέσματα. Σημαντική ήταν επίσης και η ψήφιση του σχεδίου «Καλλικράτης» για την τοπική αυτοδιοίκηση που επιφέρει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο. Η προσφυγή στο «Μνημόνιο» την άνοιξη του 2010 και η εφαρμογή πολιτικών λιτότητας περιορίζει την αυτονομία δράσης της κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ. Οι υιοθετούμενες πολιτικές φέρνουν το κόμμα σε πλήρη αντίφαση με τη σοσιαλιστική παράδοσή του. Το κόμμα έχει αρχίσει να αντιμετωπίζεται πλέον ως “βαρίδι” στην ακολουθούμενη κυβερνητική πολιτική που πρέπει να παρακαμφθεί. Έτσι το ΠΑΣΟΚ αποξενώνεται από την κομματική του βάση και η κυβέρνηση αποκτά ιδιαίτερα συγκεντρωτική μορφή. Οι βουλευτές που καταψηφίζουν το «Μνημόνιο» διαγράφονται αυτομάτως από την κοινοβουλευτική ομάδα, ενώ η συζήτηση για την επικύρωσή του δεν πραγματοποιείται στα εσωκομματικά όργανα, αλλά απευθείας στη Βουλή. Συνεπώς το ΠΑΣΟΚ κρατικοποιείται, εφόσον ταυτίζει τη στρατηγική του κράτους με την κομματική στρατηγική και απομακρύνεται από την κομματική βάση. Χρησιμοποιεί επιπλέον ως απειλή την προσφυγή σε εθνικές εκλογές σε περίπτωση καταψήφισης του υποψηφίου για την περιφέρεια Αττικής. Επομένως η κυβέρνηση της χώρας ασκείται από την «Τρόικα», το «Μνημόνιο» εφαρμόζεται κατά γράμμα και το κόμμα παύει πλέον να συμμετέχει σε αυτή. Ως εκ τούτου, η κομματική ελίτ χάνει την υποστήριξη της κομματικής βάσης, η οποία έχει υπονομευθεί από τον αρχηγό του κόμματος και χάνει την εκλογική υποστήριξη. Οδηγούμαστε με τον τρόπο αυτό στο «ρέκβιεμ» του ηγεμονικού κόμματος του ΠΑΣΟΚ και στην ήττα των εκλογών του Μαΐου του 2012. Από το 43,92 % που έλαβε στις εκλογές του 2009, έφτασε το 2012 στο 13,18 %. Το ΠΑΣΟΚ πλήρωσε ακριβώς τις πολιτικές λιτότητας του «Μνημονίου», αλλά ήταν και το κόμμα που επωμίσθηκε την κρίση που σοβούσε στο πολιτικό σύστημα της Μεταπολίτευσης, η οποία κλιμακώθηκε με το «Μνημόνιο». Αν και προώθησε με επιτυχία τα δύο μεγάλα εγχειρήματα της μεταπολιτευτικής περιόδου, την «Αλλαγή»('80) και τον «Εκσυγχρονισμό»('90), το τρίτο εγχείρημα, το

«Μνημόνιο», ήταν εκείνο που έμελλε να εξαντλήσει τους μηχανισμούς νομιμοποίησής του. Και αυτό, καθώς οι πολιτικές λιτότητας που επαγγέλλεται το «Μνημόνιο» οδηγούν στην αποσάθρωση των κοινωνικών στρωμάτων από τα οποία αντλούσε εκλογική υποστήριξη και τα οποία είχε ευνοήσει με τις πολιτικές του («μη προνομιούχοι», «μικρομεσαίοι»)¹¹⁴. Κατά την περίοδο αυτή του «Μνημονίου» το κομματικό σύστημα εισέρχεται σε μία νέα φάση, με την ανάδυση νέων κομμάτων όπως ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς(ΣΥ.ΡΙΖ.Α) που έρχεται πλέον δεύτερος σε ποσοστό, καθώς και με την ανησυχητική εξέλιξη της ανόδου της Άκρας Δεξιάς με το κόμμα της Χρυσής Αυγής¹¹⁵. Οι εκσυγχρονιστικές και οι νεοφιλελεύθερες δυνάμεις που εκπροσώπησαν τα δύο μεγάλα κόμματα μετά το 1996 αν και έχουν συρρικνωθεί από την περίοδο της οικονομικής κρίσης και μετά, εξακολουθούν να είναι ισχυρές. Οι δυνάμεις αυτές ελέγχουν τα κόμματα εξουσίας και πολύ περισσότερο το ΠΑΣΟΚ, τους μηχανισμούς της αγοράς, το κράτος και τις πολιτικές του. Αντιθέτως οι λαϊκές δυνάμεις είναι διασπασμένες και χάνουν πλέον την εκπροσώπησή τους με την πτώση του ΠΑΣΟΚ. Έτσι φαίνεται ότι λόγω αυτής της εξέλιξης ενδυναμώνονται τα κόμματα της Αριστεράς. Το βέβαιο είναι ότι ΝΔ-ΠΑΣΟΚ, όντας κρατικοποιημένα κόμματα, έχουν εισέλθει σε μία δύσκολη φάση επειδή αδυνατούν να εκπροσωπήσουν τις διευρυμένες και πολυσυλλεκτικές κοινωνικές συμμαχίες όπως έπρατταν στο παρελθόν. Όσο για τις κοινωνικές ομάδες που εκπροσωπούν σήμερα, μοιάζουν περισσότερο να τις διαχειρίζονται στη βάση των παλαιών πελατειακών κομμάτων-δικτύων παρά να τις ενοποιούν σε ένα σχέδιο διακυβέρνησης. Τα κόμματα εξουσίας της Μεταπολίτευσης για να εξασφαλίσουν την αναπαραγωγή τους θα πρέπει να υπογράψουν ένα νέο «κοινωνικό συμβόλαιο» με την κοινωνία. Από τη στιγμή που κάτι τέτοιο είναι πολύ δύσκολο, αφού η κοινωνία έχει χάσει την εμπιστοσύνη της απέναντι σε αυτά, στη μετά «Μνημόνιο» εποχή φαίνεται ότι θα αναδυθούν νέες πολιτικές δυνάμεις που θα μεταβάλλουν τον κομματικό χάρτη¹¹⁶.

Με αυτή τη στρατηγική που περιγράφηκε λοιπόν παραπάνω εναλλάχθηκαν στην εξουσία τα δύο μεγάλα κόμματα κατά τη Μεταπολίτευση εδραιώνοντας έναν ισχυρό δικομματισμό. Ο τελευταίος αν και διήλθε κάποιες περιόδους κρίσεις¹¹⁷ διατηρήθηκε

¹¹⁴ Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ό.π.*, σ. 168-180.

¹¹⁵ Για τη Χρυσή Αυγή βλ. παρακάτω, κεφάλαιο 2.

¹¹⁶ Βερναρδάκης Χ., *Πολιτικά κόμματα, εκλογές και κομματικό σύστημα. Οι μετασχηματισμοί της πολιτικής αντιπροσώπευσης 1990-2010*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σ. 371-375.

¹¹⁷ Διαμαντόπουλος Θ., *Η κρίση του κομματικού φαινομένου*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1995, Βερναρδάκης Χ., «Το κομματικό σύστημα 1995-1998. Ιδεολογικές

σε υψηλά ποσοστά. Συνεπώς η στρατηγική τους αυτή ευθύνεται για την κρίση του πολιτικού συστήματος και το «Μνημόνιο» του 2010. Η αναβολή των μεταρρυθμίσεων ήταν η κοινή στρατηγική και των δύο κομμάτων, εφόσον αυτές έρχονταν σε σύγκρουση με τα συμφέροντα των ψηφοφόρων πελατών τους.

1.1.β. Οι παθογένειες του κομματικού συστήματος.

Παρά το γεγονός ότι οι νέες σχέσεις νομιμοποίησης της μεταπολιτευτικής περιόδου εκφράστηκαν μέσα από τα κόμματα, τα οποία αποτέλεσαν το «θεσμικό όχημα» για τη μετάβαση στη δημοκρατία μέσω της ένταξης των μαζών στο πολιτικό σύστημα¹¹⁸ σταδιακά αποξενώθηκαν από την κοινωνία και κρατικοποιήθηκαν. Λόγω της ανεξέλεγκτης διείσδυσής τους στον κρατικό μηχανισμό και της παρέμβασής τους σε πεδία εξουσίας που δεν του άνηκαν, συνέστησαν ένα καθεστώς «κομματοκρατίας»¹¹⁹. Στο καθεστώς αυτό το κομματικό σύστημα αυτονομείται και κυριαρχεί επί του πολιτικού συστήματος, «οι θεσμοί λειτουργούν ως εκτελεστικές προεκτάσεις του κομματικού κατεστημένου» και το κόμμα μεταλλάσσεται σε «επικαρπωτή της πολιτικής βούλησης» του κράτους και σε «νομέα της πολιτικής»¹²⁰. Έτσι μπορεί να υποστηριχθεί με ασφάλεια ότι η κρίση και το «Μνημόνιο» εκτός του ότι αποτελούν το επιστέγασμα της κρίσης που σοβούσε στο πολιτικό σύστημα της Μεταπολίτευσης που λειτούργησε με τη μορφή ενός «πρωθυπουργοκεντρικού»-συγκεντρωτικού συστήματος συνδέονται και με την «κομματοκρατική» του μορφή. Η κρίση αυτή είναι «πρωτογενώς πολιτική», κρίση του κράτους, οι ευθύνες της οποίας θα πρέπει να αποδοθούν στα κόμματα και τις

μετακινήσεις, πολιτικές συγγένειες και χώροι κομματικού ανταγωνισμού», σε Ινστιτούτο VPRC, *Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 1999-2000*, Νέα Σύνορα-Α. Α. Λιβάνης, Αθήνα 1999, του ίδιου, «Από το δικομματισμό στον πολυκομματισμό; Η πολιτική και ιδεολογική γεωγραφία του νέου κομματικού συστήματος», σε Κωνσταντινίδη Γ., Μαραντζίδη Ν., Παππά Τ.(επιμ.), *Κόμματα και πολιτική στην Ελλάδα. Οι σύγχρονες εξελίξεις*, Κριτική, Αθήνα 2009, Τσίρμπας Γ., «Η υποχώρηση του δικομματισμού μετά τις εκλογές του 2007: τα χαρακτηριστικά, οι αιτίες και η ισχύς του φαινομένου», σε Κωνσταντινίδη Γ., Μαραντζίδη Ν., Παππά Τ.(επιμ.), *Κόμματα και πολιτική στην Ελλάδα. Οι σύγχρονες εξελίξεις*, Κριτική, Αθήνα 2009.

¹¹⁸ Σπουρδαλάκης Μ., Παπαβλασόπουλος Ε., «Κόμματα, ομάδες συμφερόντων και οι μετασχηματισμοί στο σύστημα εκπροσώπησης. Πέρα από τις θεωρίες της κρίσης.», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

¹¹⁹ Ανθόπουλος Χ., «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

¹²⁰ Κοντογιώργης Γ., «Η κομματοκρατία ως πολιτικό σύστημα», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 4, 2004.

πολιτικές δυνάμεις της Μεταπολίτευσης. Και η υπέρβασή της πρέπει να συντελεσθεί με την κατάλυση του καθεστώτος της «κομματοκρατίας»¹²¹.

Τα κόμματα της Μεταπολίτευσης διαφοροποιήθηκαν από αυτά της Δυτικής Ευρώπης, καθώς εμφάνισαν έναν «προσωποκεντρικό» χαρακτήρα και μία αρχηγική φυσιογνωμία, ενώ είχαν έντονα ελλείμματα εσωκομματικής δημοκρατίας¹²². Με τον όρο «εσωκομματική δημοκρατία» αναφερόμαστε στην «κατά το δυνατόν ειλικρινή αναγωγή των θέσεων και των αποφάσεων του πολιτικού κόμματος στον Δήμο του κόμματος»¹²³. Αν και τα ελλείμματα εσωκομματικής δημοκρατίας δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο, στην Ελλάδα παρουσιάζονται ενισχυμένα λόγω της απουσίας μιας παράδοσης οργανωμένων κομμάτων μαζών¹²⁴. Η εσωκομματική δημοκρατία μοιάζει να έχει εγκλωβιστεί στις επιταγές της ιδιωτικοποιημένης πολιτικής που κυριαρχεί στη Μεταπολίτευση. Το φαινόμενο αυτό αναφέρεται στην επαγγελματοποίηση της πολιτικής και την προσπάθεια των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων να επηρεάσουν την πολιτική διαδικασία. Και μπορεί να εντοπισθεί σε τρία πεδία: (α) στο πεδίο των πελατειακών σχέσεων (β) στο πεδίο της χρηματοδότησης των κομμάτων και (γ) στο πεδίο που αφορά τη σχέση ΜΜΕ και πολιτικής εξουσίας¹²⁵.

Αναφορικά με τις πελατειακές σχέσεις, οι πολιτικοί φαίνεται να εκμεταλλεύονται την ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης και να αναλαμβάνουν οι ίδιοι τη διεκπεραίωση διοικητικών αναγκών των εκλογέων-πελατών τους. Οι σχέσεις αυτές μπορούν να λάβουν και αντεστραμμένη μορφή: οι εκλογείς-πελάτες που αποτελούν συνήθως ισχυρούς οικονομικούς φορείς χρηματοδοτούν τους πολιτικούς για να εξασφαλίσουν ανταλλάγματα¹²⁶. Έτσι η χρηματοδότηση των κομμάτων, παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει το δικαίωμά τους για κρατική χρηματοδότηση¹²⁷, έχει περιέλθει

¹²¹ Κοντογιώργης Γ., *Κομματοκρατία και Δυναστικό Κράτος. Μια ερμηνεία του ελληνικού αδιεξόδου*, β' έκδοση, Πατάκης, Αθήνα 2012.

¹²² Χρυσόγονος Κ., *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων*, Λιβάνης, 2013, σ. 26-27, Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990. Σταθερή δημοκρατία σημαδεμένη από τη μεταπολεμική ιστορία*, Θεμέλιο, Αθήνα 2001, σ. 46-47.

¹²³ Τσάτσος Δ., *Εσωκομματική δημοκρατία: οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής*, Γαβριηλίδης, Αθήνα 2008, σ. 70.

¹²⁴ Ζακαλκάς Δ., *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Θεσ/νίκη 1996, σ. 242.

¹²⁵ Τσάτσος, *ό.π.*, σ. 134-143.

¹²⁶ *ό.π.*, σ. 143-147.

¹²⁷ Ξηρός Θ., «Η αρχή της διαφάνειας στην περίπτωση των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών: τα οικονομικά τους στην παράγραφο 2 του άρθρου 29 του Συντάγματος», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001. βλ. επίσης για το νομοθετικό πλαίσιο της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και την παραβίασή του την ανάλυση του Συρίγου Α., «Νόμοι

στα χέρια μιας “ολιγαρχίας χρηματοδοτών”. Βαθμιαία λοιπόν η πολιτική ιδιωτικοποιείται και γίνεται υπόθεση ισχυρών ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων¹²⁸. Τέλος τα ΜΜΕ που από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 λειτουργούν χωρίς νόμιμες άδειες δημιουργούν μία σχέση διαπλοκής με την πολιτική εξουσία. Η τελευταία ανέχεται την παράνομη λειτουργία τους, ενώ αυτά σε αντάλλαγμα της δίνουν την υποστήριξη και ανοχή τους¹²⁹. Σε αυτό το περιβάλλον βρίσκεται εγκλωβισμένη η αρχή της εσωκομματικής δημοκρατίας καθιστώντας σαφές ότι τα πολιτικά κόμματα είναι πολύ μακριά από την αποστολή που τους έχει αναθέσει το Σύνταγμα, να εξυπηρετούν δηλαδή την «ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος»¹³⁰.

Συνεπώς η λειτουργία του «πρωθυπουργοκεντρικού»-«κομματοκρατικού» συστήματος που περιγράφηκε εδώ με την αναβολή των μεταρρυθμίσεων και την υιοθέτηση πελατειακών πρακτικών δεν θα μπορούσε παρά να είναι εκείνη που συνέβαλε στην κρίση και το «Μνημόνιο». Το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας συνδέεται με την κακοδιαχείριση των δημόσιων οικονομικών για τη λειτουργία αυτού του συστήματος.

- 1.2. Ο ρόλος της Δικαστικής εξουσίας.

Η Δικαστική εξουσία είναι εκείνη που σε μία δημοκρατική πολιτεία αναλαμβάνει να υπερασπίσει τα δικαιώματα του πολίτη κατοχυρώνοντας έτσι το ουσιαστικό κράτος δικαίου. Η αποτελεσματικότητα της δράσης της είναι συνάρτηση τριών παραγόντων: του βάθους της δικαιοδοτικής λειτουργίας, της ταχύτητας απονομής της δικαιοσύνης και της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Πώς όμως μπορεί να είναι αποτελεσματική όταν ο ρόλος της υπονομεύεται διαρκώς από τις άλλες δύο εξουσίες; Η συζήτηση αυτή για το κατά πόσον τα όρια δράσης της περιορίζονται ξεκινά με το εάν αυτή είναι ισότιμη με τις άλλες δύο.

Παρά το γεγονός ότι στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού συστήματος υπάρχει η πρόβλεψη περί διασταύρωσης των λειτουργιών ανάμεσα στη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία(ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι φορέας και των δύο

υπάρχουν αλλά δεν εφαρμόζονται: Δύο έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας- Ελλάδος», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π., *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Σιδέρης, Αθήνα 2005.

¹²⁸ Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 31-33.

¹²⁹ *ό.π.*, σ. 35.

¹³⁰ Τσάτσος, *ό.π.*, σ. 162.

λειτουργιών, η κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής), για τη Δικαστική λειτουργία δεν ισχύει κάτι ανάλογο. Η Δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια και διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες. Για το λόγο αυτό, όπως ορίζει το Σύνταγμα, «απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην κυβέρνηση», καθώς και «να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία, καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε άλλο επάγγελμα»(άρθρο 89 Σ.).

Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης αποτελεί τη θεμελιώδη οργανωτική βάση του πολιτεύματος και απορρέει από τη διάκριση των λειτουργιών σε συνδυασμό με την κατοχύρωση της στο άρθρο 87 §1 Σ., όπου αναφέρεται ότι: «η δικαιοσύνη απονέμεται από τα δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία»¹³¹. Αναφορικά με τις λειτουργικές εγγυήσεις, αυτές κατοχυρώνονται απέναντι στις άλλες δύο λειτουργίες. Πιο συγκεκριμένα προβλέπονται στο άρθρο 93 § 4 Σ. που ορίζει ότι τα δικαστήρια είναι τα όργανα που έχουν την αρμοδιότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και στο άρθρο 87 § 2 Σ. που ορίζει ότι οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους. Οι προσωπικές εγγυήσεις, από την άλλη πλευρά, αφορούν στην κατοχύρωση της ισοβιότητας των εισαγγελέων, την αυτοδιοίκηση των δικαστικών κλάδων, την κατοχύρωση πειθαρχικών συμβουλίων για τους δικαστές κ.ά.¹³². Ωστόσο άλλες προβλέψεις του Συντάγματος έρχονται να φαλκιδεύσουν αυτές τις δύο εγγυήσεις που απολαμβάνουν οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους με κυριότερη αυτή του άρθρου 90 § 5 Σ. που προβλέπει ότι η επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης θα γίνεται με προεδρικό διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου¹³³. Η πρόβλεψη αυτή, όπως θα εξετασθεί παρακάτω, υπονομεύει την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης.

Από την ερμηνεία της διάκρισης των λειτουργιών βάσει του άρθρου 26 Σ. προκύπτει ότι οι τρεις κρατικές λειτουργίες(νομοθετική, εκτελεστική και Δικαστική) είναι ισότιμες από πλευράς τυπικής νομικής ισχύος. Σε ό,τι αφορά τη σχέση Δικαστικής και νομοθετικής λειτουργίας οι δύο αυτές δεν είναι ισότιμες ούτε όμως η νομοθετική

¹³¹ Τασόπουλος Γ., *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2007, σ. 145-146, 169.

¹³² Πικραμένος Μ., «Δικαιοσύνη και Πολιτεία στα χρόνια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Από τη μεταπολίτευση στην αυγή του νέου αιώνα», στο συλλογικό τόμο, *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, Κριτική, Αθήνα 2004, τόμος α', σ. 99-100.

¹³³ Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: βασικές έννοιες- συνταγματική ιστορία*, Λιβάνης, Αθήνα 2007, σ. 396 επ.

υπερέχει της Δικαστικής. Τόσο η ερμηνεία οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος όσο και θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μεταξύ τους υφίσταται ένας κάθετος διαχωρισμός. Ο νομοθέτης δημιουργεί τη νομοθετική ύλη, ενώ ο δικαστής ερμηνεύει και πλάθει το δίκαιο με το υλικό που του παρέχει ο νομοθέτης. Τον τελικό λόγο στην ερμηνεία του Συντάγματος έχει όμως ο δικαστής, η απόφαση του οποίου δεσμεύει το νομοθέτη. Εφόσον η νομοθετική εξουσία είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένη δεν υποχρεούται να αιτιολογήσει τις πράξεις της, καθώς το Σύνταγμα κατοχυρώνει την πολιτική βούληση της πλειοψηφίας. Ο δικαστής από πλευράς του ελέγχει τη συνταγματικότητα του έργου του νομοθέτη, δηλαδή των νόμων. Συνεπώς η συζήτηση για την ισοτιμία των λειτουργιών είναι άγονη. Και οι τρεις λειτουργίες είναι ισότιμες καθεμιά στο δικό της πεδίο λειτουργίας και στις αρμοδιότητες που της έχουν αναθέσει η διάκριση των λειτουργιών και οι προβλέψεις του Συντάγματος¹³⁴.

Η ανεξαρτησία ωστόσο της Δικαστικής εξουσίας είναι ένα ζήτημα που βρέθηκε στο επίκεντρο καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης. Η αμφισβήτηση της διασφάλισής της συνδέθηκε κυρίως με τον τρόπο με τον οποίο στελεχώνονται οι κορυφαίες θέσεις της δικαιοσύνης. Όπως αναφέρθηκε μέχρι αυτό το σημείο της ανάλυσης, τόσο η κρίση όσο και το Μνημόνιο δεν προέκυψαν ως εξωτερικοί παράγοντες. Η κρίση αυτή που διέρχεται η χώρα δεν είναι δημοσιονομική, αλλά βαθύτατα θεσμική. Σε αυτήν οδηγηθήκαμε λόγω χρόνιων παθογενειών του πολιτικού συστήματος, όπως η διαφθορά, το έλλειμμα κράτους δικαίου και η κακοδιαχείριση-κατασπατάληση των δημόσιων πόρων. Και αναμφισβήτητα οι ευθύνες βαρύνουν τα δύο κόμματα που εναλλάχθηκαν στην εξουσία. Βαρύνουν όμως και τη Δικαστική εξουσία, η οποία αποδείχθηκε –ή κατέστη- αδύναμη να αντιμετωπίσει όλες αυτές τις παθογένειες. Στο κεφάλαιο αυτό λοιπόν θα εξετασθεί εάν και κατά πόσο η δικαιοσύνη συνέβαλε από τη δική της θέση στην κρίση.

Ξεκινώντας την ανάλυσή πρέπει να τονισθεί πως οι αναθεωρήσεις του 1975 και του 1986 δεν έκαναν κάποια αναφορά στις αρμοδιότητες της Δικαστικής λειτουργίας. Αντιθέτως η αναθεώρηση του 2001 περιείχε αρκετές τροποποιήσεις που την αφορούσαν¹³⁵ και κινήθηκε σε τρεις συμπληρωματικούς άξονες. Ο πρώτος αναφέρονταν στην οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης και στόχευε στην ενίσχυση της εσωτερικής της ανεξαρτησίας. Ο δεύτερος στις ρυθμίσεις, οι οποίες κατανέμουν τη δικαιοδοσία και την αρμοδιότητά τους στους επιμέρους δικαιοδοτικούς

¹³⁴ Τασόπουλος, *ό.π.*, σ. 177-180.

¹³⁵ Πικραμένος, *ό.π.*, σ. 100.

κλάδους και δικαστήρια. Ιδιαίτερη σημασία έχει εδώ η πρόβλεψη νέων ρυθμίσεων σχετικά με τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος ο τρίτος άξονας περιλαμβάνει πρόσθετους συνταγματικούς κανόνες που αφορούν το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων¹³⁶.

Πιο αναλυτικά, σε όλη τη διάρκεια της αναθεωρητικής διαδικασίας ήταν διάχυτη η τάση για αμφισβήτηση του πολιτικού ρόλου των δικαστών. Ο προβληματισμός των συμμετεχόντων εισηγητών και βουλευτών στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή είχε ως αφετηρία τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και η επικρατούσα θέση ήταν αυτή που υποστήριζε ότι οι τρεις λειτουργίες είναι διακεκριμένες, αλλά όχι ισότιμες. Τη θέση αυτή υποστήριξε ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλος, ο οποίος τόνισε την υπεροχή της νομοθετικής εξουσίας. Η προβληματική για τη νομικοπολιτική θέση της δικαιοσύνης αναφέρονταν ξεκάθαρα στην πολιτική λειτουργία της. Στόχος της αναθεωρητικής διαδικασίας ήταν να αποφευχθεί η "πολιτική αυτονόμηση" των δικαστών μέσα από την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ώστε η ερμηνεία του δικαίου και του Συντάγματος να μην οδηγεί σε πολιτική απόφαση των δικαστών. Σε αυτή την περίπτωση η δικαιοδοσία θα μετατρέπονταν σε δικαιοπλασία που στην ακραία εκδοχή της θα συντελούσε σε αυτό που όλοι απεύχονταν: στη δημιουργία ενός «κράτους των δικαστών». Η λύση στο πρόβλημα αυτό έρχονταν μέσα από τη διατήρηση του "ομφάλιου λώρου" που έδενε την πολιτική με τη Δικαστική εξουσία μέσω της διατήρησης του συστήματος επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων από το Υπουργικό Συμβούλιο¹³⁷. Η αιτιολογία της διατήρησης αυτής της αρμοδιότητας στο Υπουργικό Συμβούλιο ήταν ότι αυτό ήταν το συλλογικό όργανο που λόγω της δημοκρατικής του νομιμοποίησης θα μπορούσε να αναλάβει την πολιτική ευθύνη αυτής της επιλογής. Προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της διαφάνειας στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας λειτούργησε και η εισαγωγή μιας νέας θεσμικής εγγύησης στο Σύνταγμα του 2001. Η εγγύηση αυτή αναφέρονταν στην πρόβλεψη για τετραετή θητεία των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων, του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και των δύο γενικών επιτρόπων στο βαθμό τους. Έτσι η αποφυγή της ακραίας υπέρβασης της εποπτείας περιορίζει τον κύκλο των προσώπων που μπορεί να επιλέξει

¹³⁶ Βενιζέλος Ευ., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο: το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 326-327.

¹³⁷ Τασόπουλος Γ., «Η συνταγματική θέση της δικαιοσύνης στο πολιτικό μας σύστημα», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 364-369.

το εκάστοτε Υπουργικό Συμβούλιο¹³⁸. Στο δεύτερο άξονα της αναθεώρησης εντοπίζουμε την υπαγωγή όλων των διοικητικών διαφορών από κοινού στο Συμβούλιο της Επικρατείας(ΣτΕ) και στα διοικητικά δικαστήρια. Ειδικότερα, για το ΣτΕ η αναθεώρηση του άρθρου 95 Σ. διασφάλισε πλήρως το ρόλο και την ακυρωτική και αναιρετική αρμοδιότητά του, ενώ παράλληλα ανατέθηκε στον κοινό νομοθέτη η ορθή κατανομή της ύλης στα διοικητικά δικαστήρια¹³⁹. Τέλος ο τρίτος άξονας της αναθεώρησης αφορά στην προσθήκη συνταγματικών κανόνων για την άσκηση δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων. Ως γνωστόν στην Ελλάδα ισχύει το διάχυτο σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων από όλα τα δικαστήρια ανεξαρτήτως βαθμίδας¹⁴⁰. Τα δικαστήρια υποχρεούνται να ερευνούν εάν ένας νόμος αντίκειται στο Σύνταγμα και να μην τον εφαρμόζουν εάν διαπιστώσουν ότι υπερβαίνει ή παραβιάζει τα όρια της συνταγματικά προσδιορισμένης αρμοδιότητάς¹⁴¹. Η αναθεώρηση του 2001 ήρθε να προσθέσει στο άρθρο 100 Σ. την παράγραφο 5¹⁴² που προβλέπει ότι *«Όταν τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει διάταξη τυπικού νόμου αντισυνταγματική παραπέμπει υποχρεωτικά το ζήτημα στην οικεία ολομέλεια, εκτός εάν αυτό έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της ολομέλειας ή του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου αυτού. Η ολομέλεια συγκροτείται σε δικαστικό σχηματισμό και αποφαινεται οριστικά, όπως νόμος ορίζει. Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται αναλόγως και κατά την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας»*¹⁴³. Παρά την εξέλιξη αυτή το σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων παραμένει ανεπαρκές με σοβαρά ελλείμματα που οφείλονται στην παρερμηνεία και τη μη εφαρμογή των επιταγών του Συντάγματος από τα κρατικά όργανα. Συνεπώς στο σύστημα αυτό είναι εγγενής η ανασφάλεια δικαίου, εφόσον όλα τα δικαστήρια ανεξαρτήτως βαθμίδας μπορούν να εκδίδουν αποφάσεις για τη συνταγματικότητα των νόμων, οι οποίες ενδέχεται να είναι αντιφατικές μεταξύ τους. Επιπρόσθετα η διαπίστωση αντισυνταγματικότητας οδηγεί σε μη εφαρμογή της συγκεκριμένης

¹³⁸ Βενιζέλος, *ό.π.*, σ. 329-333.

¹³⁹ *ό.π.*, σ. 350-359.

¹⁴⁰ Τασόπουλος, *ό.π.*, σ. 372.

¹⁴¹ Μανιτάκης Α., *Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 58.

¹⁴² Βενιζέλος Ευ., Χρυσόγονος Κ., *Το πρόβλημα της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σ. 17.

¹⁴³ Δαγτόγλου Π., *Το Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2008*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σ. 127.

απόφασης από το δικαστήριο, δεν συνεπάγεται όμως και την αυτόματη ακύρωσή της. Έτσι οι διοικητικές πράξεις που θεσπίστηκαν στη βάση αυτού του νόμου δεν ακυρώνονται με αποτέλεσμα η Δημόσια Διοίκηση να συνεχίζει να εφαρμόζει αντισυνταγματικό νόμο. Και οι πράξεις της αυτές πρέπει να ακυρωθούν από όσους θίγονται από αυτές με αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Είναι λοιπόν σαφές ότι το σύστημα αυτό δημιουργεί προβλήματα ασφάλειας του δικαίου. Το πρόβλημα αυτό ενισχύει και η έλλειψη ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, δηλαδή ενός δικαιοδοτικού οργάνου αρμόδιου για την επίλυση των συνταγματικών διαφορών¹⁴⁴.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα η δικαιοσύνη είναι σαφές ότι καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης αντιμετώπιζε σοβαρά προβλήματα κατά την άσκηση του έργου της και τα οποία την εμπόδισαν να λειτουργήσει ως θεσμικό αντίβαρο. Παρόλα αυτά φαίνεται ότι είναι ο κλάδος εκείνος που επηρεάστηκε σε μικρότερο βαθμό από τη γενικότερη κρίση του πολιτικού συστήματος. Είναι όμως και ο κλάδος, του οποίου το θεσμικό βάρος και η πολιτικοποίηση ενισχύθηκαν σημαντικά ως αποτέλεσμα της εδραίωσης ενός “νέου συνταγματισμού”. Στα πλαίσια αυτού του συστήματος η Δικαστική εξουσία αναλαμβάνει την ευθύνη για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων, εφόσον οι άλλες δύο εξουσίες λόγω της κρίσης αξιοπιστίας τους επιλέγουν να της μεταβιβάσουν την τελική ρυθμιστική αρμοδιότητα.

Ωστόσο η δικαιοσύνη αντιμετωπίζει μία κρίση νομιμοποίησης που λαμβάνει δύο μορφές. Η πρώτη είναι η εξωτερική κρίση νομιμοποίησης, η οποία συνδέεται με την αναίρεση της ανεξαρτησίας της κυρίως λόγω του εναγκαλισμού της με την εκτελεστική εξουσία και των φαινομένων διαφθοράς. Η δεύτερη είναι η εσωτερική κρίση νομιμοποίησης που αναφέρεται στην ποιότητα των δικαστικών αποφάσεων (αν ανταποκρίνονται στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και αν είναι αποτελεσματικές). Ξεκινώντας με την εξωτερική κρίση, παρατηρούμε ότι παρά τα βήματα που έχουν γίνει προς τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης αυτή υπονομεύεται από την προσπάθεια των κομμάτων να επηρεάζουν το έργο της μέσω αθέμιτων και υπόγειων συναλλαγών¹⁴⁵. Ο “ομφάλιος λώρος” που συνδέει τη Δικαστική με την πολιτική εξουσία και τροφοδοτεί αυτό το σύστημα της μεταξύ τους συναλλαγής είναι ο τρόπος με τον οποίο επιλέγεται η ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων (άρθρο 90 § 5 Σ.). Η πρόβλεψη της επιλογής τους από το Υπουργικό Συμβούλιο ενέχει τον κίνδυνο να μην

¹⁴⁴ Βενιζέλος Ευ., Χρυσόγονος Κ., *ό.π.*, σ. 50-64.

¹⁴⁵ Κατρούγκαλος Γ., «Η κρίση(;) της Δικαιοσύνης. Προβλήματα νομιμοποίησης της Δικαστικής εξουσίας», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008, σ. 195-199.

επιλέγονται στις θέσεις αυτές οι άριστοι, αλλά οι κομματικά αρεστοί. Οι τελευταίοι ενδέχεται να θελήσουν να εκφράσουν την ευγνωμοσύνη τους στην πολιτική εξουσία για την επιλογή τους με την κάμψη της αυστηρότητας του ελέγχου από τις θέσεις αυτές που θα καταλάβουν¹⁴⁶. Κάμπτεται συνεπώς η αρχή της εξωτερικής ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης¹⁴⁷. Το σύστημα επιλογής της ηγεσίας των δικαστηρίων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα για τη νοοτροπία που κυριάρχησε απέναντι στη Δικαστική εξουσία κατά τη Μεταπολίτευση. Και η ευθύνη ανήκει και στα δύο κόμματα που εναλλάχθηκαν στην εξουσία και στην απροθυμία τους να συναινέσουν για την αλλαγή αυτού του συστήματος. Η εξέλιξη αυτή αφήνει διάχυτη την εντύπωση περί κατευθυνόμενων αποφάσεων σε πολιτικά ζητήματα και εντείνει το έλλειμμα Δικαστικής ανεξαρτησίας και τα φαινόμενα διαφθοράς¹⁴⁸.

Πριν όμως γίνει αναφορά στα φαινόμενα διαφθοράς δεν θα πρέπει να παραλειφθεί το γεγονός ότι ο ‘‘ομφάλιος λώρος’’ μεταξύ Δικαστικής και πολιτικής εξουσίας δεν αφορά μόνο τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης από την εκτελεστική εξουσία, αλλά και το θεσμό της απόδοσης ποινικής ευθύνης στους υπουργούς. Οι προβλέψεις του άρθρου 86 Σ. για την άσκηση δίωξης σε μέλη της κυβέρνησης ή σε υφυπουργούς για ποινικά αδικήματα μόνο από τη Βουλή μαρτυρεί την πολιτικοποίηση της σχετικής ποινικής διαδικασίας. Ήδη από το Σύνταγμα του 1975 το άρθρο αυτό προέβλεπε ότι μόνο η Βουλή ήταν αρμόδια να αποφασίσει για την άσκηση δίωξης, πρόβλεψη που διατηρήθηκε και στην αναθεώρηση του 1986¹⁴⁹. Στην αναθεώρηση του 2001 το άρθρο αυτό απασχόλησε ξανά τη Βουλή και η συζήτηση επικεντρώθηκε στην παθογένεια του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών, την ποινικοποίηση της πολιτικής ζωής. Ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας προέβαλλε την ιδιότητα του θεσμού αυτού να μετατρέπεται σε ‘‘όπλο’’ στα χέρια της κυβέρνησης για την πολιτική εξόντωση του αντιπάλου¹⁵⁰. Και αυτό διότι η πρόβλεψη του εδαφίου β’ της παραγράφου 3 του άρθρου 86 Σ. ότι *«η Βουλή μπορεί να ασκήσει την κατά την παράγραφο 1 αρμοδιότητά της μέχρι το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την*

¹⁴⁶ Τασόπουλος Γ., *Τα θεσμικά αντίβαρα...*, ό.π., σ. 158-159.

¹⁴⁷ Μανωλκίδης Σ., «Η διασφάλιση της εσωτερικής ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης στο αναθεωρημένο Σύνταγμα. Προβλήματα και προοπτικές», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 354.

¹⁴⁸ Παπαθεοδώρου Θ., «Οι μεταπολιτευτικές πολιτικές διαστάσεις της επιλογής ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων», στο www.constitutionalism.gr/html/ent/969/ent.1969.asp.

¹⁴⁹ Λοβέρδος Α., *Η ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 84 επ.

¹⁵⁰ Τασόπουλος, ό.π., σ. 128-129.

τέλεση του αδικήματος»¹⁵¹ μετατρέπει ουσιαστικά την ποινική ευθύνη των υπουργών σε «ποινική ευθύνη(μόνο) των πρώην υπουργών». Είναι βέβαιο ότι εάν κάποιος εν ενεργεία υπουργός της κυβέρνησης κατηγορείται για ποινικό αδίκημα η ίδια δεν θα δεχόταν ποτέ πρόταση δίωξης εναντίον του αποφεύγοντας έτσι να εκτεθεί πολιτικά. Η σύντομη παραγραφή των υπουργικών αδικημάτων που ορίζει η παράγραφος αυτή δίνει τη δυνατότητα σε μία κυβέρνηση που εκλέγεται σε δύο συνεχόμενες εκλογικές αναμετρήσεις για πλήρη απαλλαγή των μελών της για πράξεις και παραλείψεις της πρώτης κυβερνητικής της θητείας. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την κατοχύρωση για άσκηση δίωξης μόνο από τη Βουλή καθιστά σαφές ότι η σκοπιμότητα επικρατεί της νομιμότητας και της διαφάνειας στη διαδικασία της απόδοσης ποινικής ευθύνης στην πολιτική τάξη¹⁵².

Συνεπώς ο εναγκαλισμός της Δικαστικής με την εκτελεστική εξουσία κατέστησε την πρώτη αδύναμη να αντιμετωπίσει τα φαινόμενα διαφθοράς. Η διαφθορά παρέμεινε καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης το σημαντικότερο πρόβλημα του διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Η μη εφαρμογή των νόμων και η απουσία ελέγχου και επιβολής κυρώσεων από πλευράς της πολιτείας σε όσους τους παραβιάζουν ενέτειναν τα φαινόμενα συναλλαγής μεταξύ πολιτών και διοίκησης¹⁵³. Στο πλαίσιο αυτό η δικαιοσύνη αντιμετωπίζεται από την εκτελεστική εξουσία ως “θεραπαινίδα” των επιδιώξεών της. Οι περισσότεροι πολιτικοί αρνούνται να λογοδοτήσουν στη δικαιοσύνη, καθώς θεωρούν ότι λόγω του αξιώματος που κατέχουν είναι υπεράνω των νόμων. Η ατιμωρησία της πολιτικής εξουσίας ενισχύεται από την κατοχύρωση του ακαταδίωκτου των πολιτικών προσώπων μέσα από το νόμο περί ευθύνης υπουργών και τη βουλευτική ασυλία. Επιπλέον η δικαιοσύνη παρεμποδίζεται από την πολιτική εξουσία στην περίπτωση προσπαθειών της για πάταξη της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Τότε κινητοποιούνται οι κομματικοί μηχανισμοί, με τους οποίους οι δημόσιοι υπάλληλοι ή/και οι προϊστάμενοί τους διατηρούν σχέσεις συναλλαγής στη βάση της εκλογικής υποστήριξης και υποθάλπουν τα πρόσωπα αυτά που εμπλέκονται σε αδιαφανείς διαδικασίες. Οι μηχανισμοί αυτοί επιχειρούν με κάθε μέσο να εξαφανίσουν τα αποδεικτικά αυτά στοιχεία ώστε οι υποθέσεις να μην φθάσουν στα χέρια των δικαστών. Σε αυτή τη συγκάλυψη συμβάλλουν και τα ΜΜΕ, τα περισσότερα από τα οποία ελέγχονται από πολιτικούς παράγοντες. Συμπεραίνεται λοιπόν ότι ο ρόλος της

¹⁵¹ Δαγτόγλου, *ό.π.*, σ. 109.

¹⁵² Τασόπουλος, *ό.π.*, σ. 132-133.

¹⁵³ Μέλιτσας Δ., «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

δικαιοσύνης στην πάταξη της διαφθοράς δεν είναι αποτελεσματικός όχι μόνο λόγω των εσωτερικών της αδυναμιών, αλλά και για το λόγο ότι οι υπόλοιποι κλάδοι της πολιτείας(νομοθετική, εκτελεστική εξουσία, Δημόσια Διοίκηση κ.ά) δεν λειτουργούν επιβοηθητικά στο έργο της¹⁵⁴.

Τέλος όσον αφορά την εσωτερική κρίση νομιμοποίησης της δικαιοσύνης αυτή αναφέρεται σε δύο καθοριστικά στοιχεία: (α) στην ουσιαστική νομιμοποίηση της Δικαστικής απόφασης και (β) στην αποτελεσματικότητά της. Στο πρώτο σκέλος που αφορά την ουσιαστική νομιμοποίηση της Δικαστικής απόφασης αυτή μπορεί να αξιολογηθεί με βάση τρία στοιχεία: 1. το σεβασμό της τυπικής νομιμότητας των θεμελιωδών δικονομικών εγγυήσεων όπως της δημοσιότητας της διαδικασίας, 2. το σεβασμό των ουσιαστικών συνταγματικών εγγυήσεων όπως είναι η φιλελεύθερη ερμηνεία των θεμελιωδών και δικαιωμάτων και 3. την εναρμόνιση του δικαιοδοτικού έργου με τις αξίες που επικρατούν ανάμεσα στις κοινωνικές σχέσεις. Η ελληνική δικαιοσύνη εφαρμόζει και τα τρία αυτά κριτήρια και ανταποκρίνεται επιτυχώς σε αυτά. Αντιμετωπίζει όμως σοβαρά προβλήματα όπως το ζήτημα της ελλιπούς κατοχύρωσης από πλευράς της της προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων και ατομικών ελευθεριών. Σημαντικό πρόβλημα για την εσωτερική ανεξαρτησία της αποτελεί και το ζήτημα της οικονομικής της ανεξαρτησίας. Το γεγονός αυτό συνδέεται με την απαγόρευση της δυνατότητας για διαχείριση των οικονομικών της, το οποίο την κάνει να ζητά κονδύλια από το αρμόδιο υπουργείο για την κάλυψη των λειτουργικών της αναγκών. Το δεύτερο σκέλος που αναφέρεται στην αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης συνδέεται με την ταχύτατη και την αποτελεσματική έκβαση των υποθέσεων που αναλαμβάνει να ερευνήσει. Σε αυτό το σκέλος η ελληνική δικαιοσύνη πάσχει λόγω έλλειψης υλικοτεχνικών υποδομών και ανθρώπινου δυναμικού για τη στελέχωση των διοικητικών υπηρεσιών, αλλά και δικαστικών λειτουργιών.

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο η ελληνική δικαιοσύνη παρατηρείται να έχει θεραπεύσει σε σημαντικό βαθμό το ελλειμματικό κράτος δικαίου. Δεν μπορεί όμως από μόνη της να επιλύσει την κρίση των θεσμών. Ο ρόλος της τώρα, αλλά και στο μέλλον θα εξαρτηθεί από την όλη πορεία του πολιτικού συστήματος¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Κόκκινος Α., «Ο ρόλος της δικαιοσύνης στην αντιμετώπιση της διαφθοράς», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Σιδέρης, Αθήνα 1998, σ. 226-233.

¹⁵⁵ Κατρούγκαλος, *ό.π.*, σ. 204-211.

- 1.3. Η παθογενής Δημόσια Διοίκηση.

Όπως αναφέρθηκε εισαγωγικά το πολιτικό σύστημα της Μεταπολίτευσης οικοδομήθηκε στη βάση ενός “πρωθυπουργοκεντρικού” μοντέλου κυβέρνησης. Στο σύστημα αυτό η διοίκηση, όπως ορίζει το Σύνταγμα, υπόκειται στην Κυβέρνηση, η οποία «καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας». Ο Πρωθυπουργός από πλευράς του «εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής». Συνεπώς η διοίκηση αποτελεί την προέκταση της κυβέρνησης, άρα του Πρωθυπουργού και έτσι συχνά οι Πρωθυπουργοί, αλλά και οι Υπουργοί εμφανίζονται να επεμβαίνουν με κομματικά στην πλειονότητά τους κριτήρια σε αυτή. Αυτό το γεγονός σε συνδυασμό με το ότι οι νόμοι προτείνονται και ψηφίζονται από την κυβερνητική πλειοψηφία μειώνουν τις αντιστάσεις της διοίκησης¹⁵⁶.

Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας με την αναθεώρηση του 1986 δεν συνοδεύτηκε από τη μεταρρύθμιση της διοίκησης, αλλά αντιθέτως οδήγησε στη διόγκωση των παθογενειών και της λειτουργικής ακαταλληλότητάς της. Για τους λόγους αυτούς η αποτελεσματικότητά της καρκινοβατεί, ενώ η εκάστοτε εξουσία χρησιμοποιεί το δημόσιο χώρο για να επιτύχει την πολιτική στήριξή της από εξωθεσμικά κέντρα απαλλάσσοντάς τα από δημόσια –φορολογικά συνήθως- βάρη και ενισχύοντας έτσι τα φαινόμενα διαφθοράς¹⁵⁷. Η διαφθορά είναι ένα φαινόμενο που εμφανίστηκε ήδη από τα πρώτα χρόνια ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους. Οι επείσακτοι θεσμοί οδήγησαν την ελληνική κοινωνία, η οποία είχε ενσωματώσει στην πολιτική της κουλτούρα τις πρακτικές του “ρουσφετιού”, να τους προσαρμόσει στις δικές της ανάγκες¹⁵⁸. Επιπλέον το γεγονός ότι η ελληνική κοινωνία δεν είχε βιώσει τη φεουδαρχία, δηλαδή το πρώιμο στάδιο ανάπτυξης του αστικού κράτους εξηγεί το λόγο για τον οποίο το νεοελληνικό κράτος αποτέλεσε από τις πρώτες ημέρες της γέννησής του το πεδίο αναδιανομής του κοινωνικού ή/και του οικονομικού αγαθού. Έτσι ο πολίτης, εφόσον δεν συγκροτούσε πολιτειακή οντότητα εγκλωβίστηκε στο καθεστώς της προσωπικής εξάρτησης με την πολιτική εξουσία με μόνο αντάλλαγμα την ψήφο του. Η εξέλιξη αυτή καταδεικνύει τη δυσαρμονία που είχε αναπτυχθεί μεταξύ πολιτικής

¹⁵⁶ Ματθίας Σ., «Διαφθορά και κρατική εξουσία», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 15, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2005, σ. 7-8.

¹⁵⁷ *ό.π.*

¹⁵⁸ Κουτσούκης Κ., «Η διαφθορά ως ιστορικό φαινόμενο στο ελληνικό κράτος», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1998, σ. 125-126.

εξουσίας και κοινωνίας¹⁵⁹, η οποία διατηρήθηκε και μέχρι την περίοδο της Μεταπολίτευσης που εξετάζεται εδώ.

Εκτός από την παρουσία μιας ισχυρής εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης τις διοικητικές παθογένειες ενίσχυσε και ο πρωταγωνιστικός ρόλος των κομμάτων. Παρά το γεγονός ότι η κομματικοποίηση της διοίκησης αποτέλεσε ως ένα βαθμό αναγκαιότητα για τον κομματικό εκδημοκρατισμό της μετά την πτώση του αυταρχικού καθεστώτος της επταετίας¹⁶⁰ είχε αποτέλεσμα την αυθαίρετη και πελατειακή χρήση της από τα δύο κόμματα εξουσίας. Για τους λόγους αυτούς η Δημόσια Διοίκηση καταγράφεται ως το πεδίο εκείνο, στο οποίο έλαβε χώρα η διαπλοκή των θεσμών και των τυπικών δημόσιων διαδικασιών με τα κόμματα¹⁶¹. Και σε αυτή συμυκνώνονται όλες οι αντιφάσεις του πολιτικού συστήματος της Μεταπολίτευσης¹⁶². Η ανάπτυξή της συντελέστηκε με υπερτροφικό, πελατειακό και αναποτελεσματικό τρόπο, ενώ η υπερπολιτικοποίησή της συνοδεύτηκε από έντονα φαινόμενα διαφθοράς και παροχής χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες¹⁶³. Το κύριο αίτιο των παθογενειών της αποτέλεσε η ανεξέλεγκτη χρήση της κατά το πελατειακό πρότυπο όσον αφορά τον τρόπο στελέχωσής της μέσω της προώθησης των αιτημάτων των ‘‘ημετέρων’’ των κομμάτων και του αποκλεισμού των ‘‘ανημετέρων’’. Παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιχειρήθηκαν μεταπολιτευτικά η ουσιαστική και ριζική μεταρρύθμισή της κατέστη ανέφικτη, καθώς οι σχετικές πρωτοβουλίες παλινδρομούσαν μεταξύ της αλλαγής του διοικητικού μηχανισμού και της συντήρησής του¹⁶⁴. Το καθεστώς της πρόσληψης και εξέλιξης των υπαλλήλων που στελέχωσαν τη διοίκηση δεν μπόρεσε να αποδεσμευθεί από τις συμπληγάδες της αναξιοκρατίας και της αδιαφάνειας, ενώ η διοίκηση ως σύνολο παρέμενε υπό συνθήκες στενού κρατικού-κομματικού εναγκαλισμού¹⁶⁵. Συνεπώς ήταν αδύνατον να αποτελέσει ‘‘φορέα ώθησης’’ μεταρρυθμίσεων που απαιτούνταν για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό κοινωνίας

¹⁵⁹ Κοντογιώργης Γ., «Διαφθορά και πολιτικό σύστημα», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π.(επιμ.), *Διαφορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 141.

¹⁶⁰ Σωτηρόπουλος Δ., *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Ποταμός, Αθήνα 2001, σ. 33.

¹⁶¹ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990. Σταθερή δημοκρατία σηματοδεδιμένη από τη μεταπολεμική ιστορία*, Θεμέλιο, Αθήνα 2001, σ. 205.

¹⁶² Αλιβιζάτος Ν., *Ποια δημοκρατία, ό.π.*, σ. 78.

¹⁶³ Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική Δημοκρατία, ό.π.*, σ. 238, Καρκατσούλης Π., «Διαφθορά και διακυβέρνηση», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 15, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2005, σ. 58.

¹⁶⁴ Μακρυδημήτρης Α., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σ. 110-113.

¹⁶⁵ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 79.

και οικονομίας¹⁶⁶. Κράτος και διοίκηση κηδεμόνευσαν τη λειτουργία της αγοράς αντικαθιστώντας τις λογικές της παραγωγικότητας και της καινοτομίας από τις λογικές του καταναλωτισμού και του πλουτισμού αποκλειστικά μέσω της διαχείρισης και της νομής του δημόσιου χρήματος. Έτσι ο χώρος της αγοράς, ο ιδιωτικός χώρος, μετατέθηκε στο δημόσιο χώρο, ο οποίος συντηρούσε την υλική αναπαραγωγή των πελατών-ψηφοφόρων του μέσα από αυτό το προνεωτερικής μορφής σύστημα¹⁶⁷. Η παρεμπόδιση του ιδιωτικού χώρου να αναπτυχθεί αυτόνομα και η ανάπτυξη της παράλογης και παρασιτικής φύσης του δημόσιου τομέα εμπόδισαν όλες εκείνες τις υγιείς δυνάμεις της αγοράς και του κράτους να εργασθούν για την πρόοδο και εξέλιξη της κοινωνίας και της οικονομίας. Ο κρατικοδίαιτος ιδιωτικός τομέας κατέστη ανήμπορος να αναπτύξει τις ικανότητές του, εφόσον η επιβίωση και αναπαραγωγή του εξαρτιόταν αποκλειστικά από το δημόσιο τομέα και τις παροχές της πολιτικής τάξης προς αυτόν. Σε καμία περίπτωση δεν υποστηρίζεται η λογική της εφαρμογής εντός του δημόσιου τομέα μεθόδων της αγοράς όπως πρέσβευε η φιλοσοφία της νέας δεξιάς σε χώρες όπως επί παραδείγματι η Μεγάλη Βρετανία¹⁶⁸. Αντιθέτως τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας θα έπρεπε να αναπτυχθούν σε διακριτές σφαίρες δράσης κάτι που δεν συνέβη κατά τη Μεταπολίτευση.

Η κρίση και το «Μνημόνιο» του 2010 κατέδειξαν αυτή τη δυσχέρεια που ενέτεινε την παθογένεια του πολιτικοδιοικητικού συστήματος. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μέρος του προβλήματος της κρίσης αυτής, η οποία δοκίμασε τις αντοχές της και έθεσε επί τάπητος το ζήτημα της μεταρρύθμισής της. Μιας μεταρρύθμισης που η πολιτική εξουσία ανέβαλε διαρκώς μεταπολιτευτικά και η οποία εάν είχε επιτευχθεί πριν το ξέσπασμα της κρίσης θα συντελούσε ώστε τα μέτρα του «Μνημονίου» να είναι ηπιότερα για τις ασθενέστερες κοινωνικές τάξεις¹⁶⁹. Στις συνθήκες της κρίσης η αναβαλλόμενη διοικητική μεταρρύθμιση ανάχθηκε σε θέμα πρώτης προτεραιότητας με στόχο την εξυγίανση του κράτους και την ανάπτυξη της -χρεοκοπημένης πλέον- οικονομίας¹⁷⁰. Ακόμη και κατά αυτή την έκτακτη για τη χώρα κατάσταση η πολιτική τάξη που ευθύνεται για τις χρόνιες δυσλειτουργίες της διοίκησης εγκλωβίστηκε για μια

¹⁶⁶ Κοντιάδης, *ό.π.*

¹⁶⁷ Χαραλάμπης Δ., «Η σχέση ιδιωτικού και δημοσίου στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», σε *Όρια και σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1996, σ. 98.

¹⁶⁸ Παπούλιας Δ., Τσούκας Χ., *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα 1998, σ. 95-99.

¹⁶⁹ Βούλγαρης Γ., *Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας 2004-2009*, Πόλις, Αθήνα 2011, σ. 396.

¹⁷⁰ Αλιβιζάτος, *ό.π.*

ακόμη φορά σε πρακτικές παλαιών ετών που επιτείνουν αντί να επιλύουν το πρόβλημα. Διότι προφανώς αρνείται να αποδεχτεί ότι ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός που οδήγησε τη χώρα στο «Μνημόνιο» είναι αποτέλεσμα της ανορθολογικής χρήσης και πολιτικής διαχείρισης του δημοσίου. Και ότι χωρίς τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης τα δημόσια οικονομικά δεν είναι εφικτό να εξυγιανθούν.

Όπως λοιπόν θα υποστηριχθεί στο κεφάλαιο αυτό η Δημόσια Διοίκηση συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στην κρίση και το «Μνημόνιο». Η παθογένειά της ο κρατικός και κομματικός εναγκαλισμός στη μετά το 1974 εποχή είχε αποτέλεσμα την αναβολή της μεταρρύθμισης και του εκσυγχρονισμού της. Η χρήση της για μικροκομματικά οφέλη και ως μέσο για την άντληση πόρων από κόμματα και εξωθεσμικά κέντρα οδήγησαν στη διάβρωσή της και στην κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος. Αναμφίβολα η ευθύνη βαρύνει τα δύο μεγάλα κόμματα που εναλλάχθηκαν στην εξουσία και οι πελατειακές πρακτικές που ανέπτυξαν στους κόλπους της. Για το λόγο αυτό θα εξετασθούν εδώ οι πολιτικές που αυτά εφάρμοσαν, καθώς και μία μεταρρυθμιστική προσπάθεια που επιχείρησε να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της, το ΑΣΕΠ. Προσπάθεια που αν και μείωσε σημαντικά τα φαινόμενα διαφοράς, αδιαφάνειας και αναξιοκρατίας δεν κατάφερε ωστόσο να τα εξαλείψει.

1.3.1. Ο κρατικός και κομματικός εναγκαλισμός.

Καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης η Δημόσια Διοίκηση δεν μπόρεσε να ξεφύγει από τα δεσμά του κομματικού ανταγωνισμού, καθώς τα δύο κόμματα εξουσίας Νέα Δημοκρατία και ΠΑΣΟΚ χρησιμοποίησαν τη διοικητική μεταρρύθμιση για να οξύνουν τη μεταξύ τους πόλωση. Η πόλωση αυτή ήταν η στρατηγική που εξυπηρετούσε την επιδίωξή τους να κυριαρχήσουν στην πολιτική ζωή και στο διοικητικό μηχανισμό. Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκε να εφαρμοστούν αναπαρήγαγαν διαρκώς τα δύο κύρια ελλείμματα της διοικητικής μεταρρύθμισης: αναποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις και εφαρμογή πελατειακών¹⁷¹.

Η ελληνική διοίκηση δεν φέρει τα χαρακτηριστικά μιας βεμπεριανής γραφειοκρατίας που λειτουργεί με βάση την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος. Εμφανίζεται λοιπόν να προωθεί τα αιτήματα μόνον των κυρίαρχων ελίτ, οι οποίες ζητούν από την πολιτική τάξη ιδιαίτερη μεταχείριση με πρόσβαση σε πόρους και αποφυγή –

¹⁷¹ Spanou C., «Penelope's Suitors': Administrative Modernisation and Party Competition in Greece», *West European Politics*, 19:1, 1996, σ. 97.

φορολογικών συνήθως- βαρών υποχρεώσεων επιβαρύνοντας έτσι το σύνολο των πολιτών. Η στελέχωση της διοίκησης γίνεται κατά βάση μέσω πελατειακών πρακτικών και με προσωπικό που συνήθως δεν είναι απαραίτητο για τη λειτουργία της. Και από αυτήν λείπουν στοιχεία όπως ο προγραμματισμός, ο έλεγχος και η αξιολόγηση δομών και προσωπικού¹⁷². Στις συνθήκες αυτές βρίσκεται δέσμια μιας διαρκούς κρίσης με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που στοχεύουν στην εξυγίανσή της να αποτυγχάνουν διαρκώς.

Ο κύριος υπαίτιος της αποτυχίας της μεταρρύθμισής της αναδεικνύεται η κομματοκρατία, η κυρίαρχη δηλαδή θέση που έλαβαν τα κόμματα στη Μεταπολίτευση. Τα τελευταία αν και κατά αυτή την περίοδο μαζικοποιήθηκαν δεν κατάφεραν να εκδημοκρατιστούν, δηλ. να αποβάλλουν τα πελατειακά και λαϊκιστικά χαρακτηριστικά τους. Υπέθαλψαν λοιπόν στους κόλπους τους κυκλώματα που αντλούν από το κράτος πόρους, οι οποίοι εξασφαλίζουν την υλική τους αναπαραγωγή. Για το λόγο αυτό παρεμπόδισαν κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια που θίγει τα κομματικά τους κεκτημένα, ενώ στελέχωσαν το διοικητικό μηχανισμό με άτομα προσκείμενα σε αυτά. Η στάση τους αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι θεωρούν πως μόνο εκείνα έχουν τη νομιμοποίηση του ελέγχου και της επίλυσης των δυσλειτουργιών του πολιτικού συστήματος. Αγνοούν όμως το ότι δεν μπορούν να λύσουν τις παθογένειες αυτές, καθώς ευθύνονται εκείνα για τη δημιουργία τους¹⁷³.

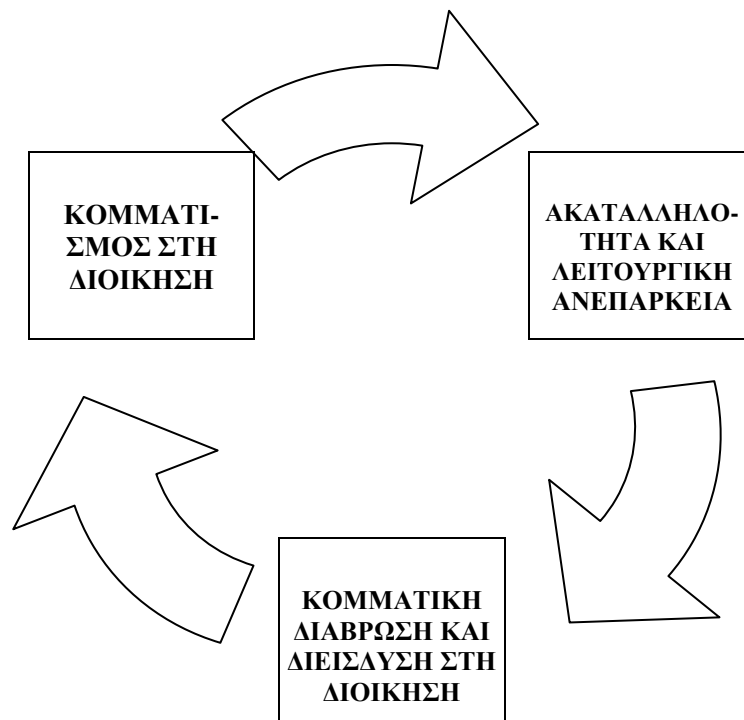
Η Δημόσια Διοίκηση έχασε λοιπόν την ανεξαρτησία της από τα κόμματα και το πολιτικοδιοικητικό σύστημα περιέπεσε σε ένα φαύλο κύκλο¹⁷⁴.

¹⁷² Πασσάς Α., Τσέκος Θ., *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2009, σ. 119-120.

¹⁷³ Μουζέλης Ν., «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φουτμπολ», σε Πελαγίδη Θ.(επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα 2005, σ. 17-23.

¹⁷⁴ Μακρυδημήτρης Α., *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σ. 124-125.

Γράφημα: Ο φαύλος κύκλος του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος.



ΠΗΓΗ: Μακρυδημήτρης 1999:125.

Και όπως εύστοχα επισημαίνεται:

«διεβρώθη από την πολιτική και έχασε μέγα μέρος από την όσην είχε ποτέ αποκτήσει αυτοτέλεια, η δε φυσιογνωμία της καθορίζεται σήμερα όχι από τα ολίγα αληθώς επαγγελματικά στελέχη της αλλά από την μεγάλη και αδιαφοροποίητη μάζα ‘εργαζομένων’ με χαμηλές αποδοχές και χαμηλότερο ηθικό. Όσοι όμως επιρρίπτουν τις ευθύνες δια την διοικητική κακοδαιμονία σε μόνους τους υπαλλήλους αυτούς προδήλως υπεραπλουστεύουν το μείζον παραδοσιακό πρόβλημα των σχέσεων ‘πελατείας’ που είναι κοινωνικό και πολιτικό»¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν.(επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα 1997, σ. 674.

Για τις δυσλειτουργίες της ευθύνονται, όπως προαναφέρθηκε, τα δύο κόμματα εξουσίας. Αφού λοιπόν εξετασθούν στο κεφάλαιο αυτό οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των κομμάτων κατά τη Μεταπολίτευση ώστε να ερμηνευθούν οι λόγοι, για τους οποίους οι προσπάθειες αυτές απέτυχαν, στο επόμενο κεφάλαιο θα εξετασθεί ενδεικτικά μία από αυτές.

Η πρώτη μεταπολιτευτική κυβέρνηση της ΝΔ με την ανάληψη των καθηκόντων της το 1974 ακολούθησε μία μεικτή οικονομική στρατηγική που περιελάμβανε τη σχετική επέκταση του δημόσιου τομέα¹⁷⁶. Πρώτιστο μέλημα της κυβέρνησης ήταν η εκκαθάριση της διοίκησης από τα χουντικά στοιχεία που υπήρχαν ακόμη σε αυτή χωρίς να επιχειρηθεί κάποια άλλη σημαντική μεταρρύθμιση τη δεκαετία του 1970. Το Σύνταγμα του 1975 που θεσπίστηκε διαπνέονταν από μια καθαρά φιλελεύθερη πολιτική προσέγγιση ορίζοντας τον πλήρη διαχωρισμό πολιτικής και διοίκησης. Εκτός από την επέκταση του δημόσιου τομέα η κυβέρνηση προώθησε και κάποιες ακόμη μεταρρυθμίσεις: εθνικοποίησε τις προβληματικές επιχειρήσεις, αγόρασε την Ολυμπιακή Αεροπορία από τον Ωνάση, ίδρυσε νέο υπουργείο χωροταξίας και περιβάλλοντος και κωδικοποίησε στο Π.Δ. 611/1977 τη σχετική με τους δημόσιους υπαλλήλους νομοθεσία. Σε ό,τι αφορά τις προσλήψεις για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα ακολουθήθηκαν πολιτικές πατρωνίας, εφόσον το σύστημα γραπτών εξετάσεων που υιοθετήθηκε άφηνε περιθώρια πολιτικών παρεμβάσεων. Οι υπάλληλοι από πλευράς τους δεν ανέπτυξαν πολιτικό ρόλο, αφού η συνομοσπονδία τους(ΑΔΕΔΥ) ελέγχονταν από το κυβερνών κόμμα. Ομοίως και η δικαιοσύνη συνέβαλε στην πολιτική ελέγχου επί των συνδικάτων με τις κυβερνητικά κατευθυνόμενες αποφάσεις. Η κυβέρνηση επιπρόσθετα ήλεγχε τα συνδικάτα μέσα από τους πόρους που διοχέτευε σε αυτά¹⁷⁷.

Η ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας το 1981 από το ΠΑΣΟΚ αποτέλεσε σημείο καμπή για τη διοικητική μεταρρύθμιση, καθώς η νίκη του κόμματος επέτρεψε για πρώτη φορά μεταπολεμικά την πρόσβαση στον κρατικό μηχανισμό των «μη προνομιούχων» κοινωνικών στρωμάτων¹⁷⁸. Το αίτημα για «Αλλαγή» που επαγγέλονταν το ΠΑΣΟΚ λειτούργησε ως μια «λευκή επιταγή» για την εισαγωγή

¹⁷⁶ Λυριντζής Χ., «Το μεταβαλλόμενο κομματικό σύστημα: σταθερή δημοκρατία, αμφισβητούμενος «εκσυγχρονισμός»», σε Featherstone Κ.(επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2007, σ. 49.

¹⁷⁷ Σωτηρόπουλος Δ., *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα 2007, σ. 109-111.

¹⁷⁸ Σπανου, ό.π., σ. 100-101.

μεταρρυθμίσεων από την νέα κυβέρνηση¹⁷⁹. Η πολιτική που ακολούθησε στο διοικητικό μηχανισμό απέρρευε από τη λαϊκιστική στάση που υιοθετούσε απέναντι στους θεσμούς και η οποία περιγράφηκε ανωτέρω(κεφάλαιο 1.1.). Ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιήθηκε για την αναδιανομή μαζικών υλικών πόρων σε αυτά τα “μη προνομιούχα” στρώματα και γι’ αυτό προωθήθηκε η τεράστια επέκταση του κράτους¹⁸⁰ και η ενίσχυση της παράλογης και παρασιτικής φύσης του¹⁸¹. Με ιδεώδες τον *εκδημοκρατισμό* η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ξεκίνησε τη διοικητική της πολιτική αρχικά καταργώντας το 1982 με το Ν.1232 τις θέσεις του γενικού διευθυντή και του αναπληρωτή γενικού διευθυντή. Με το νόμο αυτό, αλλά και με το Ν.1558/1985 προβλέφθηκε η σύσταση νέων θέσεων προσωπικού για τα υπουργικά γραφεία και τις γενικές γραμματείες που στελεχώθηκαν από κομματικά στελέχη. Επιπλέον με τους νόμους 1505/1985 και 1586/1986 εισήχθη το νέο βαθμολόγιο-μισθολόγιο¹⁸², ενώ το 1983 τυποποιήθηκε και το σύστημα της πρόσληψης των υπαλλήλων μέσα από την απόδοση “μορίων” γνωστών ως “κοινωνικών κριτηρίων” στους υποψηφίους¹⁸³. Το 1987 υιοθετήθηκε ένα νέο σύστημα “μορίων” που ενίσχυε τα τυπικά προσόντα(τίτλοι σπουδών, βαθμολογία κ.ά.) των υποψηφίων, ενώ το 1991 επαναφέρθηκε το σύστημα των γραπτών εξετάσεων υπό το συντονισμό της *Κεντρικής Επιτροπής Διαγωνισμών*(ΚΕΔ) για τη στελέχωση της διοίκησης¹⁸⁴. Παρά ταύτα η εξυγίανση του διοικητικού μηχανισμού δεν κατέστη εφικτή. Η αποικιοποίησή του από το κόμμα οδήγησε στην υπερστελέχωσή του και στην επιβάρυνση συνεπώς των δημόσιων οικονομικών¹⁸⁵. Ακόμη και μία ειδική περίπτωση διοικητικής μεταρρύθμισης που επιχειρήθηκε το 1985 μέσα από την ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης(ΕΣΔΔ) για την παραγωγή μιας διοικητικής ελίτ με αξιοκρατικό τρόπο δεν κατάφερε να ευοδωθεί. Η γραφειοκρατία και η πολιτεία εκδήλωσαν τη δυσπιστία τους προς αυτή τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια¹⁸⁶.

¹⁷⁹ Σπανού Κ., «ΠΑΣΟΚ και Δημόσια Διοίκηση: η δύσκολη μαθητεία», σε Σπουρδαλάκης Μ.(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998, σ. 183.

¹⁸⁰ Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός διϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000, σ. 93.

¹⁸¹ Λυριντζής, *ό.π.*, σ. 55.

¹⁸² Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σ. 134-135.

¹⁸³ Σωτηρόπουλος Δ., *Η κορυφή...*, *ό.π.*, σ. 16.

¹⁸⁴ Μηναιΐδης, *ό.π.*

¹⁸⁵ Σωτηρόπουλος Δ., *Κράτος και μεταρρύθμιση...*, *ό.π.*, σ. 167-168, Μακρυδημήτρης Α., *Διοίκηση και κοινωνία...*, *ό.π.*, σ. 129-130.

¹⁸⁶ Παπούλιας Δ. Β., Σωτηρόπουλος Δ. Α., Οικονόμου Χ. Ι., *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης. Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Ποταμός, Αθήνα 2002.

Η κυβέρνηση της ΝΔ το 1990 αναίρεσε τα όσα είχε θεσπίσει η απερχόμενη κυβέρνηση επαναφέροντας της διοικητική βαθμίδα του γενικού διευθυντή και των γραπτών εξετάσεων για τη στελέχωση της διοίκησης, καθώς και ενός νέου βαθμολογίου¹⁸⁷. Το ΠΑΣΟΚ αναλαμβάνει ξανά τα ηνία της εξουσίας το 1993 και υιοθετεί ένα πρόγραμμα που στοχεύει στον εκσυγχρονισμό της διοίκησης με κορυφαία μεταρρύθμιση τη σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού(ΑΣΕΠ) το 1994 για τη διασφάλιση του αδιάβλητου του τρόπου στελέχωσης της διοίκησης¹⁸⁸.

Το εγχείρημα του εκσυγχρονισμού στο πεδίο της διοίκησης υιοθέτησε και στην επόμενη κυβερνητική του θητεία από το 1996 και έπειτα χωρίς ωστόσο να εισαγάγει σημαντικές μεταρρυθμίσεις εκτός από τη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών¹⁸⁹. Οι παθογένειες της διοίκησης παρέμεναν και δεν κατόρθωσαν να θεραπευθούν ούτε και υπό τις διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού της χώρας και των μεταρρυθμίσεων που πρόκρινε η συμμετοχή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹⁹⁰. Η πολιτική στελέχωσής της μέσα από το πελατειακό σύστημα οδήγησε στη διόγκωσή της και στην όξυνση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης¹⁹¹. Η πολιτική αυτή εντάθηκε κατά την προεκλογική περίοδο. Την περίοδο αυτή τα κόμματα χρησιμοποίησαν τη διοίκηση ως μηχανισμό άντλησης ψήφων μέσα από προσλήψεις προσωπικού, μονιμοποιήσεις έκτακτων υπαλλήλων και μισθολογικές αυξήσεις. Έτσι πολιτική εξουσία και γραφειοκρατία συμπορεύθηκαν κατά τη Μεταπολίτευση αντί να ανταγωνίζονται καθιστώντας τη διοίκηση δυσλειτουργική¹⁹². Προς την κατεύθυνση αυτή συνέβαλε και η διάσπαση των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα σε πολιτικές παρατάξεις εντός των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων, οι οποίες δεν εκπροσώπησαν ποτέ τους υπαλλήλους ως σύνολο, αλλά τους “ημετέρους” των κομμάτων εξουσίας¹⁹³. Η διοίκηση κατέστη ένα κράτος εν κράτει. Γραφειοκρατία, νομοπληθωρισμός και κακονομία ήταν τα αποτελέσματα της κανονιστικής μεταρρύθμισης που δεν προωθήθηκε ποτέ¹⁹⁴. Η διαφθορά που αναπτύχθηκε υπονόμευσε την προαγωγή του

¹⁸⁷ Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σ. 141-142.

¹⁸⁸ Σπανού, *ό.π.*, 189-190.

¹⁸⁹ Λυριντζής, *ό.π.*, σ. 57.

¹⁹⁰ Σπανού Κ., *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα 2001.

¹⁹¹ Μακρυδημήτρης Α., *Υφαίνοντας τον ιστό...*, *ό.π.*, σ. 118.

¹⁹² Σπανού Κ., «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση. Η εκλογική ενεργοποίηση των αυτοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», σε Λυριντζή Χ., Νικολακόπουλου Η.(επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Θεμέλιο, Αθήνα 1990.

¹⁹³ Σωτηρόπουλος Δ., *Η κορυφή...*, *ό.π.*, σ. 19.

¹⁹⁴ Μακρυδημήτρης Α., «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και

δημόσιου συμφέροντος και σε συνδυασμό με τις πελατειακές πρακτικές υποβάθμισε τη λειτουργία της διοίκησης και επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό¹⁹⁵.

Ο «μεγάλος ασθενής»¹⁹⁶ δεν κατάφερε να θεραπευθεί ούτε μέσα από τη σύσταση σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου¹⁹⁷. Αυτό καταδεικνύει για μια ακόμη φορά πως η θεραπεία του παραμένει αμιγώς πολιτικό ζήτημα και απαιτεί αυτό που δεν υπήρξε στη Μεταπολίτευση: πολιτική βούληση για τη ριζική και ουσιαστική μεταρρύθμισή του. Έτσι η διοίκηση συνέβαλε στην κρίση και το «Μνημόνιο», καθώς στέρησε από την κοινωνία και την οικονομία τη λειτουργία ενός υγιούς διοικητικού μηχανισμού που θα λειτουργούσε υποστηρικτικά και όχι αποτρεπτικά απέναντι σε κάθε εκσυγχρονιστική πρωτοβουλία.

1.3.2. Μια σύντομη μελέτη: η σύσταση του ΑΣΕΠ.

Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης αποτέλεσε ένα πεδίο άνθησης κομματικών-πελατειακών πρακτικών. Οι πρακτικές αυτές συνετέλεσαν στη συσσώρευση στο εσωτερικό της πολυάριθμου προσωπικού που δεν διέθετε τα απαιτούμενα προσόντα για την κατάληψη αυτών των θέσεων με αποτέλεσμα τη δημιουργία φαινομένων κακοδιοίκησης¹⁹⁸. Η πρόσληψη συμβασιούχων στη βάση μιας σχέσης συναλλαγής πολιτικής εξουσίας και πολιτών και η μετέπειτα μονιμοποίησή τους αποτέλεσε «ατυχή

της ποιότητας της διακυβέρνησης», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

¹⁹⁵ Παπακωνσταντίνου Α., «Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π., *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 280, Καούρας Γ., «Πολιτική διαφθορά: πελατειακές σχέσεις και δημόσια διοίκηση», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1998, σ. 203-205.

¹⁹⁶ Μακρυνδημήτρης Α., *Ο «Μεγάλος Ασθενής». Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα 1999.

¹⁹⁷ Ράπτη-Βελή Ν., «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 755, Παπαδημητρίου Κ., Λιάσκα Α., «Σύγχρονοι τρόποι αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης», σε Μακρυνδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009, σ. 663, Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., «Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 687-688.

¹⁹⁸ Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., «Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 684.

κοινωνική πολιτική καταπολέμησης της ανεργίας»¹⁹⁹. Τα δύο κόμματα εξουσίας υποβάθμισαν τη λειτουργία της διοίκησης λειτουργώντας ως “ιδιοκτήτες” και “πειρατές” των δημόσιων θεσμών δημιουργώντας και αναπαράγοντας ένα καθεστώς “κομματικού γραφειοκρατισμού”, στη βάση του οποίου οικοδομήθηκε το σύστημα στελέχωσης του δημόσιου τομέα²⁰⁰. Το καθεστώς αυτό αποτελούσε διαρκή πηγή άντλησης εκλογικής υποστήριξης για την αναπαραγωγή του πολιτικού προσωπικού στην εξουσία και ήταν μία ακόμη παρενέργεια της κομματοκρατικής μορφής του μεταπολιτευτικού πολιτεύματος. Σε μία χώρα με πελατειακή παράδοση όπως η Ελλάδα τις παρενέργειες αυτές της κομματοκρατίας θεράπευε η εκχώρηση αρμοδιοτήτων ρύθμισης ευαίσθητων πεδίων της κρατικής δράσης σε μορφώματα όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές. Ένα τέτοιο ευαίσθητο πεδίο ήταν και αυτό των προσλήψεων, στο οποίο οι Αρχές θα βοηθούσαν στην απομάκρυνση της διοίκησης από την κομματική πατρωνία και διαφθορά και στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Συνεπώς οι Αρχές “στεγανοποιούσαν” τη διοίκηση από κομματικές παρεμβάσεις διασφαλίζοντας τις αρχές της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της αποτελεσματικότητας²⁰¹.

Μία Ανεξάρτητη Αρχή που θεσμοθετήθηκε για αυτό το σκοπό είναι το *Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού*(ΑΣΕΠ) με το Ν.2190/1994 γνωστό περισσότερο ως «νόμο Πεπονή» από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ. Το ΑΣΕΠ θεωρήθηκε ως κορυφαία μεταρρυθμιστική προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό του πεδίου των προσλήψεων²⁰². Ο στόχος του νομοθέτη ήταν διττός: ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης μέσα από την

¹⁹⁹ Μηνιάδης, *ό.π.*, σ. 880.

²⁰⁰ Σαματάς Μ., «Η διοικητική μεταρρύθμιση στις μυλόπετρες της κοινωνικο-οικονομικής και πολιτικής ανασφάλειας: η αυξανόμενη ζήτηση απασχόλησης στο Δημόσιο και η συνεχιζόμενη κομματική και διοικητική κακοδιοίκηση στις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού στον δημόσιο τομέα», σε Μακρυνδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009.

²⁰¹ Κοντιάδης Ξ., «Κομματοκρατία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ανεξάρτητες αρχές», σε 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, Επιμ.: Μακρυνδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

²⁰² Πρεβεζάνου Κ., «Η αξιοκρατία στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση», σε Μακρυνδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009, σ. 300, Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Η., «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα: Η περίπτωση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού(ΑΣΕΠ)», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, σ. 737.

αποκατάσταση της εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης σε θεσμούς αρμόδιους για τη διασφάλιση της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων και η αντικατάσταση του παλαιού συστήματος προσλήψεων που γιγάντωνε τις πελατειακές πρακτικές. Προς την κατεύθυνση αυτή ο νομοθέτης ανέθεσε στην Αρχή αποφασιστικές αρμοδιότητες που αναφέρονται: (α) στην επιλογή προσωπικού με γραπτό διαγωνισμό ή αντικειμενικά κριτήρια, (β) στην επιλογή ειδικού επιστημονικού προσωπικού και (γ) στην εποπτεία των προσλήψεων που γίνονται με κάθε μορφής εργασιακή σχέση²⁰³. Μεταγενέστεροι νόμοι ανέθεσαν στην Αρχή επιπρόσθετες αρμοδιότητες²⁰⁴:

~ τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού και για τους εκπαιδευτικούς(N.2525/1997).

~ τον έλεγχο της κατάταξης υπαλλήλων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου(N.2508/1997).

~ τον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις προσωπικού του δημοσίου και των ΝΠΔΔ που υπηρέτησαν με σύμβαση ορισμένου χρόνου(N.2839/2000).

~ τις κρίσεις υπηρεσιακών συμβουλίων περί μετατροπής συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου(ΠΔ 164/2004 και 180/2004).

~ την έγκριση της ανακοίνωσης από το φορέα της επιλογής μερικώς απασχολούμενου προσωπικού(N.3250/2004).

~ τον εξορθολογισμό του συστήματος ελέγχου των προκηρύξεων τακτικού προσωπικού των ΟΤΑ(N.3260/2004).

~ την εισαγωγή του συστήματος των κυλιόμενων πινάκων επιλαχόντων(N.3320/2005).

~ την έκφραση γνώμης αναφορικά με τον προσδιορισμό των αναγκών υπηρεσιών και φορέων για πρόσληψη εποχικού προσωπικού(N.3812/2009).

Για τη διασφάλιση ότι η Αρχή θα ανταποκριθεί στην αποστολή που της ανέθεσε ο νομοθέτης, εξοπλίσθηκε με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Έτσι τα μέλη της είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, ενώ οι πράξεις τους δεν ελέγχονται από την εκτελεστική εξουσία, αλλά μόνο από το Κοινοβούλιο · δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο παρά μόνο σε δικαστικό. Οι αρμοδιότητες της Αρχής είναι τρεις: (α) η *κανονιστική*, που αναφέρεται στην παραγωγή

²⁰³ Κτιστάκη Σ., «Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης», σε 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, Επιμ.: Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 257.

²⁰⁴ Λαζαράκος Γ., *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σ. 45-46.

δευτερογενών κανόνων δικαίου όπως η έκδοση του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας της, (β) η *ελεγκτική*, που αφορά τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία της και (γ) η *κυρωτική*, που σχετίζεται με την επιβολή κυρώσεων σε όργανα που παραβιάζουν διατάξεις περί διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού²⁰⁵.

Το σύστημα πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων ήταν μικτό, καθώς συνδύαζε τη μέθοδο του γραπτού διαγωνισμού και αυτή της αυτόματης επιλογής μέσω μορίων²⁰⁶. Ο νόμος δεν έμεινε αλώβητος, εφόσον υπέστη διαδοχικές τροποποιήσεις, με τις οποίες είτε περιορίστηκε το σύστημα του γραπτού διαγωνισμού και διευρύνθηκε το σύστημα της επιλογής στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων είτε εισήχθησαν νέες μέθοδοι όπως η προφορική συνέντευξη²⁰⁷. Το σύστημα της επιλογής αντικαταστάθηκε το 2002 με το σύστημα της μοριοδότησης, της αθροιστικής δηλαδή βαθμολόγησης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων²⁰⁸.

Το 2001 το ΑΣΕΠ συνταγματοποιείται στο άρθρο 103 § 7, το οποίο καθιερώνει τη γενική διαδικασία πρόσληψης στο δημόσιο τομέα στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων²⁰⁹ υπό τον έλεγχο της Αρχής. Παρά το γεγονός ότι μέσω αυτής της πρόβλεψης επιχειρήθηκε η διασφάλιση της αξιοκρατίας στην πραγματικότητα αυτή τίθεται υπό αμφισβήτηση λόγω του περιορισμένου ρόλου της Αρχής στις προσλήψεις. Από τον έλεγχο της Αρχής διαφεύγουν προσλήψεις εκτός ΑΣΕΠ που διέπονται από ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Αυτές μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες²¹⁰:

- (1) σε αυτές που αφορούν το προσωπικό φορέων της παραγράφου 2 του άρθρου 14 του Ν.2190/1994 όπως το προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας, της Βουλής των Ελλήνων, οι δικαστικοί λειτουργοί, το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι ιατροδικαστές, το εκπαιδευτικό και διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ κ.ά.

²⁰⁵ *ό.π.*, σ. 43-44.

²⁰⁶ Πρεβεζάνου, *ό.π.*

²⁰⁷ Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Η., *ό.π.*, σ. 740.

²⁰⁸ *ό.π.*, σ. 743.

²⁰⁹ Μηναΐδης, *ό.π.*, σ. 884-885, Βλαχόπουλος Σπ., «Αναθεώρηση του Συντάγματος και δημόσια διοίκηση: οργάνωση, προσωπικό και σχέσεις της δημόσιας διοίκησης προς τη Δικαστική εξουσία», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 410-411.

²¹⁰ Πρεβεζάνου, *ό.π.*, σ. 300-304.

- (2) σε αυτές που αφορούν το προσωπικό φορέων που έχουν ειδικό καθεστώς όπως ειδικοί φρουροί, δημοτικοί αστυνομικοί, διακριθέντες αθλητές, προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών κ.ά.
- (3) στο προσωπικό που εργάζεται με σύμβαση έργου στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα
- (4) στο προσωπικό που εξαιρεί το Σύνταγμα όπως οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι με θέση εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, όσοι διορίστηκαν με πρεσβευτικό βαθμό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και οι υπάλληλοι του Γραφείου του Πρωθυπουργού, του γραφείου των Υπουργών και Υφυπουργών.

Οι παραπάνω εξαιρέσεις είναι σαφές ότι αφήνουν ένα παράθυρο για προσλήψεις εκτός της εποπτείας του ΑΣΕΠ, στις οποίες η διασφάλιση της αξιοκρατίας παραμένει μετέωρη. Οι προβλέψεις αυτές ενισχύουν τη δυσπιστία της κοινής γνώμης για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα με αμερόληπτη κρίση. Ένα ακόμη στοιχείο που ενισχύει αυτή τη δυσπιστία είναι και η εισαγωγή με το Ν.3320/2005 του κριτηρίου της συνέντευξης ως γενικού κριτηρίου πρόσληψης του προσωπικού στο δημόσιο²¹¹. Το υποκειμενικό στοιχείο που ενέχει αυτό το κριτήριο διατάραξε την ισορροπία του συστήματος προσλήψεων βάσει προτεραιότητας και κυρίως το ύψος του συντελεστή, με τον οποίο βαθμολογείται, συντελεστής που επηρεάζει καθοριστικά τον τελικό βαθμό. Η πρόβλεψη του αποτέλεσε ουσιαστικά ένα νέο σύστημα προσλήψεων διαφορετικό από αυτό που όριζε ο ιδρυτικός νόμος του ΑΣΕΠ(Ν.2190/1994), αφού η συνέντευξη ανάγονταν πλέον σε καθοριστικό παράγοντα επιτυχίας των υποψηφίων. Η συνέντευξη διενεργείται: (α) στην περίπτωση που η διαδικασία του διαγωνισμού διεξάγεται από το ΑΣΕΠ, από τριμελή επιτροπή του ΑΣΕΠ, (β) στην περίπτωση που η διαδικασία του διαγωνισμού διεξάγεται από κάποιο φορέα, από δύο μέλη που ορίζει το ΑΣΕΠ και ένα ο φορέας. Τα μέλη της επιτροπής μπορεί να είναι είτε υπάλληλοι και λειτουργοί του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες ειδικοί επιστήμονες²¹². Το κριτήριο αυτό έχει θεωρηθεί αμφιλεγόμενο για το λόγο ότι μπορεί να λειτουργήσει ως ‘‘διάυλος’’ πολιτικών παρεμβάσεων. Ωστόσο ο κίνδυνος αυτός μπορεί να αποφευχθεί εάν η διαδικασία της συνέντευξης διεξάγεται με συνθήκες που διασφαλίζουν τη διαφάνεια

²¹¹ Μηναιΐδης, *ό.π.*, σ. 899.

²¹² Μαυρομούστακου Η., «Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημόσιου τομέα», *Εφημερίδα*, τχ. 2, 2006.

και την αξιοκρατία όπως και τη δυνατότητα οι κρίσεις της επιτροπής να υπάγονται σε δικαστικό έλεγχο²¹³.

Παρά τη δυσπιστία που συνάντησε το ΑΣΕΠ και που συνεχίζει να συναντά αποτέλεσε μία “τολμηρή τομή”²¹⁴ στα δημόσια πράγματα και κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να διασφαλίσει την αρχή της αξιοκρατίας στο ευαίσθητο πεδίο της στελέχωσης του δημόσιου τομέα. Όμως δεν μπορούν να αποδοθούν μαγικές ιδιότητες σε μία Ανεξάρτητη Αρχή όπως και αυτή. Και αυτό διότι η διασφάλιση της αξιοκρατίας δεν διέρχεται μέσα από τέτοιες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Απαιτεί περισσότερο αλλαγή νοοτροπιών τόσο από πλευράς της πολιτικής εξουσίας όσο και από πλευράς των πολιτών για αποδέσμευση της Δημόσιας Διοίκησης από τις διαχρονικές πελατειακές πρακτικές.

• **Κεφάλαιο Δεύτερο: Η «εισβολή» του «Μνημονίου».**

Με τις παθογένειες που περιγράφηκαν στα δύο προηγούμενα κεφάλαια η ελληνική δημοκρατία φάνηκε να οδηγείται μοιραία στη δίνη μιας βαθιάς κρίσης ήδη από τα τέλη του 2008. Η κρίση αυτή παρά το γεγονός ότι εντάθηκε με την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 στην ελληνική περίπτωση δεν έλαβε οικονομικό πρόσημο, αλλά πολιτικό. Συνδέθηκε συνεπώς περισσότερο με το πολιτικό σύστημα και τις χρόνιες παθογένειές του, οι οποίες εντάθηκαν στην περίοδο της κρίσης και όχι με το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η υπαγωγή της χώρας στο «Μνημόνιο» την άνοιξη του 2010 ήταν πλέον αναπόφευκτη λόγω της επιβάρυνσης των δημόσιων οικονομικών. Από εκείνη την ημέρα είχε αρχίσει και τυπικά η συζήτηση περί του “τέλους της Μεταπολίτευσης” και της εισόδου της χώρας σε μία νέα πολιτειακή περίοδο, ρευστή και θολή. Το «Μνημόνιο» αποτέλεσε ενός είδους “διαιρετική τομή” στην ελληνική πολιτική, την κοινωνία ακόμη και στην επιστημονική κοινότητα. Απέκτησε έτσι υπερασπιστές(τους «μνημονιακούς») και αντιπάλους(τους «αντιμνημονιακούς»), οι οποίοι επιχείρησαν να το παρουσιάσουν είτε ως σανίδα σωτηρίας για την ελληνική δημοκρατία είτε ως ένα μηχανισμό κατάλυσής της. Η επιστημονική συζήτηση διχάστηκε και εκείνη από πλευράς της, αναλώθηκε όμως περισσότερο με την εξέταση των “νομικών” ζητημάτων του «Μνημονίου» και όχι των “πολιτικών”. Προσπάθησε

²¹³ Μηναιίδης, *ό.π.*, σ. 900-902.

²¹⁴ Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Η., *ό.π.*, σ. 752.

λοιπόν να υποστηρίξει πως το «Μνημόνιο» είναι αντισυνταγματικό, καθώς προσκρούει σε θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου. Η υπερτίμηση αυτής της πλευράς του υποβάθμισε την πολιτική πλευρά και διάστασή του. Δεν υποστηρίζεται εδώ βέβαια ότι το «Μνημόνιο» δεν παραβιάζει θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Είναι ξεκάθαρο πως η παραβίασή τους αυτή υφίσταται, θεωρείται όμως ότι το «Μνημόνιο» θα πρέπει κυρίως να εξετασθεί ως ‘‘πολιτικό’’ και όχι ως ‘‘νομικό’’ ζήτημα.

Στο κεφάλαιο αυτό λοιπόν αφού αναφερθούν τα ‘‘νομικά’’ ζητήματα του «Μνημονίου» θα εξετασθεί εν συνεχεία εάν αυτό αποτελεί τελικά ‘‘πολιτικό’’ ζήτημα, πώς η χώρα οδηγήθηκε σε αυτό και πώς θα πρέπει να το υπερβεί.

- 2.1. Τα νομικά ζητήματα του «Μνημονίου».

Ήδη από τον Απρίλιο του 2009 είχε κινηθεί κατά της Ελλάδας η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος από την Ευρωπαϊκή Ένωση και είχε συμφωνηθεί η εφαρμογή από πλευράς της χώρας ενός Προγράμματος Σταθερότητας. Οι στόχοι αυτού του προγράμματος θα οδηγούνταν σε εκτροχιασμό, ενώ παράλληλα το ήδη υψηλό δημόσιο χρέος θα καθίστατο μη βιώσιμο εάν η Ελλάδα το Μάιο του 2010 προέβαινε σε δανεισμό μέσα από την έκδοση ομολόγων. Η ύφεση που προκλήθηκε από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, το υψηλό δημόσιο χρέος και το υψηλό κόστος δανεισμού της χώρας έκαναν ολοένα και πιο ισχυρό τον κίνδυνο πτώχευσής της. Το πρόβλημα που έπρεπε να αντιμετωπισθεί ήταν το υψηλό κόστος δανεισμού κάτι που δεν μπορούσε να επιτευχθεί, εφόσον οι αγορές των ομολόγων υποβάθμισαν την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας. Ο μόνος τρόπος για να εξασφαλισθούν τα ποσά εκείνα που θα κάλυπταν τις δανειακές ανάγκες ήταν ο δανεισμός από διεθνείς οργανισμούς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, των οποίων η Ελλάδα είναι μέλος. Η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε έτσι την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης που είχε συσταθεί μετά από απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ευρωζώνης. Στις 2 Μαΐου οριστικοποιήθηκε το χρηματοδοτικό πακέτο στήριξης της Ελλάδας: ήταν ένα πακέτο 110 δις τριετούς διάρκειας. Στις 3 Μαΐου υπογράφηκε αυτό το πακέτο, το «Μνημόνιο», από τον Υπουργό Οικονομικών, το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και την Ευρωπαϊκή

Επιτροπή. Στις 6 Μαΐου το «Μνημόνιο» ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή ως νόμος 3845/2010, ενώ δύο ημέρες αργότερα υπογράφηκε και η Δανειακή Σύμβαση²¹⁵.

Με τον όρο «Μνημόνιο» αναφερόμαστε σε τρεις νόμους: κατά πρώτον, στο Ν. 3845/2010 και στο νομοσχέδιο για την κύρωση της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδας-κρατών μελών της ευρωζώνης-ΔΝΤ. Δεύτερον, αναφερόμαστε στο Ν. 4046/2012 («Μνημόνιο II») και τρίτον, στο Ν. 4093/2012 («Μνημόνιο III»). «Μνημόνιο» συνεπώς είναι ο Ν. 3845/2010 και οι νόμοι που ακολούθησαν την ψήφισή του. Ο νόμος αυτός αποτελεί ένα «καινοφανές κανονιστικό υβρίδιο» και αποτελείται από επτά άρθρα²¹⁶. Το πρώτο άρθρο αναφέρεται στη σταδιακή εκτέλεση του «σχεδίου προγράμματος» που περιέχεται στο παράρτημα του νόμου και περιλαμβάνει δύο «Μνημόνια»: (1) το «Μνημόνιο» «Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», (2) το «Μνημόνιο» «Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής». Ο Υπουργός Οικονομικών έχει σύμφωνα με το άρθρο αυτό την αρμοδιότητα να υπογράφει, ως εκπρόσωπος του Ελληνικού Δημοσίου, μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού με την Ε.Ε., τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το δεύτερο άρθρο περιλαμβάνει την εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων: (1) εξουσιοδότηση για έκδοση προεδρικών διαταγμάτων που ρυθμίζουν θέματα που καθορίζονται σε γενικό πλαίσιο, (2) εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την απογραφή του προσωπικού του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, καθώς και τη σύσταση «Ενιαίας Αρχής Πληρωμής» για την καταβολή αποδοχών, αποζημιώσεων και αμοιβών του προσωπικού αυτού, (3) εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Εργασίας για τη ρύθμιση θεμάτων δανείων που συνάφθηκαν με τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας(ΟΕΚ) και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το τρίτο άρθρο, περιέχει διατάξεις που αφορούν την μείωση αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, όπως και των επιδομάτων Χριστουγέννων και Πάσχα. Το τέταρτο άρθρο, τροποποιεί ρυθμίσεις του Κώδικα ΦΠΑ και επιπλέον επιβάλλει φόρο εφάπαξ επί των αποθεμάτων πετρελαίου κ.ά. Το πέμπτο άρθρο, επιβάλλει έκτακτη εισφορά στο συνολικό καθαρό εισόδημα

²¹⁵ Γκλαβίνης Π., *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2010, σ. 8-15.

²¹⁶ Παυλόπουλος Π., «Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου»», 2010, σ. 1-4. στο

www.constitutionalism.gr/ast/cov/AV/AVLOPOULOSMnimonio.pdf

νομικών προσώπων εάν αυτό υπερβαίνει τις 100.000 €, ειδικό φόρο στις τηλεοπτικές διαφημίσεις. Το έκτο άρθρο, αναφέρεται στην ανάθεση εξουσιοδότησης για έκδοση προεδρικών διαταγμάτων για την αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και τέλος το έβδομο άρθρο, ρυθμίζει τα σχετικά με την έναρξη ισχύος του νόμου.

Η επιστημονική συζήτηση για τον προσδιορισμό της νομικής φύσης του «Μνημονίου» διχάστηκε. Το «Μνημόνιο» παρουσιάστηκε με πολλές μορφές: ως «διεθνής συμφωνία», ως «νόμος πλαίσιο», ως «παρασύνταγμα», ως «έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης». Πριν αναφερθεί αναλυτικά αυτή η συζήτηση θα πρέπει να τονιστεί ότι διεξήχθη στη βάση του ζητήματος περί κρατικής κυριαρχίας και εάν αυτή έχει απολεσθεί μετά την υπογραφή του «Μνημονίου». Εδώ διατυπώθηκαν δύο διαφορετικές αντιλήψεις περί κυριαρχίας. Οι «αντιμνημονιακοί» χρησιμοποιούν ως επιχείρημα την πολιτειολογική διάσταση της κυριαρχίας και όχι τη νομική εκλαμβάνοντας την κυριαρχία όχι ως δικαίωμα απόφασης ή αρμοδιότητας (αυτό παραμένει στα χέρια του κυρίαρχου ελληνικού κράτους, το οποίο προσχώρησε οικειοθελώς στο «Μνημόνιο»), αλλά ως δύναμη με την πολιτική έννοια του όρου. Σε ό,τι αφορά τη Δανειακή Σύμβαση οι «αντιμνημονιακοί», με αφορμή τη ρήτρα παραίτησης του κράτους από τους όρους της ασυλίας του που αυτή περιέχει, υποστηρίζουν την απώλεια της «κρατικότητας» της Ελλάδας, εφόσον η κυριαρχία συνιστά «κριτήριο του Κράτους». Στην αντίπερα όχθη οι «μνημονιακοί» αρθρώνουν έναν λόγο κυρίως πολιτικό. Έτσι το «Μνημόνιο» παρουσιάζεται εδώ ως «ανάγκη» ή «ευκαιρία» και ο περιορισμός, μέσω αυτού, της κυριαρχίας «θεμιτός», «ευκαταίος» και «ελπιδοφόρος». Το «Μνημόνιο» αποτελεί μία «βολονταριστική εκδήλωση συμβολαιικής ελευθερίας», ενώ η υποχρέωση της χώρας να το εφαρμόσει ανάγεται σε ενωσιακή υποχρέωση. Συνεπώς το δημόσιο συμφέρον δεν ταυτίζεται με την εθνική κυριαρχία. Το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει του Συντάγματος και το «Μνημόνιο» συντελεί στην παραχώρηση της άσκησης της (κρατικής) κυριαρχίας και όχι στην εκχώρησή της²¹⁷.

Πιο αναλυτικά και ξεκινώντας από τη συζήτηση περί της νομικής φύσης του «Μνημονίου», κάποιοι νομικοί υποστηρίζουν ότι αυτό συνιστά «διεθνή συμφωνία», «άτυπη», αλλά «ολοκληρωμένη» ηπίου δικαίου²¹⁸. Και περαιτέρω «ένα πλέγμα

²¹⁷ Καραβοκύρης Γ., «Το Μνημόνιο και ο λόγος περί κυριαρχίας», στο www.constitutionalism.gr/html/ent.961/ent.1961.asp.

²¹⁸ Αντωνίου Θ., «Η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο- Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση», *ΤοΣ*, τχ. 1, 2012, σ. 199,

μονομερών πράξεων ή αποφάσεων καθώς και διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων, διεθνούς οικονομικού δικαίου και ενωσιακού δικαίου»²¹⁹. Το «Μνημόνιο» εδώ παρουσιάζεται ως εργαλείο της ενωσιακής και της διεθνούς έννομης τάξης. Μία δεύτερη θέση υποστηρίζει ότι ο Ν. 3845/2010 αποτελεί έναν «νόμο πλαίσιο», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 43 §4 Σ., το οποίο προβλέπει ότι μέσω αυτής της μορφής των νόμων «*χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης*»²²⁰. Μία τρίτη θέση υποστηρίζει ότι το «Μνημόνιο» είναι ενός είδους «*παρασύνταγμα*». Με τον όρο αυτό η συνταγματική θεωρία αναφέρεται στα μετεμφυλιακά νομοθετικά και κανονιστικά μέτρα που θεσπίστηκαν παράλληλα με το Σύνταγμα του 1952 και εφαρμόζονταν παράλληλα με αυτό παραμερίζοντας θεμελιώδεις ρυθμίσεις του Συντάγματος²²¹. Ο ίδιος νομικός, καθώς και ένας ακόμη οικονομολόγος υποστηρίζουν ότι το «Μνημόνιο» δεν επιλύει την κρίση χρέους και προκρίνουν ως μόνη λύση τη στάση πληρωμών²²². Τέλος μία τέταρτη θέση υποστηρίζει ότι το «Μνημόνιο» συντελεί στη «*συνταγματική αλλοίωση*». Και αυτό διότι ενώ το Σύνταγμα προβλέπει την αρχή του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου οι πολιτικές του «Μνημονίου» θεσμοθετούν πλέον ένα νεοφιλελεύθερο Κράτος Δικαίου, επομένως αλλάζουν τη μορφή του κράτους²²³.

Η ανάλυση θα υποστηρίξει την πρώτη θέση ότι δηλαδή το «Μνημόνιο» αποτελεί μια άτυπη διεθνή συμφωνία. Η απόφαση για την ενεργοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης μέσω του «Μνημονίου» εκδόθηκε στη βάση των άρθρων 126 και 136 ΣΛΕΕ περί της «*διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος*». Το «Μνημόνιο»

Γκλαβίνης, ό.π., σ. 67, Μανιτάκης Α., «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής», 2011, στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/MA/MANITAKIS_2011_11_3_20_0_23.pdf, σ. 1, Μπρεδήμας Α., «Η “συνφωνία” δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: θεσμικά και νομικά ζητήματα», *ΑΥΓΗ*, 9/05/2010, Κασιμάτης Γ., «Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ», 2010, στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/9_/9_KASIMATIS_SymfoniaDaneismou_27-11-10.pdf

²¹⁹ Μανιτάκης, ό.π.

²²⁰ Παυλόπουλος, ό.π., σ. 7, Χρυσόγονος Κ., «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός “στήριξης της ελληνικής οικονομίας” από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής», *Νομικό Βήμα*, τόμος 58, 2010.

²²¹ Κατρούγκαλος Γ., «Το “παρασύνταγμα” του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», *Νομικό Βήμα*, 2011.

²²² Κατρούγκαλος Γ., «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του ν.3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», *Εφημ ΔΔ*, τχ. 2, 2010, Βαρουφάκης Γ., «Η αισιόδοξη πλευρά της χρεοκοπίας», 2010, στο www.protagon.gr/Default.aspx?tubid=70&smid=3828ArticleID=2121

²²³ Κουρουνδής Χ., «Το “Μνημόνιο” ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution)», στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/3K/3KOUROUNDISmnmimnio9.pdf

αποτελεί ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής που καταρτίστηκε από την «τρίοικα»(Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση. Η τελευταία προσχώρησε οικειοθελώς σε αυτό και τόσο η πολιτική ευθύνη όσο και η τελική απόφαση για την εφαρμογή του ανήκουν σε εκείνη. Δεν περιέχει κανόνες δικαίου και δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες²²⁴. Τόσο από την «εισβολή» του «Μνημονίου» όσο και της Δανειακής Σύμβασης προκύπτουν τρία ζητήματα που αφορούν: (1) την κύρωσή τους από τη Βουλή, (2) το εάν μέσω αυτών απωλέσθηκε η εθνική κυριαρχία, (3) εάν μπορούν να υπαχθούν σε δικαστικό έλεγχο. Κατά πρώτον, σε ό,τι αφορά την κύρωση του «Μνημονίου» οι αντιδράσεις όσων υποστήριζαν ότι αυτή ήταν επιβεβλημένη σχετίζονταν με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 28 Σ. Εφόσον το «Μνημόνιο» αποτελεί άτυπη διεθνή συμφωνία δεν υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου αυτού, οι οποίες αφορούν τις διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες. Όσον αφορά τη Δανειακή Σύμβαση, αποτελεί μία σύμβαση δημοσίου δανείου που έχει έναν ιδιότυπο χαρακτήρα, ενωσιακό και διεθνούς δικαίου ταυτόχρονα και ανάγεται και εκείνη στα άρθρα 126 και 136 ΣΛΕΕ περί της «διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος»²²⁵. Αν και αρχικά ο Ν. 3845/2010 προέβλεπε ότι τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις για την εφαρμογή του Μηχανισμού Στήριξης θα κυρώνονται από τη Βουλή, ο Ν. 3847/2010 που ψηφίσθηκε πέντε ημέρες μετά από τον προαναφερθέντα νόμο αντικατέστησε την «κύρωση» από τη «συζήτηση και ενημέρωση»²²⁶. Έτσι η Δανειακή Σύμβαση παρόλο που κατατέθηκε στη Βουλή νομοσχέδιο για την κύρωσή της²²⁷, τελικώς δεν κυρώθηκε. Το ζήτημα εάν τα δημόσια δάνεια πρέπει να κυρωθούν με νόμο από τη Βουλή είναι αμφιλεγόμενο. Συνήθως στις περιπτώσεις αυτές ακολουθήθηκε μια πάγια πρακτική: η μη κύρωσή τους. Το γεγονός όμως ότι αυτά επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες(άρθρο 36 §2 Σ.) συνεπάγεται ότι η Δανειακή Σύμβαση έπρεπε να κυρωθεί από τη Βουλή. Ωστόσο η μη κύρωσή της δεν συνεπάγεται παραβίαση του Συντάγματος, εφόσον υπάρχει αυτή η πάγια πρακτική της μη κύρωσης των δημοσίων δανείων. Σε κάθε περίπτωση, η μη κύρωσή της ήταν καθαρά ζήτημα που άπτεται των αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης και η ευθύνη που προκύπτει από αυτή αμιγώς πολιτική. Η σύναψη της Δανειακής Σύμβασης έφερε στο προσκήνιο το δεύτερο ζήτημα που αναφέρθηκε παραπάνω: μέσω αυτής συντελείται η απώλεια της εθνικής κυριαρχίας; Το ζήτημα αυτό

²²⁴ Μανιτάκης, *ό.π.*, σ. 7-10.

²²⁵ *ό.π.*, σ. 18-19.

²²⁶ Χρυσόγονος, *ό.π.*

²²⁷ Γκλαβίνης, *ό.π.*, σ. 117.

προκάλεσε τις περισσότερες αντιδράσεις των επικριτών του «Μνημονίου» μέσα από την πρόβλεψη του άρθρου 14 §5 της Σύμβασης ότι: *«ο Δανειολήπτης αμετάκλητα και άνευ όρων παραιτείται από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει, όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία από νομικές διαδικασίες σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, περιλαμβανομένων, χωρίς περιορισμούς, της ασυλίας όσον αφορά την άσκηση αγωγής, Δικαστική απόφαση ή άλλη διαταγή και όσον αφορά την εκτέλεση και επιβολή κατά των περιουσιακών στοιχείων του στο βαθμό που δεν το απαγορεύει δεσμευτικό δίκαιο»*. Οι επικριτές του λοιπόν έκαναν λόγο για de facto εκχώρηση της εξωτερικής οικονομικής κυριαρχίας της χώρας μέσα από αυτήν την πρόβλεψη²²⁸. Θα πρέπει και πάλι να επισημανθεί ότι ο Μηχανισμός Στήριξης δεν επιβλήθηκε στη χώρα, αλλά συνδιαμορφώθηκε με την «τρόικα». Συνεπώς η Ελλάδα είναι ο κύριος(owner) του οικονομικού αυτού προγράμματος, δεν εκχωρεί συνταγματικές αρμοδιότητες στο ΔΝΤ, αλλά απλώς μέσω αυτού του προγράμματος περιορίζεται μόνον η δημοσιονομική της κυριαρχία²²⁹. Η παραπάνω ρήτρα παραίτησης είναι μία συνήθης ρήτρα στις διεθνείς οικονομικές συναλλαγές που αναφέρεται στα δικονομικά προνόμια ή ασυλίες, δηλαδή την ιδιωτική περιουσία του κράτους. Δεν συνεπάγεται έτσι την υποθήκευση, κατάσχεση ή αναγκαστική εκτέλεση κατά της δημόσιας περιουσίας του δημοσίου. Άλλωστε δεν θα ήταν δυνατόν να συντελεσθεί η παραίτηση ενός κράτους από τα κυριαρχικά του δικαιώματα και μάλιστα μέσα από την υπογραφή (Δανειακής) Σύμβασης²³⁰.

Τέλος το τρίτο ζήτημα που προέκυψε ήταν εάν το «Μνημόνιο» μπορεί να υπαχθεί σε δικαστικό έλεγχο. Το ζήτημα αυτό είχε να κάνει τόσο με την τήρηση της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας ως προς την κύρωσή του όσο και με τη συνταγματικότητα των μέτρων που περιείχε. Τα μέτρα αυτά προσβάλλουν το λεγόμενο «κοινωνικό κεκτημένο»²³¹, εφόσον οι μνημονιακές πολιτικές αναπροσαρμόζουν βίαια το οικονομικό Σύνταγμα της χώρας προς τη νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση. Με τον όρο «οικονομικό Σύνταγμα» εννοείται το τμήμα εκείνο του Συντάγματος που *«προσδιορίζει θεσμικά το οικονομικό σύστημα μιας χώρας και οριοθετεί τις νομικές σχέσεις κράτους, αγοράς και πολίτη ως φορέα οικονομικής δραστηριότητας και κοινωνικών δικαιωμάτων»*²³². Πιο συγκεκριμένα ο κυρωτικός του «Μνημονίου» νόμος 3845/2010

²²⁸ Τη θέση αυτή υποστήριξε ο Κατρούγκαλος Γ., «Το παρασύνταγμα...», *ό.π.* και ο Χρυσόγονος Κ., «Η χαμένη τιμή...», *ό.π.*

²²⁹ Μανιτάκης, *ό.π.*, σ. 37-38.

²³⁰ *ό.π.*, σ. 24-26.

²³¹ Παυλόπουλος, *ό.π.*

²³² Κατρούγκαλος, *ό.π.*

και το άρθρο 2 §7 τροποποιούν τις διατάξεις του άρθρου 10 του Ν. 1876/1990 για τις Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας. Και αυτό διότι προβλέπουν ότι οι όροι των Ομοιοεπαγγελματικών και Επιχειρησιακών Συμβάσεων Εργασίας μπορούν να αποκλίνουν από τους όρους Κλαδικών Συμβάσεων Εργασίας και Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας. Επιπλέον ορίζει ότι οι όροι των Κλαδικών Συμβάσεων Εργασίας μπορούν να αποκλίνουν από τους αντίστοιχους όρους Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας. Έτσι καταργούνται οι προβλέψεις του άρθρου 10 του Ν. 1876 με τη συνακόλουθη κατάργηση ενός γενικού κατώτατου ορίου αποδοχών. Η εξέλιξη αυτή συντελεί στην παραβίαση του άρθρου 22 Σ. που κατοχυρώνει μέσω του δικαιώματος στην εργασία και του θεσμού της συλλογικής αυτονομίας ένα γενικό κατώτατο όριο αποδοχών. Περαιτέρω το άρθρο 3 του Ν. 3845/2010 που ορίζει τη μείωση και περικοπή αποδοχών, επιδομάτων και λοιπών απολαβών όσων εργάζονται με οποιασδήποτε μορφής σχέση εργασίας στον δημόσιο τομέα αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και συγκεκριμένα του θεσμού της περιουσίας του προσώπου. Τέλος η παράγραφος 8 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι: «Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων κατισχύουν κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας». Η διάταξη αυτή παραβιάζει και πάλι το άρθρο 22 §2 και 3 Σ. που κατοχυρώνει το θεσμό της συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή της δυνατότητας των συνδικαλιστικών οργανώσεων να καθορίζουν μέσω συμφωνιών με τις εργοδοτικές οργανώσεις τους όρους εργασίας. Παραβιάζονται συγχρόνως και αντίστοιχες προβλέψεις της «συλλογικής αυτονομίας» της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη²³³. Παραπάνω αναφέρθηκε ότι το «Μνημόνιο» δεν περιέχει κανόνες δικαίου και δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες. Για το λόγο αυτό δεν μπορεί το ίδιο να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, αλλά μόνον τα νομοθετικά μέτρα που το υλοποιούν²³⁴. Ήδη από την ψήφιση των πρώτων μέτρων εφαρμογής των μνημονιακών πολιτικών συλλογικοί φορείς και φυσικά πρόσωπα με πρωτοβουλία του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά των πράξεων που περιελάμβαναν περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων και συνταξιούχων²³⁵. Μαζί με το

²³³ Παυλόπουλος, *ό.π.*, σ. 13-16.

²³⁴ Μανιτάκης, *ό.π.*, σ. 29.

²³⁵ Καϊδατζής Α., «‘Μεγάλη πολιτική’ και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις

ζήτημα της συνταγματικότητας των μέτρων αυτών η προσφυγή αφορούσε και την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της διαδικασίας που ακολουθήθηκε και η οποία αφορούσε τη μη κύρωση του «Μνημονίου» από τα 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου²³⁶. Το ΣτΕ με καθυστέρηση δύο ετών έκρινε με την υπ' αριθμόν 668/2012 απόφασή του τη συνταγματικότητα του «Μνημονίου» και των μέτρων του. Η απόφαση αυτή, που από μέρος της θεωρίας επικρίθηκε ως «ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση»²³⁷ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το «Μνημόνιο» δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη. Όπως αναφέρει η απόφαση: «Δεν αποτελεί δε το Μνημόνιο διεθνή συνθήκη, διότι με αυτό δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που υπέγραψαν το κείμενό του στην αγγλική γλώσσα, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους νομικής φύσεως κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυγχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός, ούτε προκύπτει ότι τα υπογράψαντα το ανωτέρω κείμενο μέρη θέλησαν να προσδώσουν, κατ' εξαίρεση, νομική δεσμευτικότητα στο κείμενο αυτό»²³⁸. Σε ό,τι αφορά τη μη κύρωση του «Μνημονίου» με αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι: «Το προσαρτηθέν στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο αποτελεί το κατά πανηγυρικό τρόπο εξαγγελόμενο πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων της χώρας κατά την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για την πραγματοποίησή του, με το νόμο δε αυτόν θεσπίζονται μέτρα, που, κατά την εκτίμηση του έλληνα νομοθέτη, είναι κατάλληλα προς επίτευξη ορισμένων από τους στόχους, που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο. [...] Ούτε με το Μνημόνιο ούτε με τον ν. 3845/2010 παραχωρούνται αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ούτε αναγνωρίζονται εξουσίες σε όργανα διεθνών οργανισμών, περιορίζουσες την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, η Ελληνική δε Κυβέρνηση διατηρεί την κατ' άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος εξουσία της για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας». Ο Ν. 3845/2010 δεν αντίκειται, όπως καταλήγει η απόφαση, στην παράγραφο 3 του άρθρου 28 Σ., η οποία ορίζει ότι

στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος στην εποχή του "Μνημονίου", στο www.constitutionalism.gr/html/ent/964/ent.1964.asp, σ. 3-4.

²³⁶ Χρυσόγονος Κ., *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων*, Λιβάνης, Αθήνα 2013, σ. 232-233.

²³⁷ Βλ. Αντωνίου Θ., «Η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο- Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση», *ΤοΣ*, τχ. 1, 2012.

²³⁸ Απόφαση 668/2012 ΟλΣτΕ, σκέψη 28, στο Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 234.

περιορισμός ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας θεσπίζεται με νόμο ψηφισθέντα από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών²³⁹. Τέλος σε σχέση με τη συνταγματικότητα των μισθολογικών και άλλων περικοπών το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι αυτές είναι συνταγματικές, καθώς εξυπηρετούν σκοπούς που σχετίζονται με σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τόνισε επιπλέον ότι η εκτίμηση του «δημοσίου συμφέροντος», όπως αυτό ορίζεται από το νομοθέτη, υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο. Σε κάθε περίπτωση το Δικαστήριο επεσήμανε ότι τα μέτρα αυτά του «Μνημονίου» είναι ανεκτά στο μέτρο που δεν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας. Υπέδειξε με τον τρόπο αυτό στο νομοθέτη να ακολουθήσει διαφορετικές πολιτικές για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, εφόσον η συνεχής επιβολή μέτρων όπως η μείωση μισθών και κάθε είδους αποδοχών δεν θα είναι από ένα σημείο και έπειτα συνταγματικά ανεκτή²⁴⁰.

Η επιφυλακτικότητα των δικαστηρίων και ο ασθενής-οριακός δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας του «Μνημονίου» και των νομοθετικών μέτρων υλοποίησής του οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το «Μνημόνιο» δεν αποτελεί νομικό ζήτημα. Γιατί είναι μια «έκφραση μεγάλης πολιτικής». «Μεγάλη πολιτική» ασκείται σε πολιτικά μεταβατικές περιόδους και περιόδους κρίσης, κατά τις οποίες η πολιτική εξουσία αναλαμβάνει ρόλο κοινωνικού μετασχηματισμού υπερβαίνοντας τη διαχείριση του status quo. Με τη «μεγάλη πολιτική», δημόσιο συμφέρον αποτελεί το γενικό ή υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που συνδέεται είτε με μεγάλους εθνικούς στόχους είτε με εθνικές ανάγκες. Στις περιόδους που ασκείται αυτή η πολιτική, όπως έχει παρατηρηθεί, μειώνεται η ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, καθώς τα δικαστήρια αναγνωρίζουν ευρύτερη διαπλαστική εξουσία στην πολιτική εξουσία. Η τελευταία αναλαμβάνει να διαμορφώσει δημόσιες πολιτικές που υλοποιούν τους εθνικούς στόχους ή τις εθνικές ανάγκες που έχουν τεθεί, ενώ η τήρηση του Συντάγματος δεν διασφαλίζεται στο πεδίο των δικαστηρίων, αλλά στο πεδίο της πολιτικής. Αυτή την πρακτική επιβεβαίωσε και η στάση των ελληνικών δικαστηρίων στην υπόθεση της «δίκης του Μνημονίου». Η «μεγάλη πολιτική», το «Μνημόνιο» δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο· μόνον οι επιμέρους μνημονιακές πολιτικές²⁴¹.

Συνεπώς το «Μνημόνιο» δεν είναι νομικό γεγονός-ζήτημα. Είναι ένα αμιγώς πολιτικό γεγονός-ζήτημα. Η νομική φύση και ο νομικός χαρακτήρας του που παρουσιάστηκαν

²³⁹ *ό.π.*, σ. 246-247.

²⁴⁰ Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 252-262.

²⁴¹ Καϊδατζής, *ό.π.*, σ. 7-11.

στο παρόν κεφάλαιο είναι δευτερεύοντα ζητήματα. Αυτή την πολιτική διάσταση του «Μνημονίου» θα αναδείξει το ακόλουθο κεφάλαιο.

- 2.2. Τα πολιτικά ζητήματα του «Μνημονίου»: Το «Μνημόνιο» ως πολιτικό πρόβλημα.

Η οικονομική κρίση του 2008 ήταν μιας παγκόσμιας κλίμακας κρίση. Στην περίπτωση της Ελλάδας οι παράγοντες που την όξυναν ήταν γηγενείς²⁴² και συνδέονταν με τις χρόνιες παθογένειες του πολιτικού συστήματος, οι οποίες λειτούργησαν ανασταλτικά στην έγκαιρη αντιμετώπιση των συνεπειών της. Όπως αναφέρθηκε εισαγωγικά, η ελληνική οικονομία δεν βρέθηκε για πρώτη φορά σε αδιέξοδο, καθώς το δημόσιο χρέος πολλές φορές κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης εκτοξεύθηκε στα ύψη. Κύριος υπαίτιος ήταν η επιδίωξη των κυβερνήσεων διαχρονικά να αυξάνουν τα εισοδήματα μη προνομιούχων κοινωνικών στρωμάτων όχι με τη δίκαιη κατανομή του ΑΕΠ μέσα από την καθιέρωση ενός σύγχρονου φορολογικού συστήματος, αλλά με την προσφυγή σε υπέρογκο δανεισμό²⁴³. Επομένως δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η κρίση και το «Μνημόνιο» αποτέλεσαν κεραυνό εν αιθρία. Και τα δύο ήταν «η επιβεβαίωση των ανησυχιών που είχαν εκφρασθεί προ πολλού για την πορεία της χώρας»²⁴⁴. Η επιστράτευση όμως του «Μνημονίου» ως φαρμάκου για τη θεραπεία των παθογενειών του πολιτικού συστήματος που οδήγησαν στην κρίση δεν φάνηκε, όπως θα δείξει η ανάλυση, να επιλύει την κρίση, αλλά αντιθέτως τη βάθυνε και της προσέδωσε νέες διαστάσεις²⁴⁵. Η ελληνική κρίση έχει πολιτικό πρόσημο και δεν αποτελεί νομικό ζήτημα, αλλά αμιγώς πολιτικό²⁴⁶. Συνεπώς θα πρέπει να αναδειχθεί η πολιτική διάστασή της ώστε να συντελεσθεί η πολιτική της επίλυση.

Η αντίστροφη μέτρηση για την πορεία της ελληνικής οικονομίας προς τη χρεοκοπία είχε αρχίσει ήδη από το 2009 όταν διαφαινόταν ξεκάθαρα η απώλεια της πιστοληπτικής

²⁴² Αλιβιζάτος Ν., *Ποια δημοκρατία, ό.π.*, σ. 18.

²⁴³ *ό.π.*, σ. 72.

²⁴⁴ Σωτηρέλης Γ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/186/ent.2186.asp>, σ. 18.

²⁴⁵ Γιαννακόπουλος Κ., «Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το “Μνημόνιο” ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου», στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/GI/GIANNAKOPOULOS.pdf

²⁴⁶ Δρόσος, Γ., «Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 6, 2011, σ. 764-765.

ικανότητας του ελληνικού δημοσίου²⁴⁷. Τον Οκτώβριο του 2009 η χώρα οδηγήθηκε σε βουλευτικές εκλογές, οι οποίες όμως ήταν διαφορετικές από όλες τις προηγούμενες διότι στην ουσία αποτελούσαν μια “ηθελημένη μεταβίβαση” εξουσίας από το τότε κυβερνών κόμμα(ΝΔ) στο κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης(ΠΑΣΟΚ). Με δεδομένη τη δυσμενή οικονομική κατάσταση τα δύο μεγάλα κόμματα παρουσίασαν δύο διακριτές πολιτικές προτάσεις για το πεδίο της οικονομίας κατά την προεκλογική τους εκστρατεία. Η Νέα Δημοκρατία τόνιζε την κακή κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, καθώς και την αναγκαιότητα της λήψης σκληρών μέτρων λιτότητας ώστε να ανακοπεί η πορεία προς το δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Το ΠΑΣΟΚ από πλευράς του με σύνθημα «Λεφτά υπάρχουν» και με υποσχέσεις –που στη συνέχεια αποδείχθηκαν επίπλαστες- για αναζωογόνηση της οικονομίας κατάφερε τελικά να πείσει το εκλογικό σώμα και να αποσπάσει τη νίκη στις εκλογές του Οκτωβρίου.

Όμως με την ανάληψη της κυβέρνησης ακολούθησε η μεταστροφή της κυβέρνησης Παπανδρέου, η οποία ακύρωσε τις προεκλογικές υποσχέσεις και παροχές και εξήγγειλε μια σκληρή οικονομική πολιτική²⁴⁸. Αποκορύφωμά της ήταν η υπαγωγή της χώρας στο «Μνημόνιο» το Μάιο του 2010 υπό το φόβο μιας άτακτης χρεοκοπίας όταν είχε πλέον απολεσθεί η δυνατότητα της Ελλάδας να δανείζεται από τις αγορές. Η απόφαση για προσφυγή στο «Μνημόνιο» ελήφθη από τον ίδιο τον πρωθυπουργό παρά τις προεκλογικές δεσμεύσεις του για οικονομικές παροχές και κατά παράβαση της αρχής της εσωκομματικής δημοκρατίας, εφόσον δεν προηγήθηκε συζήτηση και ψηφοφορία σε συλλογικά όργανα(όπως η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος). Όσοι βουλευτές διαφώνησαν και καταλήφισαν διαγράφηκαν άμεσα με απόφαση του ίδιου²⁴⁹.

Το βασικό δίλημμα που παρουσιάστηκε στο δημόσιο διάλογο ήταν το «Μνημόνιο ή όχι». Το δίλημμα όμως αυτό υπέκρυπτε την πραγματική διάσταση του «Μνημονίου» την πολιτική, η οποία συνδεόταν με την αναγκαιότητα της ύπαρξής του. Στις συνθήκες στις οποίες βρισκόταν στα τέλη του 2009 η ελληνική οικονομία και μέχρι την υπογραφή του το Μάιο του 2010 το «Μνημόνιο» ήταν η μόνη σανίδα σωτηρίας. Σε αυτή την εξέλιξη είχε συμβάλει η ολιγωρία των κυβερνήσεων του 2008 και του 2009 να προλάβουν το δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Τα μέτρα πολιτικής που περιείχε ήταν

²⁴⁷ Χρυσόγονος Κ., «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός “στήριξης της ελληνικής οικονομίας” από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής», *Νομικό Βήμα*, τόμος 58, 2010, σ. 5.

²⁴⁸ *ό.π.*, σ. 8-9, Καμτσίδου Ι., «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία», σε Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ(επιμ.), *Κρίση και πολιτικό σύστημα*, 2013, σ. 6.

²⁴⁹ Χρυσόγονος Κ., *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος...*, *ό.π.*, σ. 39-40.

σκληρά όμως αναγκαία και θα ήταν πιο ήπια για τις ασθενέστερες κοινωνικές τάξεις εάν το διοικητικό σύστημα λειτουργούσε πιο αποτελεσματικά. Επιπλέον τα μέτρα ήταν επαχθή, καθώς εξέφραζαν τις ιδεολογικές προτιμήσεις διεθνών οργανισμών (όπως του ΔΝΤ), οι οποίοι αγνοούσαν τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Δυστυχώς τις ιδιαιτερότητες αυτές η πολιτική τάξη δεν επιχείρησε να επισημάνει στην «Τρόικα» ώστε τα μέτρα πολιτικής του «Μνημονίου» να προσαρμοσθούν στις ιδιαίτερες ελληνικές συνθήκες²⁵⁰. Αυτό που έκανε ήταν να καλλιεργήσει μια ασάφεια γύρω από τη φύση του «Μνημονίου» ώστε να αποποιηθεί των ευθυνών της και να τις μεταθέσει σε άλλους θεσμικούς φορείς (π.χ. τη δικαιοσύνη)²⁵¹. Τέλος δεν θα πρέπει να αγνοηθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που περιείχε θα έπρεπε να είχαν εφαρμοσθεί πολλά χρόνια πριν και εάν είχαν εφαρμοσθεί η χώρα δεν θα είχε οδηγηθεί σε αυτό²⁵².

Η συνεχής επίκληση, συνεπώς, του διλήμματος «Μνημόνιο ή όχι» διαστρέβλωσε το μόνο υπαρκτό δίλημμα που σχετίζεται με την ελληνική περίπτωση: «Μεταρρυθμίσεις ή όχι». Ποιές μεταρρυθμίσεις που αναβάλλονταν κατά τη Μεταπολίτευση οδήγησαν μοιραία στο «Μνημόνιο», γιατί αναβάλλονταν και από ποιους; Το «Μνημόνιο» είναι ένα πρόγραμμα που περιέχει μεταρρυθμίσεις αναγκαίες για την υπέρβαση της κρίσης; Και αυτές οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να εφαρμοσθούν; Ή εάν δεν μπορούν, ποιες είναι εκείνες οι δυνάμεις που λειτουργούν ως ανάχωμα; Αυτή είναι η μόνη ουσιαστική διάσταση του «Μνημονίου», η πολιτική διάσταση.

Το «Μνημόνιο» δεν είναι τίποτε άλλο από το αποτέλεσμα της εξάντλησης της δυναμικής που εκλύθηκε με την εδραίωση της Μεταπολίτευσης του 1974, της ευτυχέστερης πολιτειακής περιόδου στην νεότερη ελληνική ιστορία. Η ελληνική κρίση έφερε στην επιφάνεια τις αδυναμίες του πολιτικού συστήματος, τις οποίες οφείλουμε να θεραπεύσουμε ώστε να την υπερβούμε. Η μείζονος σημασίας αδυναμία του πολιτικού συστήματος της Μεταπολίτευσης ήταν η επιλογή του να εκφρασθεί μέσα από μια ιδεολογία άπληστης υποταγής σε ατομικούς και συλλογικούς εγωτισμούς. Έτσι η δημοκρατία έγινε νοητή ως η δύναμη καθενός ατομικού ή συλλογικού υποκειμένου «να απαιτεί και να λαμβάνει, όχι ως η ελεύθερα διαμορφωνόμενη εξουσία μιας κοινωνίας να δημιουργεί, να παράγει και να παρέχει δίκαια και ισότιμα. Η δημοκρατία έγινε υλικά αντιληπτή περισσότερο ως απόλαυση και λιγότερο ως ελευθερία. Η απαίτηση για διαρκώς μεγαλύτερη υλική απόλαυση προβλήθηκε ως πρόταγμα για διαρκώς περισσότερη

²⁵⁰ Βούλγαρης Γ., *Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας 2004-2009*, Πόλις, Αθήνα 2011, σ. 395-396.

²⁵¹ Γιαννακόπουλος, *ό.π.*, σ. 2.

²⁵² Βούλγαρης, *ό.π.*, σ. 396.

δημοκρατία, ανεξάρτητα από το αν η απόλαυση που παρείχε η δημοκρατία αντιστοιχούσε σε πραγματική παραγωγική δύναμη ή ήταν παρασιτική»²⁵³. Η δημοκρατία εκφυλίσθηκε σε λαολαγνεία, αφού δημοκρατικό ήταν πλέον μόνο ό,τι θώπευε λαϊκά ώτα. Οι παροχές αυτές που ικανοποιούσαν τις απαιτήσεις ατομικών ή συλλογικών υποκειμένων για υλικές απολαύσεις ήταν παροχές με δανεικά χρήματα, επίπλαστες και χωρίς αντίκρισμα και οδήγησαν στη χρεοκοπία. Οι υλικές παροχές με αντάλλαγμα την ψήφο αποτέλεσαν την πάγια –πελατειακή- πολιτική των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων και το μεγάλο εμπόδιο για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας²⁵⁴. Η πελατειακή αυτή πολιτική ήταν η βάση, στην οποία στηρίχθηκε η ελληνική οικονομία μεταπολιτευτικά και περιελάμβανε μια σειρά από στοιχεία: την αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα ως αντιστάθμισμα για τις χαμηλές κοινωνικές μεταβιβάσεις, το χαλαρό φορολογικό σύστημα, τη φοροδιαφυγή και την εισφοροδιαφυγή. Τα στοιχεία αυτά προέκυψαν από την προσπάθεια για συνένωση των συμφερόντων στη μεταπολιτευτική Ελλάδα ανάμεσα στους καπιταλιστές, τη μεσαία τάξη και τμήματα της εργατικής τάξης. Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 ανέτρεψε αυτό το σύστημα, ενώ το «Μνημόνιο» του 2010 έθεσε και επίσημα πλέον υπό αμφισβήτηση τη συμμαχία με τα κοινωνικά στρώματα που είχαν ωφεληθεί από το πελατειακό σύστημα²⁵⁵.

Η κρίση και το δημοσιονομικό έλλειμμα που οδήγησαν στο «Μνημόνιο» συνδέονται συνεπώς με το μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης επί του οποίου οικοδομήθηκε η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Μετά το 1974 ο δημόσιος τομέας άρχισε να επεκτείνεται, καθώς οι κυβερνήσεις εφάρμοσαν δυο παράλληλες στρατηγικές: την κρατικοποίηση επιχειρήσεων και την επέκταση των δημόσιων δαπανών σε κοινωνικούς τομείς. Οι δημόσιες δαπάνες άρχισαν να αυξάνονται ήδη από το 1974 και μετά και ιδιαίτερα τη δεκαετία του '1980. Οι δαπάνες της δεκαετίας αυτής ήταν κυρίως κοινωνικές(παιδεία, υγεία, ασφάλιση, συντάξεις) και η επέκτασή τους θεωρήθηκε επιβεβλημένη για τον εκσυγχρονισμό της Ελλάδας και την εναρμόνισή της με τις κοινοτικές πολιτικές. Η επέκταση αυτή των δημόσιων δαπανών στηρίχθηκε σε δύο πυλώνες: στην αύξηση των δημόσιων εσόδων και κυρίως στο δανεισμό. Ως εκ τούτου το υψηλό δημόσιο χρέος του 2009 είναι απότοκος της δεκαετίας του '1980. Το 1980 ήταν της τάξης του 20 % του ΑΕΠ, το 1990 80 % και μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης του 2008 κυμάνθηκε στα επίπεδα του 80-115 %.

²⁵³ Δρόσος, *ό.π.*, σ. 771.

²⁵⁴ *ό.π.*, σ. 771-772.

²⁵⁵ Τσακαλώτος Ε., «Η ελληνική οικονομική κρίση», σε Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας, *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*, Gutenberg, Αθήνα 2011, σ. 357-358.

Τα δημόσια έσοδα αντλούνταν από ένα αναχρονιστικό φορολογικό σύστημα, το οποίο κατά τα 2/3 εδραζόταν στη συλλογή έμμεσων φόρων(φόρων που επιβάλλονται στην κατανάλωση και δασμούς) και κατά το 1/3 άμεσων φόρων που στην πλειοψηφία τους προέρχονταν από τη φορολόγηση μισθωτών και συνταξιούχων. Έτσι έμειναν εκτός φορολόγησης οι επιχειρήσεις, τα ατομικά εισοδήματα από μικροεπιχειρηματικές δραστηριότητες και η παροχή υπηρεσιών. Τη δεκαετία του '1980 τα δημόσια έσοδα προέρχονταν κατά κύριο λόγο από τη συλλογή έμμεσων φόρων, ενώ η άμεση φορολογία από μισθωτούς και συνταξιούχους. Το έλλειμμα τη δεκαετία του '1980 κινήθηκε γύρω στο 10 %, το 1990 στο 15 % και την περίοδο 1995-2008 στο 6 % του ΑΕΠ. Αυτή την τελευταία περίοδο(1995-2008) η ελληνική οικονομία εισήλθε σε τροχιά ανόδου, η οποία αφορούσε τέσσερις τομείς: (α) τον τουρισμό, (β) τη ναυτιλία, (γ) τις κατασκευές, (δ) τις μεταφορές, τις επικοινωνίες και τις τράπεζες. Η νέα οικονομική δομή είχε βασικό χαρακτηριστικό τη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας(μέσω των ιδιωτικοποιήσεων) και την εισαγωγή του ευρώ ως στρατηγική επιλογή που θα συντελούσε στην ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων και στη διεθνοποίηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Η ελληνική οικονομία απέκτησε ένα ιδιότυπο χαρακτηριστικό: την ταυτόχρονη συνύπαρξη της κρατικής επέκτασης και των ιδιωτικοποιήσεων. Οι ιδιωτικοποιήσεις διαφόρων τομέων οδήγησαν στην αύξηση των δαπανών στον προϋπολογισμό και το ασφαλιστικό σύστημα, ενώ η εξάρτηση του ιδιωτικού τομέα από τη δημόσια χρηματοδότηση αυξήθηκε περισσότερο από κάθε άλλη φορά. Το αποτέλεσμα ήταν η δημόσια σφαίρα που καταλάμβανε το 45 % του ΑΕΠ να μετατραπεί σε προνομιακό πεδίο πολιτικής διαχείρισης με την ανάπτυξη πελατειακών πρακτικών. Το πολιτικό σύστημα απέκτησε τεράστια οικονομική ισχύ και ηγεμόνευσε επί της οικονομίας. Κάθε κρατικός προϋπολογισμός από το 1980 έως το 2010 ήταν ελλειμματικός, καθώς οι κυβερνήσεις δεν κατόρθωσαν να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά λόγω της αδυναμίας τους να επιτύχουν τη φορολόγηση των ατομικών εισοδημάτων και των επιχειρηματικών κερδών. Αυτό δεν κατέστη εφικτό για το λόγο ότι μέσω των παραδοσιακών πελατειακών πρακτικών που αναπτύχθηκαν μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των οικονομικά ισχυρότερων κοινωνικών στρωμάτων(μεσαίων επιχειρηματικών στρωμάτων και ελεύθερων επαγγελματιών) δημιουργήθηκε ένα σύστημα «νόμιμης φοροασυλίας». Το σύστημα αυτό σε συνδυασμό με τη λειτουργία ενός “κατακερματισμένου” αναχρονιστικού φορολογικού συστήματος με αντιπροοδευτικό χαρακτήρα συντηρούσε και αναπαρήγαγε κοινωνικές ανισότητες, εφόσον δεν αναδιένεμε πόρους από τα εύπορα στα ασθενέστερα οικονομικά στρώματα.

Παρά τα επαναλαμβανόμενα σταθεροποιητικά προγράμματα το δημόσιο χρέος δεν κατάφερε να μειωθεί την περίοδο 1980-2009, ενώ από τα τέλη της δεκαετίας του '1990 μέχρι την προσφυγή στο Μηχανισμό Στήριξης του 2010 εφαρμόστηκε η πολιτική των "πλασματικών στοιχείων" σχετικά με τα ποσοστά του ΑΕΠ. Παρά το γεγονός λοιπόν ότι για το δημοσιονομικό εκτροχιασμό στοχοποιήθηκαν οι υψηλοί μισθοί και ο διογκωμένος δημόσιος τομέας, το ελληνικό πρόβλημα είναι πολιτικό και συστημικό πρόβλημα και πηγάζει από τον τρόπο άντλησης των δημόσιων εσόδων και το αναχρονιστικό φορολογικό σύστημα. Το δημοσιονομικό έλλειμμα της Μεταπολίτευσης, επομένως, είναι το προϊόν της "φοροασυλίας" των εύπορων οικονομικών στρωμάτων της κοινωνίας, την οποία διεκδίκησαν και κατάφεραν να κατοχυρώσουν από την πολιτεία. Τα δύο μεγάλα κόμματα που εναλλάχθηκαν στην κυβέρνηση της χώρας συνήργησαν σε αυτή και την αναπαρήγαγαν με τις νομοθετικές ρυθμίσεις που προώθησαν. Οδηγηθήκαμε έτσι μοιραία στη χρεοκοπία διότι εξέλιπε η πολιτική βούληση για την επίλυση του προβλήματος του υψηλού δημόσιου χρέους, η οποία διέρχονταν μέσα από δύο μεταρρυθμίσεις που διαρκώς αναβάλλονταν κατά τη Μεταπολίτευση: τη δημιουργία μιας αξιόπιστης Δημόσιας Διοίκησης και τη θέσπιση ενός σύγχρονου φορολογικού συστήματος²⁵⁶. Και η ευθύνη αυτής της αναβολής είναι αμιγώς πολιτική και ελληνική, καθώς οι κυβερνήσεις διαχρονικά ήταν απρόθυμες να προωθήσουν αυτές τις μεταρρυθμίσεις υπό το φόβο του "πολιτικού κόστους".

Οι μεταρρυθμίσεις που περιείχε το «Μνημόνιο» βρήκαν ως ανάχωμα τις αντιδράσεις κοινωνικών ομάδων, καθώς έθιγαν κεκτημένα που περιήλθαν σε αυτές από το διεφθαρμένο κομματοκρατικό και πελατειακό καθεστώς της Μεταπολίτευσης. Η μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος ήταν μία από αυτές. Η φοροδιαφυγή που συντηρούσε αυτό το σύστημα σε συνδυασμό με τη μείωση των δημόσιων εσόδων έριξε όλο το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής στη φορολόγηση μισθωτών και συνταξιούχων. Και παρά το γεγονός ότι τα στρώματα αυτά είχαν μικρότερο μερίδιο ευθύνης για την κρίση σε σχέση με τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα. Η επιλογή αυτή σε συνάρτηση με την αύξηση των συντελεστών φορολόγησης και των περικοπών των δαπανών του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων οδήγησε σε βαθύτερη ύφεση(-25 % του ΑΕΠ) και υψηλή ανεργία(28 %). Δημιούργησε έτσι ένα φαύλο κύκλο και απέδειξε ότι η πολιτική λιτότητας του «Μνημονίου» όχι μόνο δεν θεράπευσε την ελληνική οικονομία, αλλά αντιθέτως εξασθένησε την ανάπτυξη και αύξησε το δημόσιο

²⁵⁶ Σταθάκης Γ., «Η δημοσιονομική κρίση της ελληνικής οικονομίας», σε Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας, *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*, Gutenberg, Αθήνα 2011.

χρέος. Το τελευταίο, τέσσερα χρόνια μετά το «Μνημόνιο», το 2014 βρέθηκε στα επίπεδα του 2010(320 δις. ή 175 % του ΑΕΠ). Με δεδομένη την κατάρρευση της παραγωγικής βάσης της χώρας λόγω της υψηλής ανεργίας και της μετανάστευσης μεγάλου μέρους του εργατικού δυναμικού καθίσταται προφανές ότι το ελληνικό χρέος δεν είναι βιώσιμο. Διότι το “φάρμακο” «Μνημόνιο» δεν ήταν κατάλληλο για τον ασθενή, την ελληνική οικονομία. Οι ελληνικές κυβερνήσεις απέτυχαν να προσαρμόσουν τα μέτρα του στις ελληνικές ιδιαιτερότητες και έτσι τέσσερα χρόνια μετά την εφαρμογή του βρίσκονται ενώπιον του ίδιου αδιεξόδου. Η μόνη λύση είναι η βελτίωση του προγράμματος προσαρμογής και η αναδιάρθρωση του χρέους²⁵⁷.

Συνεπώς το «Μνημόνιο» έρχεται από μακριά, από τις πολιτικές “φοροασυλίας” της περιόδου 1980-2010 που περιγράφηκαν ανωτέρω και εισάγει τη χώρα σε μια μεταβατική πολιτειακή περίοδο, μια «νέα Μεταπολίτευση» με ασαφή χαρακτηριστικά. Γι’ αυτό αποτελεί ένα πολιτειακό γεγονός μείζονος σημασίας²⁵⁸. Με την υπογραφή του το 2010 ξεκινά μια νέα πολιτειακή περίοδος που έχει κύριο χαρακτηριστικό την αλλαγή του οικονομικού μοντέλου της προμνημονιακής Ελλάδας, χωρίς όμως να τίγεται το πολίτευμα, το οποίο εξακολουθεί να είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία. Αντιθέτως το πολιτικό και κομματικό σύστημα “καρκινοβατεί” πλήρως απαξιωμένο και απονομιμοποιημένο · δεν επηρεάζει όμως την ομαλή λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Το πολιτικό σύστημα διέρχεται μια σοβαρή κρίση νομιμοποίησης, καθώς έχει διαρραγεί η βάση επί της οποίας στηρίζεται η κοινοβουλευτική δημοκρατία: η σχέση αντιπροσώπευσης εκλογέα και εκλεγόμενου. Το παράδοξο ωστόσο είναι ότι ενώ όλοι διαπιστώνουν τη βαθιά κρίση της δημοκρατίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος και είτε υποστηρίζουν το «Μνημόνιο» είτε όχι έχουν ως αποκλειστικό αξιακό γνώμονα τη δημοκρατία και την αντιπροσωπευτική δημοκρατική διακυβέρνηση. Αυτό μαρτυρεί ότι η δημοσιονομική κρίση δεν μετατράπηκε σε κρίση του πολιτεύματος, σε συνταγματική κρίση ή σε ακυβερνησία²⁵⁹.

²⁵⁷ Βαληνάκης Γ., Καζάκος Π., Μαραβέγιας Ν., *Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2013.

²⁵⁸ Δρόσος Γ., «Το ‘Μνημόνιο’ ως σημείο στροφής του πολιτεύματος», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/drossosmnimonipolitevma.pdf

²⁵⁹ Μανιτάκης Α., «Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας μεταπολιτευτικής περιόδου», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/456politeiakemetabolesmel572012.pdf

Το «Μνημόνιο», εκτός από το οικονομικό μοντέλο, μετέβαλλε τη θεσμική και πολιτική ισορροπία της Μεταπολίτευσης. Στην περίπτωση του «πρωθυπουργοκεντρικού» μοντέλου εξουσίας, στο οποίο είχε οικοδομηθεί η μεταπολιτευτική δημοκρατία, το «Μνημόνιο» ήρθε να ενισχύσει το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του. Η εκτελεστική εξουσία ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο έναντι της νομοθετικής και εξοπλίσθηκε με ευρύτατες εξουσιοδοτήσεις²⁶⁰. Αυτό συντελέστηκε με την ψήφιση των νόμων στη βάση των προβλέψεων του άρθρου 44 §1 Σ.²⁶¹ για παράκαμψη της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας ψήφισης νόμων από τη Βουλή και ανάληψη του νομοθετικού έργου από την εκτελεστική εξουσία μέσω του θεσμού των *Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου* (ΠΝΠ)²⁶². Έτσι μεταβλήθηκε ο χαρακτήρας της νομοθετικής λειτουργίας και της νομοθέτησης, εφόσον ο ρόλος του νομοθέτη υποβαθμίστηκε στην ‘‘επικύρωση’’ προδιαμορφωμένων νομοθετικών πακέτων. Ο καταγιγισμός με τον οποίο εισάγονταν τα τελευταία στη Βουλή για ψήφιση υποβάθμισε και το ρόλο των βουλευτών σε όργανα ‘‘επικύρωσης’’ προειλημμένων αποφάσεων²⁶³.

Το ελλειμματικό από πλευράς θεσμικών αντιβάρων πολιτικό σύστημα της Μεταπολίτευσης που οδήγησε στο «Μνημόνιο» δεν φάνηκε επομένως να θεραπεύεται ούτε στη μνημονιακή εποχή, αλλά αντιθέτως η κρίση που διέρχονταν βάθυνε και απέκτησε νέα χαρακτηριστικά. Με αυτά τα δεδομένα έγινε ολοένα και μεγαλύτερος ο κίνδυνος η κρίση χρέους να μετατραπεί σε κρίση δημοκρατίας²⁶⁴. Το ακόμη πιο ενισχυμένο από τη μνημονιακή εποχή «πρωθυπουργοκεντρικό» πολιτικό σύστημα που μας κληροδότησε η Μεταπολίτευση παγίωσε τα χαρακτηριστικά του και καθιέρωσε ένα ακόμη πιο συγκεντρωτικής μορφής σύστημα εξουσίας. Το σύστημα αυτό ήταν πλέον ένα «κλειστό» σύστημα κυβέρνησης, το οποίο ανέλαβε κατ’ αποκλειστικότητα και χωρίς να επιδιώξει τη συναίνεση της κοινωνίας να διαχειρισθεί εκείνο το πολιτικό αίτημα για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας και την ευρωπαϊκή της πορεία. Το αίτημα αυτό δεν αποτέλεσε επομένως αντικείμενο πολιτικής αντιπαράθεσης ούτε

²⁶⁰ Καϊδατζής, *ό.π.*, σ. 17.

²⁶¹ Το οποίο αναφέρει: «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε τριάντα ημέρες από τη σύγκλιση της Βουλής σε σύνοδο...».

²⁶² Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 57-60.

²⁶³ Καϊδατζής, *ό.π.*

²⁶⁴ Καμτσίδου, *ό.π.*

σχεδιάστηκε από νέο κυβερνητικό σχήμα, αλλά ανατέθηκε το Νοέμβριο του 2011, μετά την παραίτηση της κυβέρνησης Παπανδρέου, σε ένα τεχνοκράτη, το Λ. Παπαδήμο, πρώην διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος. Ο νέος πρωθυπουργός δεν επιλέχθηκε από την κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος που διέθετε την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, όπως ορίζει το άρθρο 38 §2 Σ., αλλά από την τότε τρικομματική κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ-ΝΔ-ΛΑΟΣ. Ομοίως κατά την ανάδειξη του παραβιάστηκαν και οι προβλέψεις του άρθρου 37 §4 Σ., το οποίο επιτρέπει την ανάληψη της πρωθυπουργίας από εξωκοινοβουλευτικό πρόσωπο με τη μεσολάβηση όμως της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος ή των κομμάτων που θα στηρίζει/στηρίζουν τη νέα κυβέρνηση²⁶⁵. Κατά συνέπεια ο τρόπος ανάδειξης της κυβέρνησης Παπαδήμου επηρέασε τη φύση και έκταση της πολιτικής του ευθύνης. Εκείνος αναφερόταν αποκλειστικά στους πολιτικούς αρχηγούς των τριών κομμάτων που τον επέλεξαν και διαπραγματευόταν με αυτούς τα μέτρα πολιτικής του «Μνημονίου» που θα υλοποιούσε η κυβέρνηση Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι κρίσιμες πολιτικές αποφάσεις για το μέλλον της χώρας ελήφθησαν από αυτό το κλειστό και ολιγομελές “επιτελείο” που απαρτιζόταν από την τεχνοκρατική κυβέρνηση Παπαδήμου και τα τρία κόμματα που τη στήριζαν, υπό το δίλημμα «λιτότητα ή άτακτη χρεοκοπία». Το δίλημμα αυτό διατηρήθηκε και στις επόμενες διπλές εκλογές του Μαΐου και Ιουνίου 2012, έλαβε όμως νέα μορφή, η οποία σχετιζόταν με την παραμονή της χώρας στο ευρώ ή όχι²⁶⁶. Οι εκλογές αυτές ήταν ύψιστης σημασίας για την πορεία της χώρας και παρά το φόβο που καλλιεργήθηκε, κυρίως από τα ΜΜΕ, για έξοδο από την ευρωζώνη και ανακοπή της πορείας εξόδου από την κρίση, το εκλογικό σώμα ψήφισε με νηφαλιότητα και ανέδειξε σταθερή κυβέρνηση. Η τρικομματική κυβέρνηση που προέκυψε από τη συνεργασία ΠΑΣΟΚ-ΝΔ-ΔΗΜΑΡ στις εκλογές του Ιουνίου υποστήριζε μία φιλοευρωπαϊκή στάση. Εάν όμως αυτή θα μπορούσε να εφαρμοσθεί εξαρτήθηκε από τη διάδραση μεταξύ εσωτερικών, ευρωπαϊκών και διεθνών εξελίξεων²⁶⁷.

Το κομματικό σύστημα από πλευράς, υπό τα δεδομένα της μνημονιακής περιόδου απλώς επιβεβαίωσε τον εκφυλισμό της δημοκρατικής του λειτουργίας. Ήδη πριν την κρίση τα δύο μεγάλα κόμματα(ΝΔ, ΠΑΣΟΚ), που κυριάρχησαν στη μεταπολιτευτική

²⁶⁵ Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 49-51.

²⁶⁶ Καμτσίδου, *ό.π.*, σ. 6-8.

²⁶⁷ Lavdas K., Mendrinou M., «Contentious Europeanisation and the Public Mind: Greece in Comparative Perspective», P. Skliasis and N. Tzifakis (eds.), *Greece's Horizons*, The Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy Series on European and International Affairs, DOI 10.1007/978-3-642-34534-0_4, Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy, Athens 2013, σ. 53.

πολιτική σκηνή, είχαν απολέσει το δημοκρατικό χαρακτήρα τους, αφού οι πολιτικοί τους στόχοι είχαν αντικατασταθεί από την επιδίωξη της εξυπηρέτησης των ιδιοτελειών των στελεχών τους μέσα από την προώθηση πελατειακών πρακτικών. Η δυσaráσκεια των πολιτών απέναντι στο πολιτικό σύστημα ενισχύθηκε από την “αποστέωση” αυτή των κομμάτων και οδήγησε στην απονομιμοποίησή του²⁶⁸.

Το κενό εκπροσώπησης από τη φθορά των δύο μεγάλων κομμάτων, αλλά και η στοχοποίηση του μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος ως υπεύθυνου για την κρίση και τη διαφθορά είχε ως αποτέλεσμα την ανάδυση ενός νέου κόμματος της Χρυσής Αυτής που ανήκε στο χώρο της Άκρας Δεξιάς. Το νέο αυτό μόρφωμα μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κόμμα-εγκληματική οργάνωση»²⁶⁹ διότι χρησιμοποιεί ως μέσο πολιτικού αγώνα τη **βία**. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί αναμφισβήτητα οπισθοδρόμηση σε αυταρχικές μεθόδους άσκησης πολιτικής εξουσίας και αποδεικνύει για μια ακόμη φορά πως το «Μνημόνιο» όχι μόνο δεν επέλυσε την κρίση νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, αλλά παρ’ ολίγον να οδηγήσει σε κρίση δημοκρατίας. Η σύλληψη και φυλάκιση του αρχηγού και μελών της οργάνωσης δεν ακύρωσε, αλλά μόνον μείωσε την εκλογική της επιρροή. Το ευτυχές είναι ότι η πλειοψηφία της ελληνικής κοινής γνώμης καταδίκασε τις φασιστικές μεθόδους που μετέρχονταν το μόρφωμα αυτό και εξακολουθεί, παρά τη δυσμενή οικονομική συγκυρία, να διαπνέεται από δημοκρατικά και φιλελεύθερα ιδεώδη. Η ανάδυση τέτοιων ακροδεξιών μορφωμάτων είναι φαινόμενο που παρατηρείται σε περιόδους οικονομικής κρίσης και ύφεσης. Η προσφυγή όμως σε ακραίες ή λαϊκιστικές πρακτικές δεν αποτελεί διέξοδο, αλλά απειλή για τη δημοκρατία.

Ο μόνος δρόμος για την υπέρβαση του «Μνημονίου» είναι η προώθηση στρατηγικών επιλογών και μεταρρυθμίσεων που αναβάλλονταν κατά τη Μεταπολίτευση. Με τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος, ο οποίος θα βοηθήσει στην απελευθέρωση των υγιών, άριστων -και όχι αρεστών- κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων της χώρας για την ανασυγκρότησή της στη μεταμνημονιακή εποχή. Το «Μνημόνιο» αποτελεί μια διαιρετική τομή που θα γεννήσει νέους συσχετισμούς κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων. Οι δυνάμεις αυτές θα οικοδομήσουν τη «νέα Μεταπολίτευση». Η συγκρότησή της θα διέλθει μέσα από μια αργή διαδικασία και θα εξαρτηθεί από την ικανότητα του

²⁶⁸ Κοντιάδης Ξ., «Πολιτικά κόμματα-μαυσωλεία», *Εθνος*, 24-09-2013, Χρυσόγονος Κ., «Το αίτημα της σεισάχθειας», *Εθνος*, 16-09-2013.

²⁶⁹ Καμτσίδου Ι., «Το κόμμα-εγκληματική οργάνωση και το Σύνταγμα», σε www.constitutionalism.gr/site/komma-egklimatiki-organosi-kamtsidou/

πολιτικού συστήματος να υπερβεί τις μεταπολιτευτικές αγκυλώσεις και να εδραιώσει ένα νέο σύστημα στηριγμένο σε νέα και υγιή οικονομική δομή.

• Κεφάλαιο Τρίτο : Το μέλλον των θεσμών μετά την κρίση και το «Μνημόνιο» και εν όψει μιας συνταγματικής αναθεώρησης.

Στο τελευταίο αυτό κεφάλαιο της ανάλυσης θα επιχειρηθεί να εξετασθεί πώς η κρίση επηρέασε τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία των θεσμών, ποιο είναι το μέλλον τους μετά από αυτήν και εάν και κατά πόσο θα μπορούσε μια συνταγματική αναθεώρηση να συμβάλλει στην έξοδο από την κρίση. Η ανάλυση διαρθρώνεται σε τρία υποκεφάλαια. Στο πρώτο εξετάζεται η επιρροή που έχει ασκήσει η κρίση στη λειτουργία του Συντάγματος και των θεσμών. Στο δεύτερο γίνεται αναφορά στις αλλαγές που επήλθαν στο συνταγματικό κείμενο με την τελευταία αναθεώρηση του 2001 και τέλος στο τρίτο περιλαμβάνεται η προβληματική της συνεισφοράς μιας συνταγματικής αναθεώρησης στην υπέρβαση της κρίσης μέσα από συγκεκριμένες προτάσεις.

– 3.1. Το Σύνταγμα και οι θεσμοί στην εποχή της κρίσης.

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 δεν άφησε ανεπηρέαστο το Σύνταγμα, τους θεσμούς και θεμελιώδεις έννοιες του συνταγματικού δικαίου. Η μετάλλαξη που υπέστησαν δεν εμφανίστηκε την περίοδο της κρίσης, αλλά είχε αρχίσει να εκδηλώνεται ήδη από τη δεκαετία του 1990 με την ανάδυση του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Η παγκοσμιοποίηση προώθησε την εγκαθίδρυση μιας μορφής ‘πλανητικής διακυβέρνησης’ που υπερέβαινε την κρατική κυριαρχία, καταργούσε τη διάκριση μεταξύ πολιτικής και οικονομίας και τις συνένωνε σε ένα νέο σύστημα υπό τον όρο «διακυβέρνηση»(governance). Στο σύστημα αυτό η κρατική κυριαρχία δεν αποτελεί πλέον ένα απόλυτο, στατικό και αδιαίρετο μέγεθος, αλλά εκδήλωση ενός σύνθετου μεταβλητού συστήματος σχέσεων δύναμης και ισχύος²⁷⁰.

²⁷⁰ Μανιτάκης Α., «Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας μεταπολιτευτικής περιόδου», σ. 5-7, σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/456politeiakemetabolesmel572012.pdf

Η Ελλάδα ως εθνικό κράτος έγινε τμήμα αυτής της ‘‘διακυβέρνησης’’ κατά κύριο λόγο μέσα από την ένταξή της στην ΕΕ και στο σύστημα της ‘‘πολυεπίπεδης διακυβέρνησης’’, σύμφωνα με το οποίο η παραγωγή πολιτικών συντελείται με διαδικασίες στις οποίες συμμετέχουν εθνικοί και υπερεθνικοί θεσμοί και φορείς. Συνεπώς αποτέλεσε έκτοτε ένα διεθνοποιημένο κράτος²⁷¹.

Η οικονομική κρίση επιβεβαίωσε τις μεταβολές αυτές που επήλθαν στα εθνικά κράτη και ως εκ τούτου και στην Ελλάδα με την ανάδυση της παγκοσμιοποίησης, δηλαδή τη διεθνοποίηση της οικονομίας και της πολιτικής. Στο νέο αυτό οικονομικό περιβάλλον η διεθνοποίηση των παραγωγικών σχέσεων και των παραγωγικών δυνάμεων έφερε τα εθνικά κράτη αντιμέτωπα με το ακραίο ‘‘φονταμενταλισμό της αγοράς’’. Η ‘‘αγορά’’ διεκδίκησε πλέον την κατάργηση των εθνικών οικονομικών συνόρων και την υποταγή των εθνικών κρατών στις επιταγές της. Το διεθνές και εγχώριο χρηματοπιστωτικό σύστημα συρρίκνωσε τα περιθώρια άσκησης οικονομικής πολιτικής από πλευράς εθνικών κρατών, τα διεθνή χρηματιστήρια διέφυγαν κάθε κοινωνικό και πολιτικό έλεγχο, δημόσιες επιχειρήσεις ιδιωτικοποιήθηκαν ενώ χάθηκαν κεκτημένα ετών των εργαζομένων μέσω της απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων. Η ‘‘αγορά’’, δηλαδή τα ιδιωτικά κέντρα ισχύος αλλά και διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί(Παγκόσμια Τράπεζα, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ,ΠΟΕ) μετατράπηκε έτσι σε ένα αδίστακτο κέντρο ισχύος που επιδίωξε τη χειραγώγηση και τελικά την υποκατάσταση της δημοκρατίας και της πολιτικής. Αποκορύφωμα αυτών των εξελίξεων η ασυδοσία του χρηματοπιστωτικού συστήματος που οδήγησε στο ξέσπασμα της κρίσης του 2008²⁷².

Η κρίση αυτή επέτεινε τις μεταβολές που έφερε η παγκοσμιοποίηση και στο πολιτικό και θεσμικό επίπεδο. Η πολιτική και θεσμική διάσταση της κρίσης αφορά στην επίδραση που αυτή άσκησε στα θεμέλια του εθνικού κράτους και συγκεκριμένα σε αυτό που ονομάζεται «*συνταγματικό κράτος*». Οι αλλαγές που συντελέστηκαν με την παγκοσμιοποίηση και μετέπειτα με την κρίση του 2008 κλόνισαν τα θεμέλιά του: την εθνική (κρατική) κυριαρχία, την πολιτική αυτονομία και τα θεμελιώδη δικαιώματα(ατομικά και κοινωνικά) που αυτό κατοχύρωνε²⁷³.

²⁷¹ Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα 2008, σ. 168 επ.

²⁷² Σωτηρέλης Γ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/186/ent.2186.asp>, σ. 3-6.

²⁷³ Σωτηρέλης Γ., « Το Σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. Προς έναν νέο συνταγματισμό;», www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/sotirelissyntagmastinkrisicoversheet.pdf

Στο πεδίο της εθνικής κυριαρχίας η κρίση ήρθε να επιβεβαιώσει τη συρρίκνωση που είχε συντελεσθεί στην κυριαρχία των εθνικών κρατών με την ανάδυση του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Η περαιτέρω υπονόμευσή της στην εποχή της κρίσης έθεσε το ζήτημα της κρίσης του Συντάγματος ως θεσμικού πλαισίου που κατοχυρώνει την εθνική (κρατική) κυριαρχία και οριοθετεί την κρατική εξουσία. Το ζήτημα αυτό συνδέεται με τη μετάλλαξη που έχει υποστεί το εξουσιαστικό φαινόμενο λόγω της τάσης της “αγοράς” να κυριαρχήσει επί της δημοκρατίας και της πολιτικής, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Έτσι το εξουσιαστικό φαινόμενο που έχει οριοθετηθεί μέσω του Συντάγματος στο πλαίσιο των εθνικών κρατών υπερβαίνει πλέον τα εθνικά κράτη και αποκτά υπερεθνικό χαρακτήρα. Στο νέο υπερεθνικό περιβάλλον που εντάσσεται κυριαρχεί το ιδιωτικό συμφέρον έναντι του δημοσίου, οι έλεγχοι είναι ελάχιστοι και ο ανταγωνισμός μεγάλος. Με αποτέλεσμα να μεταλλάσσεται σε ένα πολυπλόκαμο και ασύδοτο εξουσιαστικό μόρφωμα που υπονομεύει την εθνική κυριαρχία και αναλαμβάνει το ρόλο ενός “κράτους νυχτοφύλακα” που έχει αποκλειστικό στόχο να μεριμνά για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των “αγορών”²⁷⁴. Το κυρίαρχο κράτος, το εθνικό κράτος, επιχειρεί να συγκρουσθεί με τις “αγορές” ως διεθνής οικονομικός διαπραγματευτής στο όνομα της εθνικής οικονομίας. Η σύγκρουσή του αυτή αναδεικνύει λοιπόν το γεγονός ότι η κυριαρχία σήμερα έχει ξεπεράσει πλέον τα όρια του εθνικού κράτους και είναι αναγκασμένη να λειτουργήσει στα πλαίσια μιας “συναρχίας”, μιας συνέργειας δηλαδή πολλαπλών κυριαρχιών. Έχει απολέσει συνεπώς τη “χωρική” της διάσταση, η οποία την περιόριζε στα πλαίσια του εθνικού κράτους²⁷⁵.

Η κρίση που υφίσταται το εθνικό κράτος δεν αφορά μόνον το πεδίο της κυριαρχίας, αλλά κλονίζει ακόμη και τη νομιμοποιητική του βάση: τη λαϊκή κυριαρχία. Η διάσταση αυτή συνδέεται με την αποδυνάμωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην εποχή της κρίσης. Διότι πράγματι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία εξακολουθεί να λειτουργεί ομαλά, η ανάδειξη των κυβερνήσεων γίνεται μέσα από δημοκρατικές διαδικασίες(εκλογές) όμως ουσιαστικά λειτουργεί κατ’ επίφαση. Πίσω από τη λεπτή αυτή επιφάνεια δημοκρατικής λειτουργίας συντελούνται ριζικές αλλαγές στα θεμέλια της δημοκρατίας και ειδικότερα στη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων.

²⁷⁴ *ό.π.*, σ. 2-3.

²⁷⁵ Μανιτάκης Α., «Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας μεταπολιτευτικής περιόδου», *ό.π.*, Βενιζέλος Ευ., «Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης», σε Κοντιάδη Ξ., Σπυρόπουλου Φ., Τσουκαλά Κ.(επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Σαββάλας, Αθήνα 2012, σ. 30-31.

Και αυτό καθώς οι αποφάσεις πλέον λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις, οι οποίες λειτουργούν ως εκτελεστικά των ‘‘αγορών’’ όργανα. Η κρίση αντιπροσώπευσης των Κοινοβουλίων και η παθητική στάση του εκλογικού σώματος οδηγεί στην υποβάθμιση του συμμετοχικού χαρακτήρα της δημοκρατίας. Όλα αυτά μας βοηθούν να εξαγάγουμε το συμπέρασμα ότι το ζητούμενο είναι πλέον η κρίση της πολιτικής αυτονομίας του εθνικού κράτους στους καιρούς της κρίσης. Το ανησυχητικό εδώ είναι ότι η πολιτική αυτονομία δεν συρρικνώνεται μόνον λόγω των πιέσεων που δέχεται από υπερεθνικά κέντρα, αλλά και από πολιτικές δυνάμεις και κρατικές λειτουργίες εντός του πυρήνα του συνταγματικού κράτους, οι οποίες έχουν αλλοτριωθεί από ισχυρά οικονομικά συμφέροντα. Ως εκ τούτου, οι αλλαγές αυτές που συντελούνται γύρω μας δεν αποτελούν απλώς μια σύγκρουση εθνικού κράτους και ‘‘αγορών’’, καθώς η σύγκρουση αυτή υποκρύπτει μια πιο σύνθετης μορφής σύγκρουση μεταξύ κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων με στόχο να διεκδικήσουν την αυτονομία της πολιτικής. Της πολιτικής ως προϋπόθεσης για την επιβίωση και αναγέννηση της δημοκρατίας. Δημοκρατία και πολιτική πασχίζουν να επιβιώσουν σε ένα περιβάλλον όπου τα ιδιωτικά συμφέροντα (‘‘αγορά’’) επιχειρούν να τις υποκαταστήσουν και να επιβάλλουν τη δική τους ιδιότυπη ‘‘κυριαρχία’’. Μια μεταλλαγμένη ‘‘κυριαρχία’’, ην οποία πόρρω απέχει από την κυριαρχία όπως τη γνωρίσαμε στα πλαίσια των εθνικών κρατών.

Η κρίση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας συνοδεύεται και από τη μετάλλαξη των αντιπροσωπευτικών θεσμών, η οποία είναι το αποτέλεσμα της αδυναμίας του κράτους να αντιμετωπίσει τα προβλήματα των σύγχρονων κοινωνιών. Η μετάλλαξη αυτή δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα, δεν απορρέει δηλαδή από την έκτακτη κατάσταση της οικονομικής κρίσης, αλλά είναι μια εξέλιξη που συνδέεται με την κυρίαρχη στον ευρωπαϊκό και το διεθνή χώρο τάση ‘‘δυσπιστίας προς τη δημοκρατία’’²⁷⁶. Η οικονομική κρίση θέτει έτσι σε δοκιμασία την ίδια τη δημοκρατία²⁷⁷, καθώς οι θεσμοί διαμορφώνονται πλέον με βάση τις σκοπιμότητες της ‘‘αγοράς’’ και αποφάσεις επιβάλλονται στο εθνικό επίπεδο από υπερεθνικά μορφώματα, όπως η ΕΕ, εν ίδει μιας «σκληρής δημοσιονομικής πειθαρχίας». Η πειθαρχία αυτή επιχειρήθηκε να συνταγματοποιηθεί στα εθνικά κράτη με την προώθηση μιας «συνταγματικής δημοσιονομικής πειθαρχίας» ως λύση στο πρόβλημα της κρίσης στην Ευρώπη, δεδομένης της εγκατάλειψης του οράματος για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα για την

²⁷⁶ Καμτσίδου Ι., «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία», σε Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ(επιμ.), *Κρίση και πολιτικό σύστημα*, 2013.

²⁷⁷ *ό.π.*

πολιτική της ενοποίηση. Σε μια Ευρώπη όπου το έλλειμμα δημοκρατίας τείνει να ισοπεδώσει τα θεμέλιά της και που την έχει εισαγάγει σε μια πορεία που είναι αμφίβολο προς τα πού οδεύει.

Συνεπώς το έλλειμμα δημοκρατίας στο εσωτερικό της Ελλάδας συμπορεύεται με αυτό του ευρωπαϊκού και του διεθνούς χώρου ενώ η συμμετοχή στο ευρωπαϊκό μόρφωμα που δεν έχει ακόμα προσδιορίσει την πορεία που θα ακολουθήσει καθιστά ταυτόχρονα αβέβαιη και τη δική της πορεία. Το εθνικό Σύνταγμα δεν μπορεί να αποτελέσει λύση στο πρόβλημα της κρίσης διότι η λύση αυτή υπερβαίνει πλέον το εθνικό επίπεδο²⁷⁸ και διότι τελικά το πρόβλημα δεν είναι συνταγματικό, αλλά πολιτικό. Η λύση του διέρχεται δηλαδή μέσα από την πολιτική βούληση πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων²⁷⁹. Το εθνικό Σύνταγμα διέρχεται και εκείνο μια φάση κρίσης. Ήδη από το 2002 σωστά επισημαίνονταν ότι το εθνικό Σύνταγμα έχει πλέον χάσει τη δυναμική του αφού η εθνοκεντρική του πρόσληψη έχει κατ' ουσία υπερκεραστεί από την ευρωκεντρική ως απόρροια της συμμετοχής της Ελλάδας στον «ευρωπαϊκό συνταγματικό πολιτισμό»²⁸⁰. Η πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης εάν τελικώς ευοδωθεί θα παγιώσει πλέον την πλήρη ‘‘αναχώρηση’’ του εθνικού Συντάγματος²⁸¹ και την κατίσχυση του ευρωπαϊκού. Στην εποχή της κρίσης το Σύνταγμα έχει διαβρωθεί από την κοινωνική ύλη και μοιάζει να μην ανταποκρίνεται στη νέα κοινωνική πραγματικότητα. Έτσι καθίσταται αναγκαίο να μεταβληθεί κατά τη φορά της κοινωνικής ύλης²⁸². Πώς θα συντελεσθεί αυτή η μεταβολή της συνταγματικής κατασκευής ώστε να συμπεριλάβει τη νέα κοινωνική ύλη; Η μεταβολή αυτή θα πρέπει να συντελεσθεί στο εθνικό επίπεδο με την αναθεώρηση του Συντάγματος παρά την απομείωση της δυναμικής του από την εξελισσόμενη πραγματικότητα του ενωσιακού φαινομένου. Η αναθεώρηση αυτή δεν μπορεί να θεραπεύσει την οικονομική κρίση και το έλλειμμα δημοκρατίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Μπορεί όμως και πρέπει να θεραπεύσει τις αδυναμίες της δικής μας δημοκρατίας, τις οποίες δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε ούτε να μεταθέτουμε σε άλλους. Εάν δεν παραδεχθούμε ποιές είναι οι αδυναμίες αυτές και σύμφωνα με ποιά στρατηγική θα κινηθούμε ώστε να τις

²⁷⁸ Μαντζούφας Π., «Οικονομική κρίση και Σύνταγμα», στο www.constitutionalism.gr/html/ent/261/ent.2261.asp

²⁷⁹ Βενιζέλος, ό.π., σ. 37 επ.

²⁸⁰ Κοντιάδης Ξ., *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 39 επ.

²⁸¹ ό.π., σ. 42-43.

²⁸² Δρόσος, Γ., «Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 6, 2011, σ. 764.

θεραπεύσουμε, τότε θα βρισκόμαστε και πάλι στο ίδιο σημείο. Στο σημείο αυτό που μας οδήγησε στη δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας με επιλογές που κινούνταν προς τη λάθος κατεύθυνση χωρίς να εντοπίζουν το πραγματικό πρόβλημα του πολιτικού μας συστήματος: το έλλειμμα δημοκρατίας που είναι το αποτέλεσμα της έλλειψης θεσμικών αντιβάρων.

Το Σύνταγμα δεν έχει μεταφυσικά χαρακτηριστικά²⁸³ και ως εκ τούτου δεν μπορεί να εξαλείψει ως δια μαγείας αυτή την παθογένεια. Μπορεί όμως να συμβάλει εν μέρει στον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος καθώς και να διασφαλίσει ένα σταθερό πλαίσιο για τη διεξαγωγή της πολιτικής αντιπαράθεσης αποτρέποντας την προσφυγή στη βία ή φαινόμενα αποσταθεροποίησης²⁸⁴. Η κρίση είναι μία ευκαιρία αναστοχασμού και αναδημιουργίας της δημοκρατίας μας και δεν θα έπρεπε να αφήσουμε να πάει χαμένη.

– 3.2. Τί μας κληροδότησε η αναθεώρηση του 2001.

Η αναθεώρηση του 2001 είναι η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος δεδομένου ότι η αναθεώρηση του 2008 ήταν αποσπασματική και αποτυχημένη²⁸⁵. Αποτέλεσε ‘‘νεωτερισμό’’ στην ελληνική συνταγματική ιστορία²⁸⁶ τόσο διότι είχε συναινετικό χαρακτήρα²⁸⁷ όσο και διότι σε αντίθεση με τις αναθεωρήσεις του 1975 και 1986 δεν υπήρχε μια συγκεκριμένη πολιτική ή θεσμική αφορμή που να οδήγησε σε αυτή²⁸⁸. Ο κύριος λόγος προώθησης του αναθεωρητικού διαβήματος ήταν η επιδίωξη των δύο μεγάλων κομμάτων να απαντήσουν στη δυσαρέσκεια και την αδιαφορία των πολιτών έναντι του κομματικού συστήματος μέσα από την ικανότητά τους να ανανεώσουν κράτος και κοινωνία²⁸⁹. Και τα δύο κόμματα συνέκλιναν ως προς τις υπό αναθεώρηση διατάξεις προσδίδοντας στη διαδικασία συναινετικό χαρακτήρα με αποτέλεσμα η

²⁸³ *ό.π.*

²⁸⁴ Αλιβιζάτος Ν., *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση. Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, Πόλις, Αθήνα 2013, σ. 20-21.

²⁸⁵ Κοντιάδης Ξ., «Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική. Παρατηρήσεις για την πολιτική και τη συνταγματική μηχανική της αναθεωρητικής διαδικασίας», σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008, Χρυσόγονος Κ., *Ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσ/νίκη 2009, σ. 75-77.

²⁸⁶ Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό δίκαιο*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2003, σ.129.

²⁸⁷ Βενιζέλος Ευ., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο: το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 23.

²⁸⁸ Χρυσόγονος, *ό.π.*

²⁸⁹ *ό.π.*

αναθεώρηση αυτή να σηματοδοτεί τη μετάβαση της χώρας από το συγκρουσιακό σε ένα συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης επηρεασμένος από το διάχυτο αίσθημα δυσπιστίας προς την πολιτική τάξη επιδίωξε τον εξαναγκασμό της σε συνεργασία κατά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων ή την αφαίρεση της δυνατότητάς της να ασκήσει πολιτική εξουσία σε κρίσιμα πεδία και τη μεταφορά της άσκησης της σε τεχνοκρατικής υφής όργανα²⁹⁰. Η συναίνεση αυτή μεταξύ των κομμάτων αποτυπώθηκε στις τροποποιήσεις που προωθήθηκαν στην αναθεωρητική διαδικασία, οι οποίες ήταν οι κάτωθι²⁹¹:

1. η αναθεώρηση του άρθρου 54 §1 Σ., η οποία επέφερε την κατάργηση της δυνατότητας της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να μεταβάλει το εκλογικό σύστημα κατά το δοκούν.
2. η διεύρυνση των δυνατοτήτων κοινοβουλευτικού ελέγχου και η εκλογίκευση της νομοθετικής διαδικασίας με στόχο τη μείωση του βαθμού σύγχυσης εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας.
3. η ενίσχυση της αρχής της αποκέντρωσης και της θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.
4. η προώθηση –που τελικά δεν ευοδώθηκε- τροποποίησης της διαδικασίας εκλογής ΠτΔ ώστε αυτή να απεμπλακεί από τη μεσολάβηση βουλευτικών εκλογών.
5. η συγκρότηση Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής για την επίτευξη σύγκλισης μεταξύ των πολιτικών κομμάτων σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.
6. η ουδετεροποίηση κρίσιμων πεδίων της κρατικής δράσης μέσα από τη ‘‘συνταγματοποίηση’’ των Ανεξάρτητων Αρχών.

Εδώ θα γίνει αναφορά, εν συντομία, σε τρεις σημαντικότερες τροποποιήσεις από τις παραπάνω.

Καίριας σημασίας αλλαγή για τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού ήταν η αναθεώρηση του άρθρου 54 §1 Σ., η οποία πλέον προέβλεπε ότι : *«Το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο που ισχύει από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός και αν προβλέπεται η ισχύς του άμεσα από τις επόμενες εκλογές με ρητή διάταξη που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών»*. Η πρόβλεψη αυτή ήταν η απάντηση στη διάχυτη δυσπιστία απέναντι στην κρατική εξουσία, η οποία ως κοινοβουλευτική πλειοψηφία μετέβαλε κατά το δοκούν τον

²⁹⁰ Κοντιάδης Ξ., *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 110.

²⁹¹ *ό.π.*, σ. 116-120.

εκλογικό νόμο. Σε κάθε περίπτωση, ο εκλογικός νόμος καθορίζει άμεσα τον αριθμό και το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών και ως εκ τούτου και τον αριθμό των εδρών που καταλαμβάνει το κάθε κόμμα. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου προσδιόρισε και την έννοια του “νόμιμου πληθυσμού”: «Ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με βάση το νόμιμο πληθυσμό της περιφέρειας που προκύπτει, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, όπως νόμος ορίζει...[...]

Η πρόβλεψη του άρθρου 54 εισάγει την αρχή της συναίνεσης για τη διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος και την ανάγει σε ουσιαστική παράμετρο για τον καθορισμό της λογικής του. Έτσι συμβάλλει στη σταθεροποίηση των όρων του πολιτικού παιχνιδιού και ενισχύει την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος. Επιπλέον η πρόβλεψη ότι ο εκλογικός νόμος μπορεί να ισχύσει και στις επόμενες εκλογές εάν ψηφισθεί με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών, συνεπάγεται ότι η άμεση ισχύς του προϋποθέτει τη σύμπραξη περισσότερων κομμάτων. Ανα βαθμίζεται συνεπώς η νομικοπολιτική θέση της αντιπολίτευσης με τη ρητή πρόβλεψη του Συντάγματος για συναίνεση μεταξύ των κομμάτων, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου μέσα από τη διαμόρφωση των προϋποθέσεων για ένα σταθερό εκλογικό δίκαιο²⁹².

Δεύτερη σημαντική αλλαγή συντελέστηκε στο πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου και της νομοθετικής διαδικασίας. Η αναθεώρηση εισήγαγε μια νέα νομοθετική διαδικασία, τη «μικρή», η οποία θα υπήρχε παράλληλα με τη διαδικασία που πρόβλεπε ήδη το Σύνταγμα. Σύμφωνα με αυτή, κατά τη διάρκεια συνόδου της Βουλής τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμου, με εξαίρεση όσα ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής, συζητούνται και ψηφίζονται από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές. Στη συνέχεια το ψηφισθέν από αυτή την επιτροπή νομοσχέδιο εισάγεται προς ψήφιση στην Ολομέλεια της Βουλής. Η Ολομέλεια έχει τη δυνατότητα να τροποποιήσει το ψηφισμένο από την κοινοβουλευτική επιτροπή νομοσχέδιο. Μια ακόμη αλλαγή στο πεδίο αυτό αφορούσε τις τροπολογίες και ειδικότερα δύο σχετικά με αυτές ζητήματα: τις “άσχετες” με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου τροπολογίες και τις “τροπολογίες της τελευταίας στιγμής”. Στο ζήτημα

²⁹² Παπαχρήστος Ν., «Ιστορία και ιστορικότητα των νέων συνταγματικών ρυθμίσεων για το εκλογικό σύστημα», στο Τσάτσος Δ./Βενιζέλος Ευ./Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

των “άσχετων” τροπολογιών δεν υπήρξε καμία αλλαγή και έτσι η τελική απόφαση σχετικά με αυτές εξακολουθεί να είναι πολιτική, καθώς σε περίπτωση αμφισβήτησης της συνάφειας των τροπολογιών με το αντικείμενο του νομοσχεδίου αποφαίνεται η Βουλή. Όσον αφορά τις “τροπολογίες της τελευταίας στιγμής”, η τροποποίηση του άρθρου 74 §5 Σ. όριζε πλέον ότι: «προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός». Η ίδια πρόβλεψη ισχύει και για τις προσθήκες ή τροπολογίες βουλευτών. Σε ό,τι αφορά το πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, η αναθεώρηση του άρθρου 70 §6 Σ. εισήγαγε μια σημαντική τομή, εφόσον πρόβλεψε τη σχετικοποίηση της αρχής ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να ασκηθεί μόνο στην Ολομέλεια της Βουλής. Όρισε λοιπόν ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να ασκείται και από το Τμήμα διακοπής των Εργασιών της Βουλής, καθώς και από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές. Έτσι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Κυβέρνησης μπορεί να ασκείται καθ’ όλη τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής περιόδου²⁹³.

Μία τρίτη αλλαγή μείζονος σημασίας ήταν η “συνταγματοποίηση” των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς τόσο η ουδετεροποίηση σημαντικών κρατικών λειτουργιών που επέφερε η θέσπισή τους όσο και η επιλογή των μελών τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία ήταν μία εξέλιξη που ενίσχυσε τη μετάβαση σε ένα συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας²⁹⁴. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατοχύρωσε στο Σύνταγμα πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που εντάσσονται στο πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων και λειτουργούν εγγυητικά έναντι του θεσμικού πλαισίου του πολιτεύματος: 1) η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα(άρθρο 9 Α Σ.), 2) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης(άρθρο 15 §2 Σ.), 3) η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών(άρθρο 19 §2 Σ.), 4) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού(άρθρο 103 §7 Σ.), 5) ο Συνήγορος του Πολίτη(άρθρο 103 §9 Σ.)²⁹⁵. Η κατοχύρωσή τους τυποποιήθηκε τόσο σε ειδικές διατάξεις του Συντάγματος όσο και στη γενική διάταξη του άρθρου 101 Α Σ., το οποίο

²⁹³ Κουτσομπίνας Σ., «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του ΚτΒ-Πρώτες παρατηρήσεις», στο Κοντιάδης Ξ.(επιμ.),*Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος β’, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2006.

²⁹⁴ Κοντιάδης, *ό.π.*, σ. 119-120.

²⁹⁵ Μαυρομούστακου Η., «Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές», *ΕφημΔΔ*, 2/2012, σ. 236.

ορίζει ότι τα μέλη των Αρχών θα διορίζονται με ορισμένη θητεία με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία 4/5, ενώ αναθέτει στον Κανονισμό της Βουλής τα σχετικά με τη σχέση των Αρχών με τη Βουλή και τον τρόπο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Τις διατάξεις αυτές συμπληρώνει και ο νόμος 3051/2002 «*Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις*»(ΦΕΚ Α' 220/20.9.2002).

Εξαρχής η επιστημονική συζήτηση διχάστηκε λόγω της ιδιόμορφης φύσης των Αρχών και τους προσέδωσε διάφορους χαρακτηρισμούς: "τέταρτη εξουσία", "θεσμικά αντίβαρα", "εγγυήτριες του κράτους δικαίου", "κρατικά όργανα". Η επικρατούσα θέση της νομολογίας και της θεωρίας ήταν αυτή που τις παρουσίαζε ως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας που δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ή στην εποπτεία της διοίκησης, αλλά μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Τα μέλη τους αναδεικνύονται από τη Βουλή και απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας²⁹⁶. Η ανάθεση της επιλογής των μελών τους στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής επιλέχθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη ως λύση στο ελλειπές έρεισμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Αρχών, εφόσον αυτές ασκούν δημόσια εξουσία²⁹⁷. Η ανάπτυξη του φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα συνδέθηκε με την παρατηρούμενη στο διεθνή χώρο τάση για αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στην εποχή της αλματώδους ανάπτυξης της τεχνολογίας, αλλά και με την ανάγκη που δημιουργήθηκε στα τέλη του 20^{ου} αιώνα για ουδετεροποίηση ευαίσθητων πεδίων της κρατικής δράσης. Το σύγχρονο κράτος εμφανίστηκε αδύναμο να διαχειρισθεί αυτά τα πεδία δράσης και για το λόγο αυτό αποσύρθηκε από τη διαχείρισή τους, την οποία ανέθεσε σε άλλα όργανα ώστε να διαφυλάξει την αξιοπιστία και το κύρος του²⁹⁸. Τη διεθνή αυτή τάση συμμερίστηκε και ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, την οποία εδραίωσε και στον ελληνικό χώρο.

²⁹⁶ *ό.π.*, σ. 236-249.

²⁹⁷ Ηλιάδου Αικ., «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα», στο Τσάτσος Δ./Βενιζέλος Ευ./Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 401.

²⁹⁸ Βενιζέλος Ευ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», σε Κοζύρη Φ., Μεγγλίδου Σ.(επιμ.), *Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σ. 13-14.

Σύμφωνα με τα παραπάνω τόσο ο συναινετικός χαρακτήρας της αναθεώρησης όσο και οι βελτιώσεις που αυτή επέφερε στο συνταγματικό κείμενο την καταγράφουν ως θετική για τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και την προσαρμογή τους στις νέες τάσεις που επικρατούν στο παγκοσμιοποιημένο πλέον περιβάλλον.

– 3.3. Προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος μετά την κρίση και το «Μνημόνιο».

Κατά τη διάρκεια της κρίσης διεξήχθη μια συζήτηση σχετικά με το ρόλο του Συντάγματος και την ανάγκη για αναθεώρησή του. Όπως τονίστηκε και στο Κεφάλαιο 2, η κρίση και το «Μνημόνιο» δεν αποτελούν νομικό ζήτημα, αλλά πολιτικό. Συνεπώς μια συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι ικανή από μόνη της να επιλύσει αυτά τα ζητήματα, εφόσον το Σύνταγμα ως ‘‘νομική μορφή’’ δεν μπορεί να υποκαταστήσει την πολιτική²⁹⁹. Δεν μπορεί έτσι να λειτουργήσει ως μέσο που θα εμποδίσει την πολιτική τάξη να μοιράζει ψεύτικες υποσχέσεις ή να χρησιμοποιεί πελατειακά και αυθαίρετα το κράτος ώστε να εξασφαλίσει την εκλογή και επανεκλογή της. Η υπέρβαση αυτής της παθογένειας δεν συνδέεται με τη μεταβολή του Συντάγματος, αλλά με την αλλαγή των νοοτροπιών της πολιτικής τάξης και των πολιτών, δηλαδή με την αλλαγή του πολιτικού πολιτισμού³⁰⁰. Το Σύνταγμα όμως ως καταστατικός χάρτης της πολιτείας μέχρι σήμερα δεν ήταν ένα σύγχρονο Σύνταγμα, αλλά ένας ‘‘χάρτης του κομματισμού’’ που συντηρούσε ένα σύστημα κυβέρνησης που δεν εξασφάλιζε αξιοκρατία, αλλά προστάτευε ‘‘κάστες’’, για τις οποίες κατοχύρωνε μια ξεχωριστή θέση στην κοινωνία. Συνέβαλε επομένως έως ένα βαθμό στην κρίση, διότι συντηρούσε ένα σάπιο σύστημα³⁰¹. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να προωθηθεί η αναθεώρησή του, η οποία όπως πρέπει να τονισθεί ξανά θα συμβάλει μόνον έως ένα βαθμό στην οικοδόμηση ενός νέου και υγιούς συστήματος κυβέρνησης. Οι μέχρι σήμερα πρακτικές των κυβερνήσεων της Μεταπολίτευσης, με αποκορύφωμα τη ‘‘μνημονιακή εποχή’’, έδειξαν ότι οι πολιτικές δυνάμεις χρησιμοποίησαν το Σύνταγμα ως μέσο για την επίτευξη

²⁹⁹ Δρόσος, Γ., «Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 6, 2011, σ. 764-765.

³⁰⁰ Αλιβιζάτος Ν., *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση. Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, Πόλις, Αθήνα 2013, σ. 19-20.

³⁰¹ Βουρλούμης Π., «Από τον χάρτη του κομματισμού σε ένα σύγχρονο Σύνταγμα», *Athens Review of Books*, 37, 2013.

μικροπολιτικών και μικροκομματικών σκοπιμοτήτων. Το χρησιμοποίησαν δηλαδή ως κάλυψη για τις ιδιοτελείες τους υποβιβάζοντας το ρόλο που αυτό αρμόζει να έχει σε μια δημοκρατικά οργανωμένη πολιτεία. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το άρθρο 86 Σ. περί της απόδοσης ευθύνης στους Υπουργούς. Συνεπώς το πολιτικό προσωπικό θα πρέπει να σταματήσει να καταστρατηγεί το Σύνταγμα και να αναβαθμίσει το ρόλο του Συντάγματος μέσα από μια αναθεώρηση.

Μια επικείμενη αναθεώρηση θα πρέπει να είναι ‘εντοπισμένη’,³⁰² και να διακρίνεται από «περίσκεψη και φειδώ»³⁰³, ενώ για να οδηγηθούμε σε αυτή θα πρέπει να τηρείται η εξής προϋπόθεση: να παραδεχθούμε τα αίτια που οδήγησαν στην κρίση και να αποδεχθούμε τις μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει να προωθηθούν για την υπέρβασή της³⁰⁴. Στη συζήτηση για το νέο Σύνταγμα το *πρώτο ζήτημα* που φαίνεται να απασχολεί έντονα τον επιστημονικό διάλογο είναι εάν η Βουλή που θα συγκληθεί για την αναθεώρηση θα έχει τη μορφή Συντακτικής ή Αναθεωρητικής. Εάν θα πρέπει δηλαδή να θεσπισθεί ένα Σύνταγμα με μήτρα αυτό του 1975 ή να επιδιωχθεί η ανατροπή του και να συνταχθεί Σύνταγμα εκ του μηδενός. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι η Βουλή που θα συγκληθεί θα πρέπει να είναι Συντακτική και ότι η διαδικασία σύνταξης του νέου κειμένου θα πρέπει να ορισθεί με δημοψήφισμα³⁰⁵. Ωστόσο η σύγκληση Συντακτικής Βουλής σε μια κρισιακή περίοδο, όπως αυτή στην οποία βρίσκεται η χώρα από το 2010 και έπειτα, με δεδομένη την εξαθλίωση της κοινωνίας από τα μέτρα λιτότητας και την άνοδο του νεοφασισμού εγκυμονεί κινδύνους³⁰⁶. Και αυτό διότι θα πλήξει την κανονιστικότητα του Συντάγματος και θα ενισχύσει την ανασφάλεια δικαίου³⁰⁷.

Από τη συζήτηση αυτή περί της μορφής της Βουλής γεννάται και το *δεύτερο ζήτημα* σχετικά με την αναθεώρηση. Απαιτείται αλλαγή της μορφής του πολιτεύματος, το οποίο όπως λειτούργησε κατά τη Μεταπολίτευση στη βάση μιας «πρωθυπουργοκεντρικής» εκδοχής οδήγησε στην κρίση του πολιτικού συστήματος; Εάν ναι, μήπως τότε μιας νέας μορφής πολίτευμα, προεδρικό ή ημιπροεδρικό, θα ήταν κατάλληλο για την ελληνική περίπτωση;

³⁰² Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 83.

³⁰³ Σωτηρέλης Γ., «Σύνταγμα και πολιτική υπό το φως των νέων δεδομένων: τα διακυβεύματα, οι δυνατότητες, τα όρια», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/Osotirelispolitiki210511.pdf

³⁰⁴ Δρόσος, *ό.π.*, σ. 772.

³⁰⁵ Βλ. σχετικά Κατρούγκαλος Γ., «Συντακτική ή Αναθεωρητική;», *ΑΥΓΗ*, 10-03-2013.

³⁰⁶ Χρυσόγονος Κ., *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων*, Λιβάνης, Αθήνα 2013, σ. 215.

³⁰⁷ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 87-88.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, ο αρχηγός της κυβέρνησης συγκεντρώνει την εκτελεστική εξουσία στα χέρια του, εφόσον είναι ο εκφραστής του πολιτικού προγράμματος των κομμάτων προς το λαό, του οποίου ζητά την υποστήριξη, αλλά και του Κοινοβουλίου, το οποίο εγκρίνει και εφαρμόζει το κυβερνητικό πρόγραμμα. Ο Πρωθυπουργός επικοινωνεί με το εκλογικό σώμα, τους βουλευτές του κόμματός του και λογοδοτεί για τις πράξεις ή παραλείψεις της κυβέρνησής του. Καθίσταται συνεπώς φορέας όλων των αποφάσεων και αποκτά μια προνομιακή θέση, καθώς όντας και αρχηγός της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας μπορεί να εξασφαλίσει τη λαϊκή αποδοχή του κόμματός του, ενώ ταυτόχρονα ως επικεφαλής της Δημόσιας Διοίκησης κατευθύνει την κρατική δραστηριότητα. Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του κοινοβουλευτισμού επιτρέπει στο εκλογικό σώμα να διαμορφώνει επιλογές, τις οποίες σέβεται λόγω της ύπαρξης της σταθερής δομής άσκησης εξουσίας, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη δημοκρατική αρχή. Για τους λόγους αυτούς, η δυαρχία στην εκτελεστική εξουσία θεωρείται άνευ σημασίας³⁰⁸. Παρά το γεγονός ότι η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Αρχηγό του Κράτους και την Κυβέρνηση³⁰⁹, ο πρώτος έχει περιοριστεί πλέον σε ένα συμβολικό ρόλο. Αυτή η εξέλιξη επισφραγίσθηκε με την αναθεώρηση του 1986, η οποία καθιέρωσε την πρωθυπουργοκεντρική μορφή του ελληνικού κοινοβουλευτισμού.

Μπορεί όμως να θεωρηθεί το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο αυτό καθεαυτό υπεύθυνο για τις δυσλειτουργίες και τις ανεπάρκειες του πολιτικού μας συστήματος; Φυσικά και όχι, διότι, όπως αναφέρθηκε στις εισαγωγικές παρατηρήσεις, αλλά και στο Κεφ. 1.1., για την εδραίωση της ακραίας εκδοχής του πρωθυπουργοκεντρισμού στη Μεταπολίτευση ευθύνεται η κομματοκρατική και δικομματική μορφή του πολιτεύματος και το εκλογικό σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής. Συνεπώς το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο οδήγησε στην κρίση του πολιτικού συστήματος, διότι λειτούργησε στα πλαίσια ενός ισχυρού δικομματισμού και με ένα εκλογικό σύστημα που αναδείκνυε αυτοδύναμες μονοκομματικές κυβερνήσεις. Εδραίωσε συνεπώς ένα συγκεντρωτικό μοντέλο εξουσίας, ένα ‘‘κλειστό σύστημα’’, το οποίο υποβάθμιζε τη λειτουργία των υπόλοιπων θεσμικών αντιβάρων και καθιστούσε αδύνατη τη λογοδοσία του πολιτικού προσωπικού.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το πολίτευμα της «προεδρευόμενης» δημοκρατίας δεν χρειάζεται να αντικατασταθεί από μιας άλλης μορφής πολίτευμα. Η εγκαθίδρυση ενός

³⁰⁸ Καμτσίδου Ι., *Το Κοινοβουλευτικό Σύστημα. Δημοκρατική αρχή και κυβερνητική ευθύνη*, Σαββάλας, Αθήνα 2011, σ. 65-70.

³⁰⁹ Άρθρο 26 § 2 Σ.

προεδρικού πολιτεύματος στην ελληνική περίπτωση³¹⁰ δεν φαίνεται να επιλύει το πρόβλημα της κρίσης του πολιτικού συστήματος, καθώς η Ελλάδα δεν διαθέτει συναινετική κουλτούρα, αλλά συγκρουσιακή. Η εγκαθίδρυση του πολιτεύματος αυτού είναι επομένως αδύνατη, εφόσον αυτό προϋποθέτει συνεχείς συμβιβασμούς ανάμεσα στον Πρόεδρο και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Αν οι δύο αυτοί πόλοι εξουσίας προέρχονται και από διαφορετικούς πολιτικούς χώρους, ο συμβιβασμός αυτός καθίσταται ακόμη δυσκολότερος³¹¹. Ομοίως και η υιοθέτηση ενός ημι-προεδρικού πολιτεύματος στα πρότυπα του γαλλικού δεν προσιδιάζει στη συνταγματική μας παράδοση, καθώς η συνύπαρξη Προέδρου και Πρωθυπουργού θα δημιουργούσε έναν επιπλέον «παίκτη αρνησικυρίας»(veto player) στο πολιτικό σύστημα. Και θα καθιστούσε έτσι ακόμη πιο δύσκολη την εξεύρεση συναινετικών προτάσεων για τη διακυβέρνηση της χώρας³¹².

Ο λόγος για τον οποίο η επιστημονική συζήτηση προκρίνει την υιοθέτηση ενός προεδρικού ή ημι-προεδρικού πολιτεύματος είναι κοινός: και οι δύο αυτές μορφές πολιτευμάτων δίνουν τη δυνατότητα στον Πρόεδρο να παίρνει αποφάσεις, τις οποίες ο Πρωθυπουργός αποφεύγει υπό το φόβο του πολιτικού κόστους. Η Κυβέρνηση δηλαδή αναβάλλει αποφάσεις και μεταρρυθμίσεις που θα δυσαρεστούσαν τους ψηφοφόρους, οι οποίοι λόγω της δυσαρέσκειάς τους δεν θα την επανεξέλεγαν. Η μετάβαση όμως σε μιας τέτοιας μορφής πολιτεύμα δεν συνεπάγεται ότι το πρόβλημα του πολιτικού κόστους θα λυνόταν ως δια μαγείας. Διότι η λύση του διέρχεται μέσα από θεσμικές μεταβολές που θα απαλλάξουν το πολιτικό προσωπικό από τις συνθήκες που το φέρνουν αντιμέτωπο με αυτό.

Υποστηρίζω συνεπώς εδώ ότι θα πρέπει να διατηρηθεί το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο κυβέρνησης, διότι είναι το μοντέλο εκείνο που *«ευνοεί τις ρεαλιστικές συνθέσεις και την αντιμετώπιση περίπλοκων καταστάσεων»*³¹³. Τη διατήρησή του στηρίζουν και τα δύο μεγάλα κόμματα, ΣΥ.ΡΙΖ.Α και Νέα Δημοκρατία, τα οποία όμως προτείνουν τον *«λειτουργικό περιορισμό του»*³¹⁴ και τη δημιουργία θεσμικών αντιβάρων

³¹⁰ Όπως προτείνει ο Τ. Βιδάλης στο άρθρο του: «‘Λιγότερη Βουλή!’: η προοπτική της προεδρικής δημοκρατίας», στο www.constitutionalism.gr/site/wpcontent/mgdata/pdf/2013vidalisproedrikidimokratia.pdf

³¹¹ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 95 επ.

³¹² *ό.π.*, σ. 97 επ.

³¹³ *ό.π.*, σ. 99.

³¹⁴ ΣΥ.ΡΙΖ.Α., *Θέσεις για το Πολιτικό Σύστημα*, Κείμενο Επιτροπής για το Πολιτικό Σύστημα, Ιούνιος 2014, σε www.syriza.gr/theseis/pros_diavoulefsi_politiko_systhma.pdf

απέναντί του³¹⁵. Το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο έχει στοχοποιηθεί ότι ενισχύει την κρίση πολιτικής υποαντιπροσώπευσης της κοινωνίας και την κρίση πολιτικής νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας. Αυτό όμως εξαρτάται από την επάρκεια της εκάστοτε κυβέρνησης και από μια σειρά παραγόντων όπως: το εκλογικό σύστημα, το κομματικό σύστημα, την τήρηση της αρχής της εσωκομματικής δημοκρατίας, το χαρακτήρα της κυβέρνησης(μονοκομματικός ή πολυκομματικός) κ.ά.³¹⁶. Συνεπώς η διατήρηση του «πρωθυπουργοκεντρικού» μοντέλου θα πρέπει να συνοδευτεί από ισχυρά θεσμικά αντίβαρα που θα αντιμετωπίζουν τις «παρενέργειες»³¹⁷ του πρωθυπουργοκεντρισμού. Η διατήρησή του δεν αποκλείει την ενίσχυση του πολιτικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας, μέσα από την ανάθεση σε αυτόν αρμοδιοτήτων σε ζητήματα που θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με υπερκομματικό τρόπο, όπως η επιλογή της ηγεσίας της Δικαιοσύνης ή των Ανεξάρτητων Αρχών, η προσφυγή στις κάλπες με πρωτοβουλία του κ.ά.³¹⁸ Το πρόβλημα του πολιτικού κόστους, το οποίο οδηγεί κάθε κυβέρνηση στην αναβολή της λήψης πολιτικών αποφάσεων που θίγουν συγκεκριμένα συμφέροντα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με την ανάθεση στον Πρόεδρο της δυνατότητας να δημιουργεί «πολιτικά γεγονότα». Να παρεμβαίνει δηλαδή στην πολιτική ζωή όταν κρίνει ότι συντρέχουν συνθήκες εξαιρετικά κρίσιμες για τη χώρα. Θα μπορούσε επομένως να απευθύνεται στη Βουλή, να συγκαλεί την Κυβέρνηση, να προτείνει νομοσχέδιο ή τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, να αναπέμπει στη Βουλή ψηφισμένο νομοσχέδιο ή να ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας ψηφισμένου νομοσχεδίου³¹⁹.

Το ζήτημα όμως του πολιτικού κόστους δεν μπορεί να επιλυθεί μέσω της ενίσχυσης του πολιτικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά προϋποθέτει την προώθηση μεταρρυθμίσεων που θα το αντιμετωπίσουν. Η διαπλοκή μεταξύ της πολιτικής τάξης και των ιδιωτικών κέντρων οικονομικής ισχύος, τα οποία επιχειρούν τη χειραγώγηση των πολιτικών αποφάσεων αποτελεί τη ρίζα του προβλήματος. Τα συμφέροντα αυτά επιδιώκουν να επηρεάσουν την πολιτική διαδικασία ζητώντας ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ τους από την πολιτική τάξη με αντάλλαγμα ποικίλες δουλείες προς αυτήν, όπως για

³¹⁵ Νέα Δημοκρατία, *Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση*, Δεκέμβριος 2014, www.nd.gr/web/oi_protaseis_mas_gia_ti_suntagmatiki_anatheorisi_gia_na_anoiksei_o_dromos_gia_ti_nea_metapoliteusi

³¹⁶ Βενιζέλος Ευ, *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία*, Πόλις, Αθήνα 2008, σ. 132-133.

³¹⁷ Όπως τις χαρακτηρίζει ο Αλιβιζάτος, *ό.π.*

³¹⁸ *ό.π.*, σ. 99-100.

³¹⁹ Δρόσος, *ό.π.*, σ. 775.

παράδειγμα η χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών των υποψηφίων. Έτσι το πολιτικό προσωπικό προωθεί ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ αυτών των συμφερόντων και αναβάλλει όσες ρυθμίσεις θίγουν τα κεκτημένα τους υπό το φόβο της μη επανεκλογής. Αδιαφορεί επομένως για το γενικό καλό και στοχεύει στην εξυπηρέτηση του καλού μιας μικρής πληθυσμιακής ομάδας, μετατρέποντας το δημόσιο χώρο σε ιδιωτικό.

Οι μεταρρυθμίσεις που θα απάλασσαν το πολιτικό προσωπικό από το φόβο του πολιτικού κόστους είναι οι παρακάτω:

- (1) στην κορυφή της πυραμίδας των μεταρρυθμίσεων βρίσκεται η *κατάργηση του σταυρού προτίμησης*, αλλά και η *μείωση του μεγέθους των μεγάλων εκλογικών περιφερειών* (όπως η Α΄ και Β΄ Αθηνών) που θα απαλλάξουν το πολιτικό προσωπικό από τον ανταγωνισμό της εκλογής. Με τον τρόπο αυτό θα διαρραγούν οι σχέσεις διαπλοκής του με οικονομικά συμφέροντα, τα οποία αναλαμβάνουν τη χρηματοδότηση της προεκλογικής καμπάνιας των υποψηφίων³²⁰.
- (2) η αντιμετώπιση του φαινομένου της “επαγγελματοποίησης” της πολιτικής με την καθιέρωση κωλύματος συμμετοχής των απερχόμενων βουλευτών στην αμέσως επόμενη εκλογική αναμέτρηση³²¹, καθώς και κωλύματος εκλογιμότητας για βουλευτές που έχουν συμπληρώσει ένα ανώτατο όριο συνολικής βουλευτικής θητείας³²². Η αλλαγή αυτή θα εξαλείψει το φαινόμενο της δημιουργίας και διατήρησης σχέσεων συναλλαγής μεταξύ του πολιτικού προσωπικού και των ποικίλων οικονομικών συμφερόντων.
- (3) η ριζική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου που αφορά στην απόδοση ευθυνών (α) στους βουλευτές και (β) στους Υπουργούς. (α) Σε ό,τι αφορά τη λεγόμενη «βουλευτική ασυλία», το Σύνταγμα κατοχυρώνει ότι η άσκηση ποινικής δίωξης σε βουλευτές για αξιόποινες πράξεις γίνεται κατόπιν άδειας της Βουλής. Κατά πάγια κοινοβουλευτική πρακτική η Βουλή κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης δεν παρείχε όμως ποτέ άδεια δίωξης. Δημιούργησε συνεπώς ένα καθεστώς ποινικής ασυδοσίας, πλήττοντας το κύρος των βουλευτών και

³²⁰ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 136-137, Δρόσος, *ό.π.*, σ. 776.

³²¹ Καμτσιδου Ι., «Η καθιέρωση ανώτατου ορίου συνολικής βουλευτικής θητείας και η ενίσχυση της δημοκρατικής αρχής. Σκέψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 56 Συντ.», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2013/11/2013_%CE%9Aamtsidou_thiteies.vouleuton.pdf

³²² Χρυσόγονος Κ., «Σχεδιάγραμμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μια άλλη αναθεώρηση», σε www.constitutionalism.gr/ast/cov/9X/9XRYSOGONOSsxediasma210511.pdf, σ. 5.

υποβαθμίζοντας την εικόνα του Κοινοβουλίου³²³. Ως εκ τούτου η «βουλευτική ασυλία» θα πρέπει να καταργηθεί και η άσκηση δίωξης στους βουλευτές για ποινικά αδικήματα να ανατεθεί στη Δικαιοσύνη. «Ασυλία» θα πρέπει να εξακολουθήσει να ισχύει μόνον για ψήφο ή γνώμη που δίνουν οι βουλευτές κατά την άσκηση των βουλευτικών τους καθηκόντων, όπως ορίζει ήδη το ισχύον Σύνταγμα³²⁴. (β) Σε ό,τι αφορά την απόδοση ποινικής ευθύνης στους Υπουργούς, το ισχύον καθεστώς του άρθρου 86 Σ. και του Ν. 3126/2003³²⁵ κατοχυρώνει το ακαταδίωκτο των Υπουργών, εφόσον αναθέτει την αρμοδιότητα άσκησης δίωξης σε αυτούς αποκλειστικά στη Βουλή³²⁶ και ορίζει αποσβεστική προθεσμία για την άσκησή της³²⁷. Έτσι η ποινική ευθύνη των Υπουργών μετατρέπεται σε «*ποινική ευθύνη (μόνο) των πρώην Υπουργών*»³²⁸, εφόσον εάν στις επόμενες εκλογές μία κυβέρνηση επανεκλεγεί, το αδίκημα του Υπουργού/των Υπουργών της παραγράφεται. Επομένως η πρόβλεψη αυτή θα πρέπει να καταργηθεί και η άσκηση δίωξης στους Υπουργούς για αξιόποινες πράξεις να ανατεθεί στην τακτική δικαιοσύνη.

- (4) Εισαγωγή θεσμών διαφάνειας στα ΜΜΕ, ώστε να αποφευχθούν οι σχέσεις διαπλοκής που αυτά αναπτύσσουν με την πολιτική εξουσία.

Όλες οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις για να καρποφορήσουν προϋποθέτουν μία μείζονος σημασίας μεταρρύθμιση σε ένα θεσμό που αποτελεί την “καρδιά” του πολιτικού συστήματος, τα πολιτικά κόμματα. Και συγκεκριμένα δύο ζητήματα που αφορούν στην παθογένειά τους: (α) το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας και (β) την αδιαφάνεια των οικονομικών τους. Αναφορικά με το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας, αυτό δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με μία συνταγματική αναθεώρηση, καθώς η τήρηση της αρχής είναι πρωτίστως ζήτημα πολιτικού πολιτισμού. Αυτό όμως που θα μπορούσε να επιχειρηθεί μέσω του Συντάγματος είναι η σαφέστερη

³²³ Μανιτάκης Α., «Βουλευτική ασυλία και Δικαστική ευθύνη», *ΒΗΜΑ*, 6-10-2013.

³²⁴ Βλ. άρθρο 61 §1 Σ.

³²⁵ Βλ. σχετικά Καλογήρου Ν., Γαλετσέλλης Π., *Πολιτική και Ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και του ν. 3126/2003*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009.

³²⁶ Άρθρο 86 §1 Σ.

³²⁷ Άρθρο 86 §3 εδ. β΄

³²⁸ Χρυσόγονος Κ., *Ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσ/νίκη 2009, σ. 201.

κατοχύρωση της αρχής³²⁹. Σε σχέση με την αδιαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών των κομμάτων, όπως ισχύει με την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το κράτος ενισχύει οικονομικά τα κόμματα τόσο για τις εκλογικές τους δαπάνες κατά τις προεκλογικές περιόδους όσο και για τα λειτουργικά τους έξοδα³³⁰. Εκτός από την κρατική χρηματοδότηση στα κομματικά ταμεία εισρέουν και ποσά από αφανείς χρηματοδοτήσεις, τα οποία προέρχονται από φορείς της ιδιωτικής οικονομίας. Τα κόμματα συνεπώς αναπτύσσουν σχέσεις διαπλοκής με ιδιωτικά κέντρα οικονομικής ισχύος, τα οποία τα χρηματοδοτούν με αντάλλαγμα την παροχή ευνοϊκών ρυθμίσεων. Ως εκ τούτου, το «πολιτικό χρήμα» που τροφοδοτεί τη λειτουργία και αναπαραγωγή των κομμάτων οδηγεί σε φαινόμενα διαφθοράς³³¹. Για το λόγο αυτό, η διαφάνεια στα οικονομικά των κομμάτων θα πρέπει να επιβληθεί με την προώθηση κατάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά και με την ανάθεση του ελέγχου τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο³³². Εξίσου σημαντικό για τον εκδημοκρατισμό των κομμάτων θα ήταν και η τροποποίηση του εκλογικού συστήματος, με τη διατήρηση της «ενισχυμένης αναλογικής», αλλά με την κατάργηση του μόνου των 50 εδρών στο πρώτο κόμμα, μία πρόβλεψη που διαστρεβλώνει το εκλογικό αποτέλεσμα. Συναφής με αυτή την αλλαγή θα ήταν και η μείωση του αριθμού των βουλευτών σε 200, αριθμός που βρίσκεται σε μεγαλύτερη αντιστοιχία με τον πληθυσμό της χώρας³³³.

Τέλος θα πρέπει να αναφερθεί ποιά θεσμικά αντίβαρα θα πρέπει να συνοδεύουν το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο εξουσίας που θα προκύψει μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος στην μετά την κρίση εποχή, ώστε να αντιμετωπισθούν οι «παρενέργειες» του.

Ο πρώτος θεσμός που θα πρέπει να καταστεί αντίβαρο έναντι του «πρωθυπουργοκεντρικού πολιτεύματος, είναι το Κοινοβούλιο. Το Κοινοβούλιο ως θεσμός μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο εισήλθε σε μία περίοδο κρίσης, η οποία αποτέλεσε σύμπτωμα της κρίσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας³³⁴. Η κρίση του Κοινοβουλίου αντανακλά την κρίση του πολιτικού και του κομματικού συστήματος³³⁵,

³²⁹ Χρυσόγονος Κ., «Σχεδιάγραμμα», *ό.π.*, σ. 10-11.

³³⁰ Άρθρο 29 §2 Σ.

³³¹ Τσάτσος Δ., *Εσωκομματική δημοκρατία: οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής*, Γαβριηλίδης, Αθήνα 2008, σ. 134 επ..

³³² Χρυσόγονος, *ό.π.*, σ. 12-13.

³³³ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 117.

³³⁴ Βενιζέλος Ευ., «Ο ρόλος του Κοινοβουλίου σήμερα», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σ. 40.

³³⁵ *ό.π.*

καθώς και την κρίση αντιπροσώπευσης από την οποία πάσχει το πολιτικό σύστημα. Η εναλλαγή στην εξουσία δύο κομμάτων κατά τη Μεταπολίτευση κατέστησε την πολιτική αντιπροσώπευση πλασματική, διότι τα κόμματα παρουσίαζαν ελλειμματικά πολιτικά προγράμματα, ενώ παράλληλα έπαψαν να είναι πολιτικοί οργανισμοί και μετατράπηκαν σε πελατειακά δίκτυα. Έτσι τα κόμματα που εκπροσωπούνταν στο Κοινοβούλιο αποτελούνταν από πρόσωπα που δεν προέρχονταν από την κοινωνία, αλλά από μία κλειστή ελίτ: γόννοι πολιτικών οικογενειών, επαγγελματικά κομματικά στελέχη, πρόσωπα που αγόρασαν το βουλευτικό αξίωμα, τηλεοπτικές διασημότητες³³⁶. Πώς λοιπόν στη μετά την κρίση εποχή το Κοινοβούλιο θα θεραπεύσει αυτές τις παθογένειές του και να καταστεί ισχυρό θεσμικό αντίβαρο; Πώς δηλαδή θα ισχυροποιήσει τον ελεγκτικό του ρόλο;

Η ισχυροποίηση του ρόλου του Κοινοβουλίου μπορεί να καταστεί εφικτή κατά πρώτον, μέσα από την ισχυροποίηση του ρόλου των *κοινοβουλευτικών ομάδων*. Κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο η λειτουργία τους ήταν υποβαθμισμένη λόγω της «πρωθυπουργοκεντρικής» μορφής του πολιτεύματος, αλλά και λόγω της ύπαρξης αρχηγικών κομμάτων που διακρίνονταν από έντονα ελλείμματα εσωκομματικής δημοκρατίας³³⁷. Ωστόσο αποτέλεσαν το κύριο κοινοβουλευτικό υποκείμενο σε σχέση με τα κόμματα και τους ανεξάρτητους βουλευτές, καθώς αυτές ανέλαβαν το μεγαλύτερο βάρος κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία³³⁸. Η κυριαρχία των κοινοβουλευτικών ομάδων έναντι των υπολοίπων κοινοβουλευτικών υποκειμένων μεταλλάσσει το νόημα της ελεύθερης εντολής³³⁹, δηλαδή του δικαιώματος των βουλευτών να διαμορφώνουν την κοινοβουλευτική τους στάση κατά συνείδηση³⁴⁰. Έτσι η συνείδηση των βουλευτών τις περισσότερες φορές υποτάσσεται στις επιταγές του κόμματος, στη λεγόμενη «κομματική πειθαρχία»³⁴¹. Η κυριαρχία όμως των κοινοβουλευτικών ομάδων στην κοινοβουλευτική διαδικασία τις ανάγει σε εν δυνάμει θεσμικό αντίβαρο απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες, υπό δύο προϋποθέσεις: (1) με την προϋπόθεση ότι η λειτουργία τους θα εξορθολογιστεί και ότι η οργάνωσή

³³⁶ Χρυσόγονος Κ., «Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης» σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σ. 85-92.

³³⁷ Κοντιάδης Ξ., *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων. Μια πολιτειολογική θεώρηση*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 43-44.

³³⁸ *ό.π.*, σ. 49-50.

³³⁹ *ό.π.*, σ. 52.

³⁴⁰ Φουντεδάκη Π., *Τα δικαιώματα των βουλευτών. Βουλή των βουλευτών ή Βουλή των κοινοβουλευτικών ομάδων*, τόμος α', Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 95.

³⁴¹ *ό.π.*, σ. 104 επ.

τους θα είναι σύμφωνη με τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοβουλευτικού δικαίου και (2) με την προϋπόθεση ότι θα τυποποιηθούν οι αρμοδιότητές τους και θα υπάρξει αποδοχή περισσότερων τάσεων στο εσωτερικό τους³⁴².

Κατά δεύτερο, το Κοινοβούλιο θα καθίστατο ισχυρό θεσμικό αντίβαρο μέσα από την ενδυνάμωση της θέσης της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης. Αυτό θα μπορούσε να συντελεστεί με την ανάπτυξη μιας συνεργατικής κουλτούρας μεταξύ της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και της αντιπολίτευσης, με τη συνεργασία των κομμάτων της αντιπολίτευσης εναντίον των νομοθετικών προτάσεων της κυβέρνησης και με την ενεργοποίηση των αντιπολιτευτικών δυνατοτήτων του κάθε βουλευτή³⁴³.

Κατά τρίτον, το Κοινοβούλιο θα αποτελούσε ισχυρό θεσμικό αντίβαρο έναντι της εκτελεστικής εξουσίας μέσα από την ενίσχυση του ρόλου των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής για την απόδοση ευθυνών στους κυβερνώντες. Ο ρόλος των επιτροπών θα μπορούσε να ισχυροποιηθεί με τρεις τρόπους³⁴⁴: (α) με τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών κατά συγκεκριμένων πολιτικών προσώπων, (β) με πρόβλεψη για υποχρεωτική ολοκλήρωση της έρευνας, (γ) με τη δημοσιότητα των εργασιών των επιτροπών.

Ένα ακόμη στοιχείο που θα λειτουργούσε αντισταθμιστικά έναντι στο «πρωθυπουργοκεντρικό» πολίτευμα είναι η εισαγωγή θεσμών άμεσης δημοκρατίας. Προτείνεται λοιπόν η «λελογισμένη»³⁴⁵ εισαγωγή τους υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα οδηγήσουν σε φαινόμενα δημαγωγίας³⁴⁶. Θεσμοί λαϊκής νομοθέτησης όπως το δημοψήφισμα και η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία θα μπορούσαν να αποτελέσουν θεσμικό αντίβαρο υπό την προϋπόθεση ότι θα συνοδεύονται από «ελέγχους και εξισορροπητικά στοιχεία»³⁴⁷.

³⁴² Κοντιάδης, *ό.π.*, σ. 185-186.

³⁴³ Τζέμος Β., «Η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σ. 221-223.

³⁴⁴ Βιδάλης Τ., «Για τη “γυναίκα του Καίσαρα”»: Πολιτική ευθύνη και αποτελεσματικότητα των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011, σ. 208-210.

³⁴⁵ Σωτηρέλης Γ., «Η οικονομική ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/186/ent.2186.asp>, σ. 32-33.

³⁴⁶ Αλιβιζάτος, *ό.π.*, σ. 106.

³⁴⁷ Βλ. Παπαδοπούλου Λ., «Μορφές “άμεσης νομοθεσίας”»: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία», σε www.constitutionalism.gr/site/papadopoulou-direct-democracy/

Τέλος ισχυρό αντιστάθμισμα θα αποτελούσε και η Δικαιοσύνη, η ισχυροποίηση του ρόλου της οποίας διέρχεται μέσα από την αποκατάσταση του ελλείμματος Δικαστικής ανεξαρτησίας και του αναποτελεσματικού συστήματος διάχυτου και παρεμπόπτοντος δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων³⁴⁸. Όσον αφορά την ενίσχυση της Δικαστικής ανεξαρτησίας, αυτή θα ήταν εφικτή με την κατοχύρωση ενός συστήματος αντικειμενικών κριτηρίων για τις τοποθετήσεις, μεταθέσεις και αποσπάσεις τους³⁴⁹. Η αποκατάσταση του συστήματος ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων θα γινόταν δυνατή με την ίδρυση ενός ειδικού δικαιοδοτικού οργάνου που θα αποφαινόταν για διαφορές που δημιουργούνται από την εφαρμογή συνταγματικών διατάξεων. Το όργανο όμως αυτό δεν θα έπρεπε απαραίτητως να είναι ένα Συνταγματικό Δικαστήριο³⁵⁰.

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις που πρέπει να προωθηθούν σε επίπεδο Συντάγματος είναι αναγκαίες για την υπέρβαση της κρίσης και την μετάβαση σε μία «νέα Μεταπολίτευση». Η έξοδος από την κρίση ευρωπαϊκών κρατών που είχαν υιοθετήσει «Μνημόνια» και η ταυτόχρονη αδυναμία εξόδου της Ελλάδας από τα δικά της «Μνημόνια», επιβεβαιώνουν για μία ακόμη φορά ότι στην ελληνική περίπτωση η κρίση έχει πολιτικό και θεσμικό πρόσημο. Η υπέρβασή της συνεπώς διέρχεται μέσα από την θεραπεία των θεσμικών ελλειμμάτων που οδήγησαν τη χώρα στο αδιέξοδο του «Μνημονίου».

³⁴⁸ Χρυσόγονος Κ., «Σχεδιάγραμμα», *ό.π.*, σ. 15.

³⁴⁹ *ό.π.*, σ. 15-16.

³⁵⁰ Αλιβιζάτος Ν., *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, Πόλις, Αθήνα 2001, σ. 64.

Συμπεράσματα

Στην ανάλυση αυτή επιχειρήθηκε να συνδεθεί η κρίση, την οποία διέρχεται η χώρα από το 2010 και έπειτα και το «Μνημόνιο» με την κρίση του πολιτικού συστήματος της Μεταπολίτευσης. Για να υποστηριχθεί ότι κρίση και «Μνημόνιο» αποτέλεσαν το επιστέγασμα αυτής της κρίσης του πολιτικού συστήματος.

Τα θεμέλια της Μεταπολίτευσης τέθηκαν με την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, το οποίο επικρίθηκε από τη θεωρία, αλλά και από πολιτικές δυνάμεις ότι απέδιδε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας «υπερεξουσίες». Η αιφνίδια συνταγματική αναθεώρηση που προτάθηκε το 1985 από την κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ, κατέληξε το 1986 στην ψήφιση ενός Συντάγματος που αφαιρούσε τις «υπερεξουσίες» αυτές από τον Πρόεδρο και ενίσχυε το θεσμικό ρόλο του Πρωθυπουργού καθιερώνοντας «πρωθυπουργοκεντρικό» πολίτευμα. Από αυτό απουσίαζαν ισχυρά θεσμικά αντίβαρα που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, το έλλειμμα εγγυήσεων Δικαστικής ανεξαρτησίας, τη συρρίκνωση του ρόλου των κοινοβουλευτικών ομάδων και των βουλευτών. Παράλληλα, παρόλο που η Μεταπολίτευση χαρακτηρίστηκε ως «κομματική δημοκρατία», λόγω της συνταγματοποίησης του θεσμού των πολιτικών κομμάτων, τα κόμματα σταδιακά αυτονομήθηκαν και κρατικοποιήθηκαν επιβάλλοντας ένα καθεστώς «κομματοκρατίας». «Πρωθυπουργοκεντρικό» πολίτευμα και «κομματοκρατία» οδήγησαν το πολιτικό σύστημα σε βαθιά κρίση. Η κρίση αυτή ήταν απόρροια θεσμικών στρεβλώσεων που προέκυψαν από το «πρωθυπουργοκεντρικό» σύστημα. Πιο συγκεκριμένα, στην κρίση αυτή συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό τρεις θεσμοί: τα πολιτικά κόμματα, η Δικαστική εξουσία και η Δημόσια Διοίκηση.

Οι πολιτικές δυνάμεις στη Μεταπολίτευση οργανώθηκαν σε μαζικά κόμματα, ενώ το κομματικό σύστημα έλαβε δικομματική μορφή. Στην καθιέρωσή του συνέβαλε και το εκλογικό σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής. Η εναλλαγή δύο κομμάτων στην εξουσία παρεμπόδιζε τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος, καθώς η κυβέρνηση λειτουργούσε ως «εκτελεστική επιτροπή» του κόμματος. Συγχρόνως η αρχηγική φύση των κομμάτων ενέτεινε το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας, ενώ οι πελατειακές πρακτικές που αναπτύχθηκαν εντός τους είχαν ως συνέπεια την αναβολή των αναγκαίων για τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος μεταρρυθμίσεων. Σε ό,τι αφορά τη Δικαστική εξουσία, αυτή δεν μπόρεσε να λειτουργήσει ως θεσμικό αντίβαρο λόγω του εναγκαλισμού της με την εκτελεστική εξουσία, ο οποίος ήταν

απόρροια της πρόβλεψης της επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων από το Υπουργικό Συμβούλιο. Η πρόβλεψη αυτή έκαμψε την αρχή της εξωτερικής ανεξαρτησίας της και την κατέστησε ανίσχυρη απέναντι στην αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς. Η εκτελεστική εξουσία υποβάθμισε το ρόλο της Δικαστικής και κατοχύρωσε την ατιμωρησία του πολιτικού προσωπικού μέσα από την πρόβλεψη του άρθρου 86 Σ. για την απόδοση ποινικής ευθύνης στους κυβερνώντες μετά από τη συναίνεση της Βουλής. Τέλος η Δημόσια Διοίκηση είναι ο τρίτος θεσμός που συνέβαλε στην κρίση και το «Μνημόνιο», καθώς λόγω του κρατικού και κομματικού εναγκαλισμού της δεν κατέστη εφικτό να μεταρρυθμιστεί και να εκσυγχρονιστεί. Χρησιμοποιήθηκε για μικροκομματικά οφέλη και μετατράπηκε σε μέσο άντλησης πόρων από κόμματα και εξωθεσμικά κέντρα με αποτέλεσμα την καθ' ολοκληρίαν διάβρωσή της.

Οι παθογένειες που περιγράφηκαν εισαγωγικά και στο Κεφάλαιο 1, οδήγησαν ήδη από τα τέλη του 2008 τη χώρα στη δίνη μιας βαθιάς κρίσης. Η κρίση αυτή εντάθηκε με την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008, δεν έλαβε όμως οικονομικό πρόσημο, αλλά αμιγώς πολιτικό. Συνδέθηκε δηλαδή περισσότερο με το πολιτικό σύστημα και τις χρόνιες παθογένειές του, που εντάθηκαν την περίοδο της κρίσης, παρά με το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η υπαγωγή στο «Μνημόνιο» το 2010 ήταν πλέον αναπόφευκτη, καθώς οι κυβερνήσεις του 2008 και του 2009 ολιγώρησαν και ανέβαλαν τις πρωτοβουλίες εκείνες που θα είχαν προλάβει τη χρεοκοπία της χώρας. Το «Μνημόνιο» συνεπώς προσεγγίζεται στην παρούσα ανάλυση ως αμιγώς πολιτικό πρόβλημα. Διότι αποτελεί το επιστέγασμα μιας κρίσης που σοβούσε στο πολιτικό σύστημα της Μεταπολίτευσης. Μιας κρίσης που προήλθε από την αναβολή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό του. Το ερώτημα επομένως είναι: ποιές μεταρρυθμίσεις αναβάλλονταν και από ποιούς. Η κρίση και το δημοσιονομικό έλλειμμα που οδήγησαν στο «Μνημόνιο» είναι το αποτέλεσμα ενός σαθρού μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης. Το σαθρό αυτό μοντέλο στηρίχτηκε στη βάση ενός σαθρού πολιτικού συστήματος. Στο δημοσιονομικό εκτροχιασμό οδηγηθήκαμε λόγω του δανεισμού για την επέκταση των δημοσίων δαπανών και λόγω άντλησης των δημοσίων εσόδων από ένα αναχρονιστικό φορολογικό σύστημα. Το δημοσιονομικό έλλειμμα είναι το προϊόν της «νόμιμης φοροασυλίας» των εύπορων κοινωνικών στρωμάτων, την οποία διεκδίκησαν και κατάφεραν να κατοχυρώσουν από τα δύο μεγάλα κόμματα που εναλλάχθηκαν στην εξουσία. Οι μεταρρυθμίσεις που περιείχε το «Μνημόνιο» βρήκαν ανάχωμα κοινωνικές ομάδες, των οποίων έθιγαν τα κεκτημένα. Μία από αυτές ήταν και

η μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος που δεν κατέστη εφικτή ούτε την περίοδο του «Μνημονίου», με αποτέλεσμα το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να μετατεθεί σε μισθωτούς και συνταξιούχους. Η επιλογή αυτή σε συνάρτηση με την αύξηση των συντελεστών φορολόγησης, οδήγησε σε βαθύτερη ύφεση την οικονομία. Απέδειξε έτσι ότι το «Μνημόνιο» όχι μόνο δεν θεράπευσε την ελληνική οικονομία, αλλά αντιθέτως εξασθένησε την ανάπτυξή της και αύξησε το δημόσιο χρέος. Το «Μνημόνιο» επομένως έρχεται από μακριά, δηλαδή από τις πολιτικές φοροασυλίας της μεταπολιτευτικής περιόδου και εισάγει τη χώρα σε μία νέα πολιτειακή περίοδο με ασαφή χαρακτηριστικά, μεταβάλλοντας τη θεσμική και πολιτική ισορροπία της Μεταπολίτευσης. Ωστόσο το πολίτευμα όχι μόνο συνέχισε να έχει «πρωθυπουργοκεντρική» μορφή, αλλά η μορφή του αυτή ενισχύθηκε με την εκτελεστική εξουσία να ενισχύεται περισσότερο έναντι της νομοθετικής. Δημιουργήθηκε έτσι ένα «κλειστό» σύστημα κυβέρνησης, το οποίο ανέλαβε να διαχειριστεί το πολιτικό αίτημα για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Η παράλληλη φθορά των δύο κομμάτων που κυριάρχησαν στη Μεταπολίτευση, οδήγησε στην άνοδο λαϊκιστικών και ακροδεξιών κομμάτων. Απέδειξε λοιπόν ότι το «Μνημόνιο» όχι μόνο δεν θεράπευσε την κρίση του πολιτικού συστήματος, αλλά αντιθέτως την βάθυνε και παρ' ολίγον να οδηγήσει σε κρίση δημοκρατίας. Στη βάση αυτή, ο μόνος δρόμος για την υπέρβασή του είναι η προώθηση των μεταρρυθμίσεων που αναβάλλονταν κατά τη Μεταπολίτευση και οδήγησαν τη χώρα μοιραία σε αυτό.

Στο τελευταίο Κεφάλαιο της ανάλυσης εξετάστηκε ποιό είναι το μέλλον των θεσμών μετά την κρίση και το «Μνημόνιο» και κατά πόσον στην υπέρβασή τους θα συνέβαλε μια συνταγματική αναθεώρηση. Υποστηρίχθηκε λοιπόν εδώ ότι μια συνταγματική αναθεώρηση θα μπορούσε να συμβάλει έως ένα βαθμό στην υπέρβαση της κρίσης, στο μέτρο που το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008 συντηρεί ένα σάπιο σύστημα. Αφού αρχικά έγινε αναφορά στη μετάλλαξη του Συντάγματος και των θεσμών στην εποχή της κρίσης και στην υποχώρηση της πολιτικής έναντι της οικονομίας και αφού παρατέθηκαν εν συντομία οι τροποποιήσεις που έφερε η αναθεώρηση του 2001, εντοπίστηκαν οι μεταβολές που θα πρέπει να επιχειρηθούν σε επίπεδο Συντάγματος. Προκρίνεται έτσι η διατήρηση της «πρωθυπουργοκεντρικής» μορφής του πολιτεύματος, η οποία θα πρέπει όμως να συνοδευτεί από ισχυρά θεσμικά αντίβαρα που θα αντιμετωπίζουν τις «παρενέργειες» που αυτό δημιουργεί. Η διατήρηση του «πρωθυπουργοκεντρικού» μοντέλου δεν αποκλείει την ενίσχυση του πολιτικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας, με την ανάθεση σε αυτόν αρμοδιοτήτων σε

ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίζονται με υπερκομματικό τρόπο. Την ίδια στιγμή θα μπορούσε να δοθεί η δυνατότητα στον Πρόεδρο να παρεμβαίνει στην πολιτική ζωή όταν κρίνει ότι συντρέχουν εξαιρετικά κρίσιμες για τη χώρα συνθήκες. Με την πρόβλεψη αυτή θα αντιμετωπιζόταν το πρόβλημα του «πολιτικού κόστους» που οδηγεί κάθε κυβέρνηση να αναβάλλει τη λήψη πολιτικών αποφάσεων που θίγουν συγκεκριμένα συμφέροντα. Το πρόβλημα όμως του «πολιτικού κόστους» δεν μπορεί να επιλυθεί με την ενίσχυση του πολιτικού ρόλου του ΠτΔ, αλλά προϋποθέτει την προώθηση μεταρρυθμίσεων στο πεδίο εκείνο που αφορά τη διαπλοκή της πολιτικής τάξης με ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα. Και οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι: (1) η κατάργηση του σταυρού προτίμησης και η μείωση του μεγέθους των μεγάλων εκλογικών περιφερειών. (2) η καθιέρωση κωλυμάτων εκλογιμότητας για τους βουλευτές, υπό προϋποθέσεις. (3) η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου απόδοσης ευθυνών στους βουλευτές και τους Υπουργούς, με την κατάργηση της βουλευτικής ασυλίας και την ανάθεση της άσκησης ποινικής δίωξης στους Υπουργούς στην τακτική δικαιοσύνη. Για να καρποφορήσουν αυτές οι μεταρρυθμίσεις προϋποθέτουν μία μείζονα μεταρρύθμιση σε ένα κομβικής σημασίας θεσμό, τα πολιτικά κόμματα. Και ειδικότερα δύο παθογένειές τους: το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας και την αδιαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών τους.

Τέλος το «πρωθυπουργοκεντρικό» μοντέλο κυβέρνησης θα πρέπει να συνοδευτεί από τρία ισχυρά θεσμικά αντίβαρα. Πρώτον, από ένα ισχυρό Κοινοβούλιο, το οποίο θα αποκτήσει έναν ουσιαστικό ρόλο μέσα από την ενδυνάμωση των κοινοβουλευτικών ομάδων και της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης και μέσα από την ενίσχυση του ρόλου των εξεταστικών επιτροπών. Δεύτερον, από τη «λελογισμένη» εισαγωγή θεσμών άμεσης δημοκρατίας, όπως το δημοψήφισμα και η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία. Και τρίτον, μέσα από την ισχυροποίηση του ρόλου της δικαιοσύνης, η οποία θα πραγματοποιηθεί μέσα από την αποκατάσταση του ελλείμματος δικαστικής ανεξαρτησίας και του αναποτελεσματικού συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα ενίσχυαν το δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και θα συνέβαλαν στην υπέρβαση της κρίσης. Η κρίση θα πρέπει να αποτελέσει ευκαιρία για να συζητήσουμε για τη δημοκρατία μας, για τις αδυναμίες της και τη θεραπεία τους και είναι μια ευκαιρία που δεν πρέπει να πάει χαμένη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Η., «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα: Η περίπτωση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού(ΑΣΕΠ)», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

Αλιβιζάτος Ν., *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, Πόλις, Αθήνα 2001.

του ίδιου, *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση. Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, Πόλις, Αθήνα 2013.

Ανθόπουλος Χ., «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Αντωνίου Θ., «Η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο- Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση», *ΤοΣ*, τχ. 1, 2012.

Βαληνάκης Γ., Καζάκος Π., Μαραβέγιας Ν., *Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2013.

Βαρουφάκης Γ., «Η αισιόδοξη πλευρά της χρεοκοπίας», 2010, στο www.protagon.gr/Default.aspx?tubid=70&smid=3828ArticleID=2121.

Βενιζέλος Ευ., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* Ι, Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1991.

του ίδιου., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο: το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

του ίδιου, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», σε Κοζύρη Φ., Μεγγλίδου Σ.(επιμ.), *Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.

του ίδιου, «Μπορεί να υπάρχει πολιτικό σύστημα χωρίς κρίση», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

του ίδιου, *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία*, Πόλις, Αθήνα 2008.

του ίδιου, «Ο ρόλος του Κοινοβουλίου σήμερα», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος

Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011.

του ίδιου, «Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης», σε Κοντιάδη Ξ., Σπυρόπουλου Φ., Τσουκαλά Κ.(επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Σαββάλας, Αθήνα 2012.

Βενιζέλος Ευ., Χρυσόγονος Κ. ,*Το πρόβλημα της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2006.

Βερναρδάκης Χ., *Πολιτικά κόμματα, εκλογές και κομματικό σύστημα. Οι μετασχηματισμοί της πολιτικής αντιπροσώπευσης 1990-2010*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011.

του ίδιου., «Από το δικομματισμό στον πολυκομματισμό; Η πολιτική και ιδεολογική γεωγραφία του νέου κομματικού συστήματος», σε Κωνσταντινίδη Γ., Μαραντζίδη Ν., Παππά Τ.(επιμ.), *Κόμματα και πολιτική στην Ελλάδα. Οι σύγχρονες εξελίξεις*, Κριτική, Αθήνα 2009.

του ίδιου, «Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το ‘‘κόμμα των μαζών’’ στο ‘‘κόμμα του κράτους’’», στο συλλογικό τόμο, *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, Κριτική, Αθήνα 2004, τόμος α΄.

του ίδιου, «Το κομματικό σύστημα 1995-1998. Ιδεολογικές μετακινήσεις, πολιτικές συγγένειες και χώροι κομματικού ανταγωνισμού», σε Ινστιτούτο VPRC, *Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 1999-2000*, Νέα Σύνορα-Α. Α. Λιβάνης, Αθήνα 1999.

Βιδάλης Γ., « ‘‘Λιγότερη Βουλή!’’: η προοπτική της προεδρικής δημοκρατίας», σε www.constitutionalism.gr/site/wpcontent/mgdata/pdf/2013vidalisproedrikidimokratia.pdf

του ίδιου, «Για τη ‘‘γυναίκα του Καίσαρα’’: Πολιτική ευθύνη και αποτελεσματικότητα των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής», σε Κοντιάδη Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011.

Βλαχόπουλος Σπ., «Αναθεώρηση του Συντάγματος και δημόσια διοίκηση: οργάνωση, προσωπικό και σχέσεις της δημόσιας διοίκησης προς τη Δικαστική εξουσία», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

Βούλγαρης Γ., *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990. Σταθερή δημοκρατία σημαδεμένη από τη μεταπολεμική ιστορία*, Θεμέλιο, Αθήνα 2001

του ίδιου, *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα 2008.

του ίδιου, *Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας 2004-2009*, Πόλις, Αθήνα 2011.

Βουρλούμης Π., «Από τον χάρτη του κομματισμού σε ένα σύγχρονο Σύνταγμα», *Athens Review of Books*, 37, 2013.

Γεωργαράκης Ν., «Κόμματα και κομματική δημοκρατία. Προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης στη μεταδικτατορική Ελλάδα», σε Δεμερτζή Ν.(επιμ.), *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, 1994.

Γιαννακόπουλος Κ., «Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το ‘Μνημόνιο’ ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου»,

στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/GI/GIANNAKOPOULOS.pdf

Γκλαβίνης Π., *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2010.

Δαγτόγλου Π., *Το Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2008*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2009.

Διαμαντόπουλος Θ., *Η κρίση του κομματικού φαινομένου*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1995.

Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000.

Δρόσος, Γ., «Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*. τχ. 6, 2011.

του ίδιου., «Το ‘Μνημόνιο’ ως σημείο στροφής του πολιτεύματος», σε

www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/drossosmnimonipolitevma.pdf

Ελεφάντης Α., *Στον αστερισμό του λαϊκισμού*, Πολίτης, Αθήνα 1991.

Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ΠΑΣΟΚ. Η άνοδος και η πτώση(;) ενός ηγεμονικού κόμματος*, Σαββάλας, Αθήνα 2013.

Featherstone Κ., «Ο ‘εκσυγχρονισμός’ και οι διαρθρωτικοί περιορισμοί της ελληνικής πολιτικής», σε του ίδιου(επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Οκτώ, Αθήνα 2007.

Ζακαλκάς Δ., *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Θεσ/νίκη 1996.

Ηλιάδου Αικ., «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης των ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα», στο Τσάτσος Δ./Βενιζέλος Ευ./Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), *Το νέο*

Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

Καϊδατζής Α., «‘Μεγάλη πολιτική’ και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος στην εποχή του ‘Μνημονίου’», στο www.constitutionalism.gr/html/ent/964/ent.1964.asp.

Καλογήρου Ν., Γαλετσέλλης Π., *Πολιτική και Ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και του ν. 3126/2003*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009.

Καμτσίδου Ι., *Το Κοινοβουλευτικό Σύστημα. Δημοκρατική αρχή και κυβερνητική ευθύνη*, Σαββάλας, Αθήνα 2011.

της ίδιας, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία», σε Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ(επιμ.), *Κρίση και πολιτικό σύστημα*, Αθήνα 2013.

της ίδιας, «Το κόμμα-εγκληματική οργάνωση και το Σύνταγμα», σε www.constitutionalism.gr/site/komma-egklimatiki-organosi-kamtsidou/

της ίδιας, «Η καθιέρωση ανώτατου ορίου συνολικής βουλευτικής θητείας και η ενίσχυση της δημοκρατικής αρχής. Σκέψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 56 Συντ.», σε www.constitutionalism.gr/site/wpcontent/uploads/2013/11/2013_%CE%9Aamtsidou_thiteies.vouleuton.pdf

Καούρας Γ., «Πολιτική διαφθορά: πελατειακές σχέσεις και δημόσια διοίκηση», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1998.

Καραβοκύρης Γ., «Το Μνημόνιο και ο λόγος περί κυριαρχίας», στο www.constitutionalism.gr/html/ent.961/ent.1961.asp.

Καρκατσούλης Π., «Διαφθορά και διακυβέρνηση», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 15, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2005.

του ίδιου, «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Κασιμάτης Γ., «Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ», 2010, στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/9_/9_KASIMATIS_SymfoniaDaneismou_27-11-10.pdf.

Κατρούγκαλος Γ., «Πολιτικό σύστημα και πραγματικό Σύνταγμα στην περίοδο 1974-2004. Μια πρώτη περιοδολόγηση της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας», στο συλλογικό έργο *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Κριτική, Αθήνα 2004.

του ίδιου, «Η κρίση(;) της Δικαιοσύνης. Προβλήματα νομιμοποίησης της Δικαστικής εξουσίας», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; , Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

του ίδιου, «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του ν.3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», *Εφημ ΔΔ*, τχ. 2, 2010. πρόσβαση από το www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/atrougalosmemoranda2192010.pdf

του ίδιου, «Το ‘‘παρασύνταγμα’’ του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», *Νομικό Βήμα*, 2011.

του ίδιου, «Συντακτική ή Αναθεωρητική;», *ΑΥΓΗ*, 10-03-2013.

Κόκκινος Α., «Ο ρόλος της δικαιοσύνης στην αντιμετώπιση της διαφθοράς», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Σιδέρης, Αθήνα 1998.

Κοντιάδης Ξ., *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων. Μια πολιτειολογική θεώρηση*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

του ίδιου, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

του ίδιου, «Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική. Παρατηρήσεις για την πολιτική και τη συνταγματική μηχανική της αναθεωρητικής διαδικασίας», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; , Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

του ίδιου, *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2009.

του ίδιου., «Κομματοκρατία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ανεξάρτητες αρχές», σε 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, Επιμ.: Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

του ίδιου, «Πολιτικά κόμματα-μαυσωλεία», *Έθνος*, 24-09-2013.

Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011.

Κοντογιώργης Γ., «Η κομματοκρατία ως πολιτικό σύστημα», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 4, 2004.

του ίδιου, «Διαφθορά και πολιτικό σύστημα», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π.(επιμ.), *Διαφορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

του ίδιου, *Κομματοκρατία και Δυναστικό Κράτος. Μια ερμηνεία του ελληνικού αδιεξόδου*, β' έκδοση, Πατάκης, Αθήνα 2012.

Κουρουνδής Χ., «Το “Μνημόνιο” ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution)», www.constitutionalism.gr/ast/cov/3K/3KOUROUNDISmnimonio9.pdf

Κουτσούκης Κ., «Η διαφθορά ως ιστορικό φαινόμενο στο ελληνικό κράτος», σε Νικολοπούλου Α.(επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Αθήνα 1998.

Κουτσουμπίνης Σ., «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του ΚτΒ-Πρώτες παρατηρήσεις», στο Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος β', Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2006.

Κτιστάκη Σ., «Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης», σε 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, Επιμ.: Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

Λαζαράκος Γ., *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.

Λούλης Γ., *Το τέλος μιας κυριαρχίας: Πώς και γιατί το ΠΑΣΟΚ έχασε τις εκλογές*, Λιβάνης, Αθήνα 2004.

Λυριτζής Χ., «Κρίση πολιτικής(ς). Νέες πολιτικές τάσεις και οι δυνατότητες του “εκσυγχρονισμού”», σε Σπουρδαλάκης Μ.(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998.

του ίδιου, «Το μεταβαλλόμενο κομματικό σύστημα: σταθερή δημοκρατία, αμφισβητούμενος “εκσυγχρονισμός”», σε Featherstone Κ.(επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2007.

Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν.(επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα 1997.

Μακρυδημήτρης Α., *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999.

του ίδιου., *Ο «Μεγάλος Ασθενής». Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα 1999.

του ίδιου, «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

του ίδιου., *Υφαινόντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Σάκκουλας, Αντ. Ν. Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013.

Μάνεσης Α., *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1989.

Μανιτάκης Α., «Πολιτική αλλαγή και κοινοβουλευτική σταθερότητα», σε Διαμαντούρου Ν., Κιτρομηλίδη Π., Μαυρογορδάτου Γ.(επιμ.), *Οι εκλογές του 1981*, Εστία, Αθήνα 1984.

του ίδιου, *Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008.

του ίδιου, «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής», στο

www.constitutionalism.gr/ast/cov/MA/MANITAKIS_2011_11_3_20_0_23.pdf

του ίδιου, «Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας μεταπολιτευτικής περιόδου», σε www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/456politeiakemetabolesmel572012.pdf

του ίδιου., «Βουλευτική ασυλία και Δικαστική ευθύνη», *BHMA*, 6-10-2013.

Μαντζούφας Π., «Οικονομική κρίση και Σύνταγμα», στο www.constitutionalism.gr/html/ent/261/ent.2261.asp.

Μανωλκίδης Σ., «Η διασφάλιση της εσωτερικής ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης στο αναθεωρημένο Σύνταγμα. Προβλήματα και προοπτικές», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

Ματθίας Σ., «Διαφθορά και κρατική εξουσία», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 15, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2005.

Μαυρής Γ., «Κομματικό σύστημα και εκλογικός ανταγωνισμός στην Ελλάδα. Ο ελληνικός δικομματισμός στη δεκαετία 1994-2004», σε Βερναρδάκη Χ., Γεωργαντά Η., Γράβαρη Δ., Κοτρώγιαννου Δ.(επιμ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία, Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, τόμος α', Κριτική, Αθήνα, 2004.

Μαυρομούστακου Η., «Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημόσιου τομέα», *ΕφημΔΔ*, τχ. 2, 2006.

της ίδιας, «Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές», *ΕφημΔΔ*, 2/2012, σ. 236-249.

Μέλισσας Δ., «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Μενδρινού Μ., *Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι, 1974-2000*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000.

της ίδιας, «Η δυναμική αλλαγής και η διαχείρισή της στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 20, Δεκέμβριος 2002.

της ίδιας., «Ο θεσμός των ευρωεκλογών και τα μικρά πολιτικά κόμματα στην ελληνική πολιτική», σε Βερναρδάκης Χ.(επιμ.), *Η Κοινή Γνώμη στην Ελλάδα*, Ινστιτούτο VPRC, Λιβάνης, Αθήνα 2003.

Μεταξάς Α.-Ι., «Μεταθέσεις εξουσίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλο Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Μηναΐδης Σ., «Προσλήψεις και απαγόρευση μονιμοποιήσεων στο Δημόσιο Τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7,8 του αναθεωρημένου Συντάγματος», σε Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος β΄, Σάκκουλας, 2006.

Μουζέλης Ν., «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φουτμπολ», σε Πελαγίδη Θ.(επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα 2005.

Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., «Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

Μποτόπουλος Κ., «Περί “πολιτικής κρίσης”»: Μια πρόταση απομυθοποίησης», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλο Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Μπρεδήμας Α., «Η “συμφωνία” δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: θεσμικά και νομικά ζητήματα», *ΑΥΓΗ*, 9/05/2010.

Νέα Δημοκρατία, *Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση*, Δεκέμβριος 2014, σε www.nd.gr/web/oi_protaseis_mas_gia_ti_suntagmatiki_anatheorisi_gia_na_anoiksei_o_dromos_gia_ti_nea_metapoliteusi

Νικολακόπουλος Η., «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», σε Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80.Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Επιμ.: Λυριτζής Χ., Νικολακόπουλος Η., Θεμέλιο, Αθήνα 1990.

Ξηρός Θ., «Η αρχή της διαφάνειας στην περίπτωση των πολιτικών κομμάτων και των

υποψηφίων βουλευτών: τα οικονομικά τους στην παράγραφο 2 του άρθρου 29 του Συντάγματος», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: βασικές έννοιες- συνταγματική ιστορία*, Λιβάνης, Αθήνα 2007.

Παπαδημητρίου Γ., «Εκλογικό σύστημα και “πραγματικό” Σύνταγμα», σε *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα 1981.

Παπαδημητρίου Κ., Λιάσκα Α., «Σύγχρονοι τρόποι αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης», σε Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009.

Παπαδοπούλου Λ., «Μορφές “άμεσης νομοθεσίας”: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία», σε www.constitutionalism.gr/site/papadopoulou-direct-democracy/

Παπαθεοδώρου Θ., «Οι μεταπολιτευτικές πολιτικές διαστάσεις της επιλογής ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων», σε www.constitutionalism.gr/html/ent/969/ent.1969.asp.

Παπακωνσταντίνου Α., «Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π., *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

Παπαχρήστος Ν., «Ιστορία και ιστορικότητα των νέων συνταγματικών ρυθμίσεων για το εκλογικό σύστημα», στο Τσάτσος Δ./Βενιζέλος Ευ./Κοντιάδης Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

Παπούλιας Δ., Τσούκας Χ., *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα 1998.

Παπούλιας Δ. Β., Σωτηρόπουλος Δ. Α., Οικονόμου Χ. Ι., *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης. Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Ποταμός, Αθήνα 2002.

Παππάς Τ., «Κομματικό σύστημα και εκλογικός ανταγωνισμός στην Ελλάδα, 1981-2001», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 17, 2001.

Πασσάς Α., Τσέκος Θ., *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2009.

Πάσχος Γ., «Δικομματισμός και λειτουργία του πολιτεύματος», σε Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, *Οι εκλογές του 1981*, Επιμ.: Διαμαντούρος Ν., Κιτρομηλίδης Π., Μαυρογορδάτος Γ., Εστία, Αθήνα 1984, σ. 192-207.

Παυλόπουλος Π., «Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του ‘Μνημονίου’», 2010,

στο www.constitutionalism.gr/ast/cov/AV/AVLOPOULOSMnimonio.pdf.

Πικραμένος Μ., «Δικαιοσύνη και Πολιτεία στα χρόνια της 7^ς Ελληνικής Δημοκρατίας. Από τη μεταπολίτευση στην αυγή του νέου αιώνα», στο συλλογικό τόμο, *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας*, Κριτική, Αθήνα 2004, τόμος α΄.

Πρεβεζάνου Κ., «Η αξιοκρατία στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση», σε Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009.

Ράπτη-Βελή Ν., «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», σε Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π.(επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

Σαματάς Μ., «Η διοικητική μεταρρύθμιση στις μυλόπετρες της κοινωνικο-οικονομικής και πολιτικής ανασφάλειας: η αυξανόμενη ζήτηση απασχόλησης στο Δημόσιο και η συνεχιζόμενη κομματική και διοικητική κακοδιοίκηση στις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού στον δημόσιο τομέα», σε Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η.(επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2009.

Σπανού Κ., «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση. Η εκλογική ενεργοποίηση των αυτοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», σε Λυριτζή Χ., Νικολακόπουλου Η.(επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Θεμέλιο, Αθήνα 1990.

της ίδιας., «‘Penelope’s Suitors’: Administrative Modernisation and Party Competition in Greece», *West European Politics*, 19:1, 1996.

της ίδιας., «ΠΑΣΟΚ και Δημόσια Διοίκηση: η δύσκολη μαθητεία», σε Σπουρδαλάκης Μ.(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998.

Σπουρδαλάκης Μ., «Ελληνικός λαϊκισμός και αυταρχικός κρατισμός», σε Μουζέλης Ν. κ.ά., *Λαϊκισμός και πολιτική*, Γνώση, Αθήνα 1989.

του ίδιου, «Από το ‘Κίνημα διαμαρτυρίας’ στο ‘νέο ΠΑΣΟΚ’», σε του ίδιου(επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998.

του ίδιου, «Το κομματικό φαινόμενο: εξέλιξη και συγκυρία», σε Τσάτσου Δ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα 2003.

του ίδιου, «Πρόλογος», σε Ελευθερίου Κ., Τάσσης Χ., *ΠΑΣΟΚ. Η άνοδος και η πτώση(;) ενός ηγεμονικού κόμματος*, Σαββάλας, Αθήνα 2013.

Σπουρδαλάκης Μ., Παπαβλασόπουλος Ε., «Κόμματα, ομάδες συμφερόντων και οι μετασχηματισμοί στο σύστημα εκπροσώπησης. Πέρα από τις θεωρίες της κρίσης.», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

Σταθάκης Γ., «Η δημοσιονομική κρίση της ελληνικής οικονομίας», σε Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας, *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*, Gutenberg, Αθήνα 2011.

Συρίγος Α., «Νόμοι υπάρχουν αλλά δεν εφαρμόζονται: Δύο έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας- Ελλάδος», σε Κουτσούκη Κ., Σκλιά Π., *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Σιδέρης, Αθήνα 2005.

ΣΥ.ΡΙΖ.Α., *Θέσεις για το Πολιτικό Σύστημα*, Κείμενο Επιτροπής για το Πολιτικό Σύστημα, Ιούνιος 2014σε www.syriza.gr/theseis/pros_diavoulefsi_politiko_systhma.pdf

Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

του ίδιου, «Σύνταγμα και πολιτική υπό το φως των νέων δεδομένων: τα διακυβεύματα, οι δυνατότητες, τα όρια», σε

www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/0sotirelispolitiki210511.pdf

του ίδιου, «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε: www.constitutionalism.gr/html/ent/186/ent.2186.asp

του ίδιου., « Το Σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. Προς έναν νέο συνταγματισμό;», www.constitutionalism.gr/site/wpcontent/mgdata/pdf/sotirelissyntagmastinkrisicovershet.pdf

Σωτηρόπουλος Δ., *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Ποταμός, Αθήνα 2001.

του ίδιου, *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα 2007.

Τασόπουλος Γ., «Η συνταγματική θέση της δικαιοσύνης στο πολιτικό μας σύστημα», σε Τσάτσου Δ., Βενιζέλου Ευ., Κοντιάδη Ξ.(επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.

του ίδιου, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2007.

Τζέμος Β., «Η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011.

Τσακαλώτος Ε., «Η ελληνική οικονομική κρίση», σε Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας, *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*, Gutenberg, Αθήνα 2011.

Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Θεωρητικό θεμέλιο*, τόμος α΄, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1985.

του ίδιου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, β΄ τόμος, β΄ έκδοση, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

του ίδιου, *Εσωκομματική δημοκρατία: οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής*, Γαβριηλίδης, Αθήνα 2008.

Τσίρμπας Γ., «Η υποχώρηση του δικομματισμού μετά τις εκλογές του 2007: τα χαρακτηριστικά, οι αιτίες και η ισχύς του φαινομένου», σε Κωνσταντινίδη Γ., Μαραντζίδη Ν., Παππά Τ.(επιμ.), *Κόμματα και πολιτική στην Ελλάδα. Οι σύγχρονες εξελίξεις*, Κριτική, Αθήνα 2009.

Φουντεδάκη Π., *Τα δικαιώματα των βουλευτών. Βουλή των βουλευτών ή Βουλή των κοινοβουλευτικών ομάδων;*, τόμος α΄, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Χαραλάμπης Δ., *Πελαταιακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1989.

του ίδιου, «Η σχέση ιδιωτικού και δημοσίου στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», σε *Όρια και σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού*, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα 1996.

Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό δίκαιο*, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Θεσ/νίκη 2003.

του ίδιου, «Η κρυφή γοητεία της δυναστείας: Η κρίση του πολιτικού συστήματος και η ανάδειξη του Πρωθυπουργού», σε Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ.(επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

του ίδιου, *Ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Επίκεντρο, Θεσ/νίκη 2009.

του ίδιου, «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός “στήριξης της ελληνικής οικονομίας” από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής», σε

www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/xrysogonosxamenitimi.pdf

του ίδιου, «Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης», σε Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ.(επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2011.

του ίδιου, «Σχεδιάσμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μια άλλη αναθεώρηση», www.constitutionalism.gr/ast/cov/9X/9XRYSOGONOSsxediasma210511.pdf

του ίδιου, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων*, Λιβάνης, Αθήνα 2013.

του ίδιου., «Το αίτημα της σεισάχθειας», *Έθνος*, 16-09-2013.

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία:

Lavdas K., Mendrinou M., «Contentious Europeanisation and the Public Mind: Greece in Comparative Perspective», P. Sklias and N. Tzifakis (eds.), *Greece's Horizons*, The Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy Series on European and International Affairs, DOI 10.1007/978-3-642-34534-0_4, Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy, Athens 2013.

Spanou C., «Penelope's Suitors': Administrative Modernisation and Party Competition in Greece», *West European Politics*, 19:1, 1996.

ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η **Μαρία Φωτιάδη** γεννήθηκε το 1989 στα Χανιά Κρήτης.

Το 2012 αποφοίτησε από το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης με βαθμό Πτυχίου «*Λίαν Καλώς*» 8.38 εκατοστά και το ακαδημαϊκό έτος 2013-2014 εισήχθη στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «*Πολιτική Ανάλυση & Πολιτική Θεωρία*» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης(ΦΕΚ Ιδρύσεως: 753/τ. Β'/19.5.2004 και ΦΕΚ Τροποποίησης: 1610/τ.Β'/17.8.2007).

Κατά τη διάρκεια των προπτυχιακών της σπουδών έλαβε τρεις υποτροφίες: υποτροφία εισαγωγής από το *Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών*, για το ακαδημαϊκό έτος 2006-2007, υποτροφία εισαγωγής από τις *Μινωικές Γραμμές Α.Ε.*, για το ακαδημαϊκό έτος 2006-2007 και υποτροφία φοίτησης από το *Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών*, για το ακαδημαϊκό έτος 2008-2009. Κατά τις μεταπτυχιακές της σπουδές διετέλεσε και υπότροφος του *Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων & Έρευνας*(ΕΛΚΕ) του Πανεπιστημίου Κρήτης.

Μιλάει Αγγλικά και έχει γνώσεις χειρισμού Η/Υ(πιστοποιητικό ECDL).