

Ο διορισμός βουλευτών ως υπουργών και η διάκριση των εξουσιών¹

Νέστορας Ε. Κουράκης

Καθηγητής Νομικής Πανεπιστημίου Λευκωσίας

και Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών

I. Εισαγωγικά

1. Το θέμα το οποίο θα πραγματευθώ στη συνέχεια -και το οποίο, εξ όσων γνωρίζω, ελάχιστα έχει απασχολήσει μονογραφικά έως τώρα, παρά την κρισιμότητά του, την Ελληνική συνταγματική επιστήμη- είναι το κατά πόσον ο διορισμός ενός βουλευτή σε θέση υπουργού προσκρούει ενδεχομένως στη συνταγματικά θεμελιωμένη αρχή διάκρισης των εξουσιών (ά. 26 Συντ.) και ειδικότερα στη διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Σημειώνεται ότι το θέμα αυτό, μετά από μια σύντομη επισκόπηση συγκριτικού δικαίου και ιστορικής εξέλιξης στην Ελλάδα, θα προσεγγισθεί από δύο πλευρές: Εν πρώτοις θα εξετασθεί από τη σκοπιά της συνταγματικής θεωρίας, δηλ. μέχρι ποίου σημείου επιτρέπεται στην υπό κρίση περίπτωση η διασταύρωση των εξουσιών, μέσω της οποίας επιχειρείται στις σύγχρονες δημοκρατίες η άμβλυση της αρχικώς κρατήσασας απόλυτης διάκρισης των εξουσιών. Στη συνέχεια, κατά δεύτερον, η εξέταση του θέματος θα γίνει και υπό το πρίσμα μιας πραγματολογικής προσέγγισης συνδεόμενης με τα ειδικότερα ζητήματα και τις ιδιαιτερότητες που αναφέρονται στο πεδίο της Ελληνικής πραγματικότητας, κυρίως όσον αφορά την προώθηση από τους βουλευτές-υπουργούς των πελατειακών τους σχέσεων μέσω του υπουργικού τους αξιώματος.

1. Η παρούσα μελέτη αφιερώνεται στον Ομότιμο Καθηγητή *Ιωάννη Καράκωστα*, σε ένδειξη ιδιαίτερης τιμής για το σπουδαίο έργο και την προσωπικότητά του, και αποτελεί την εισήγησή μου στο Νομικό Συνέδριο που διοργανώθηκε στο Οίτυλο Μάνης (26-28.6.2015) από την Ένωση Εισαγγελέων Ελλάδος και τον Δικηγορικό Σύλλογο Γυθείου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες εκφράζονται και από τη θέση αυτή για την πολύτιμη αρωγή στη σύνταξη του τελικού κειμένου προς τον πρ. Υπουργό Δικαιοσύνης *Ιωάννη Μ. Βαρβιτσιώτη* και προς τους συναδέλφους μου στα Πανεπιστήμια Αθηνών και Λευκωσίας *Συνταγματολόγους Σπύρο Βλαχόπουλο* και *Κωνστ. Στρατηλάτη*.

II. Συγκριτικές Παρατηρήσεις

2. Χρήσιμο είναι ήδη στο σημείο αυτό, και πριν από την προσέγγιση της προβληματικής του θέματος, να δοθεί μια γενικότερη εικόνα συγκριτικού δικαίου για το πώς αντιμετωπίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και σε Ευρωπαϊκές Χώρες η δυνατότητα άσκησης υπουργικών καθηκόντων από μέλη της νομοθετικής εξουσίας (Κοινοβουλίου ή και Γερουσίας, όπου αυτή υπάρχει):

3. Σε χώρες με προεδρικό ή ημιπροεδρικό πολίτευμα, όπως αντιστοίχως αφενός οι ΗΠΑ και η Κύπρος, και αφετέρου η Γαλλία, το ασυμβίβαστο καθιερώνεται πλήρως, με την έννοια ότι απαγορεύεται ρητά η ταυτόχρονη κατοχή της ιδιότητας του μέλους και της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας (εφεξής, μονολεκτικά: *ασυμβίβαστο*): ά. εδ. 6§2 ΣυντΗΠΑ, ά. 59§2 κυπρΣυντ, ά. 23 γαλλΣυντ. Όμως, και σε σειρά άλλων Ευρωπαϊκών χωρών που έχουν μεν κοινοβουλευτικό πολίτευμα, αλλά στις οποίες η επίδραση των διδασκαλιών της Γαλλικής Επανάστασης 1789 περί διάκρισης των εξουσιών υπήρξε καθοριστική (πρβλ. ά. 16 γαλλ. Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1789), το ασυμβίβαστο έχει καθιερωθεί προ πολλού στο Σύνταγμά τους, τουλάχιστον για όσο διάστημα διαρκεί μια υπουργική θητεία: Ελβετία (ά. 144§1), Βέλγιο (ά. 50), Ολλανδία (ά. 57§2), Λουξεμβούργο (ά. 54§1), Αυστρία (ά. 70§2), Νορβηγία (ά. 62§2), Πορτογαλία (ά. 154§1), Βουλγαρία (ά. 68§2) κ.λπ. Στον αντίποδα υπάρχουν χώρες που αναγνωρίζουν είτε στο Σύνταγμά τους είτε ως (άγραφη) συνθήκη του πολιτεύματός τους την υποχρεωτική σύμπτωση των δύο ιδιοτήτων, δηλ. του μέλους νομοθετικού σώματος και υπουργικού συμβουλίου, μέσα στο πνεύμα μιας ιδιαίτερης έμφασης στην ιδέα του κοινοβουλευτισμού, ο οποίος προσδίδει έτσι στο Κοινοβούλιο, ως φορέα της νομοθετικής εξουσίας, τη θεσμική υπεροχή απέναντι στις άλλες δύο εξουσίες. Τέλος, στον ενδιάμεσο χώρο κινούνται άλλες Ευρωπαϊκές χώρες όπως και η Ελλάδα, όπου δεν είναι ανάγκη να έχει εκλεγεί κανείς βουλευτής για να γίνει υπουργός, αλλά και εάν είναι ήδη βουλευτής, δεν χρειάζεται να παραιτηθεί από τη βουλευτική του ιδιότητα ή να ανασταλεί η εν λόγω ιδιότητα προκειμένου αυτός να ασκήσει τα υπουργικά του καθήκοντα. Κατά την εφαρμογή πάντως τέτοιων ρυθμίσεων, ως υπουργοί διορίζονται κατά κανόνα οι βουλευτές και μόνο κατ' εξαίρεση οι λεγόμενοι εξωκοινοβουλευτικοί υπουργοί (π.χ. Ελλάδα, Γερμανία, Ιταλία)².

2. Πρβλ. *Constance Grewe & Hélène Ruiz Fabri*, *Droits constitutionnels européens*, Paris: P.U.F., 1995, ιδίως σελ. 526-527 και *Gordana Siljanovska-Dankova & Tanja Karamisheva-Jovanovska*, *Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*, Venice Commission, Strasbourg, 31.1.2013, ιδίως σελ. 14 επ., προσβάσιμο και στο διαδίκτυο. Αξίεπαινη και η προσπάθεια των *Κώστα Γ. Μαυριά & Αντ. Μ. Παντελή*, «Συνταγματικά Κείμενα, Ελληνικά και Ξένα», Αθήνα/Κομοτηνή: εκδ. Α.Ν. Σάκουλα, γ' έκδ. 1996, όπου παρατίθενται τα κείμενα όλων των συνταγμάτων της Ελλάδας, καθώς και των συνταγμάτων ή συνταγματικών θεσμών (εν όλω ή εν μέρει) του Ηνωμένου Βασιλείου, των ΗΠΑ, της Γαλλίας, του Βελγίου, της Ελβετίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας της Πορτογαλίας, της Ισπανίας, της Τουρκίας, της Κίνας, καθώς και των Δημοκρατιών που δημιουργήθηκαν ή αναδιοργανώθηκαν στην Ανατολική Ευρώπη

III. Νομοθετική αντιμετώπιση του θέματος στην Ελλάδα

4. Ειδικότερα στη νεότερη Ελλάδα και δη σε ένα πρώτο στάδιο, υπό την επίδραση των γαλλικών επαναστατικών Συνταγμάτων (ιδίως αυτού της 22.8.1795) προβλέφθηκε τόσο στο Σχέδιο Συντάγματος - «Νέα Πολιτική Διοίκησης» του Ρήγα Βελεστινλή (ά. 62 επ., 75), όσο και στο Σύνταγμα της Επιδαύρου 1822 (Σκ') ένα πενταμελές Διευθυντήριο που θα ασκούσε καθήκοντα εκτελεστικής εξουσίας και που θα απαρτιζόταν από μέλη εκλεγόμενα «εκτός των μελών του Βουλευτικού» (έτσι η διατύπωση στο Σύνταγμα Επιδάουρου 1822 -πρβλ. και Σύνταγμα Τροιζήνας 1827, άρθρα 63 και 129, από τα οποία θεωρώ ότι προκύπτει ασυμβίβαστο). Ωστόσο, αρχικά με το Σύνταγμα του Αστρους 1823 (§§ κγ' επ.) και αργότερα με το Σύνταγμα 1844, η κατάσταση άλλαξε καθοριστικά ως προς το υπό συζήτηση θέμα, καθώς η συνύπαρξη των δύο ιδιοτήτων, βουλευτή και υπουργού θεωρήθηκε ότι δεν έπρεπε επ' ουδενί λόγω να αποκλεισθεί συνταγματικά. Θεσπίσθηκε έτσι σε γενικό μεν επίπεδο στον κατά συνταγματική εξουσιοδότηση εκδοθέντα ειδικό «περί Εκλογής Νόμο της Διοικήσεως» του 1822 (παρ. στ')³, αλλά ιδίως επί λέξει στο ά. 81 εδ. α' του Συντάγματος 1844, η ακόλουθη διάταξη: «Οι Υπουργοί ψηφοφορούν εις την Βουλήν και την Γερουσίαν τότε μόνον όταν ήναι μέλη αυτών» (πρβλ. ά. 88 ΒελγΣυντ 1831), διατύπωση που παρείχε προφανώς στον πρωθυπουργό τη διακριτική ευχέρεια ως προς το κατά πόσον ένας υπουργός θα προερχόταν ή όχι από το νομοθετικό σώμα. Ηδη όμως τότε, αμέσως μετά το επαναστατικό κίνημα της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843, υπήρχε ένας οιονεί παροξυσμός υπέρ της αρχής του κοινοβουλευτισμού, που δεν άφηνε πολλά περιθώρια για διορισμό εξωκοινοβουλευτικών υπουργών. Χαρακτηριστική για το πνεύμα υπέρ του κοινοβουλευτισμού που επικράτησε τότε είναι εν προκειμένω η ακόλουθη περικοπή ομιλίας βουλευτή από τα Πρακτικά της Εθν. Συνέλευσης για το Σύνταγμα 1844⁴: «Εις μάτην ήθελέ τις θέσει φραγμούς εις τας ορμάς και το κινούν δημοκρατικόν πνεύμα ενός βουλευτικού σώματος· οι φραγμοί ούτοι ανίσχυροι, ήθελον δια μιας συντριβή, αι δε επανειλημμένοι συζητήσεις εντός αυτού αδύνατον είναι να καταβάλωσι την ορμήν...»

μετά την κατάργηση της ΕΣΣΔ το 1989. Πάντως οι αναφορές των συνταγματικών ρυθμίσεων που γίνονται στην παρούσα εργασία έχουν ως βάση τα επίσημα κείμενα συνταγμάτων της κάθε χώρας που ανευρίσκονται σήμερα στο διαδίκτυο.

3. Συγκεκριμένα, στη διάταξη αυτή προβλέφθηκε ότι «οι παραστάται [=βουλευτές] εκλέγουν πέντε μέλη και μεταξύ αυτών ένα Πρόεδρον και ένα Αντιπρόεδρον (...), είναι δ' αδιάφορον να εκλεγώσι εις ταύτα [τα αξιώματα] τόσοσιν εκ των παλαιών, όσον εκ των νέων παραστατών, και ακόμη εκ των άλλων Ελλήνων, άνδρας όμως επ' αρετή και συνέσει διαστελλομένους» -βλ. Βιβλιοθήκη της Βουλής των Ελλήνων, Αρχεία της Ελληνικής Παλιγγενεσίας 1821-1832, αρ. 3, Αθήνα 2001 (φωτομηχανική ανατύπωση από την έκδοση του 1971), σελ. 134.
4. Βλ. Πρακτικά της εν Αθήναις της Τρίτης Σεπτεμβρίου Εθνικής των Ελλήνων Συνελεύσεως, εν Αθήναις, εκ του Βασιλικού Τυπογραφείου, 1844, Ανατύπωση «Ποντίκι» 1993, σελ. 287.

5. Παρόμοια διατύπωση με εκείνη του Συντάγματος 1844 ακολούθησαν και τα εν συνεχεία ψηφισθέντα Ελληνικά Συντάγματα του 1911 (ά. 78), του 1927 (ά. 90) και του 1952 (ά. 78, προτελευταία παράγραφος). Αντίθετα, τα δύο επονομαζόμενα «Συντάγματα» 1968 και 1973 προέβλεψαν (ά. 88§2) ότι: «Εξαιρέσει του Πρωθυπουργού και των Αντιπροέδρων της Κυβερνήσεως, ουδείς βουλευτής δύναται να διορισθεί μέλος της Κυβερνήσεως ή Υφυπουργός και αν ακόμη παραιτηθεί του βουλευτικού αξιώματος». Τέλος, το ισχύον Σύνταγμα δεν περιέχει μεν πλέον ειδική διάταξη για το υπό συζήτηση θέμα, ωστόσο το υπονοεί όταν στο ά. 84§7 αυτού αναφέρει ότι «κατά την ψηφοφορία για τις πιο πάνω προτάσεις [δυσπιστίας] ψηφίζουν οι Υπουργοί και Υφυπουργοί που είναι μέλη της Βουλής». Επίσης το ισχύον Σύνταγμα ρητά προβλέπει τον θεσμό των μονίμων υπηρεσιακών Υφυπουργών (ά. 81§2), δηλ. Υφυπουργών που δεν είναι βουλευτές, αλλά προέρχονται από θέσεις ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων (παλαιότερα υπήρχε τέτοιου είδους Υφυπουργός στο Υπουργείο Εξωτερικών, αλλά πλέον ο θεσμός αυτός -κακώς κατά τη γνώμη μου- δεν προβλέπεται από την κοινή νομοθεσία).

6. Ενδιαφέρον είναι εδώ να σημειωθεί ότι κατά τη συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975, και πάλι -όπως το 1844- μέσα σε πνεύμα οιονεί παροξυσμού υπέρ της αρχής του κοινοβουλευτισμού, πράγμα εύλογο μετά την πτώση μιας επτάχρονης δικτατορικής διακυβέρνησης, ορισμένα από τα κόμματα της αντιπολίτευσης (Ενωση Κέντρου - Νέα Δυνάμεις και ΠΑΣΟΚ) υπέβαλαν χωριστές προτάσεις (που όμως δεν υπερψηφίσθηκαν) για να υπάρξει συνταγματική διάταξη περί του ότι, αντίστοιχα, «ουδείς δύναται να διορισθεί Πρωθυπουργός ή Υπουργός αν δεν είναι βουλευτής» και «ουδείς δύναται να διορισθεί ή να παραμείνη μέλος της Κυβερνήσεως αν δεν είναι βουλευτής». Ενδιαφέρον είναι μάλιστα ότι η πρόταση αυτή επανήλθε πρόσφατα επί τάπητος και από τον συνταγματολόγο *Κώστα Χρυσόγονο*⁵, με το σκεπτικό (πέραν άλλων επιχειρημάτων), ότι «θα εξέλιπε έτσι το φαινόμενο των “δοτών” υπουργών και υφυπουργών που καταλαμβάνουν τις θέσεις αυτές χωρίς να έχουν υποστεί επιτυχώς τη βάσανο της διεκδίκησης της λαϊκής ψήφου με “απευθείας ανάθεση” από τον πρωθυπουργό - κομματικό ηγεμόνα, και συνεπώς δεν εκφράζουν παρά μόνο την αυθαιρεσία του τελευταίου».

7. Μέσα σε αυτό το κλίμα υπέρ της ιδέας του κοινοβουλευτισμού, έγιναν στη μεταδικτατορική Βουλή την 16.4.1975 αξιοσημείωτες τοποθετήσεις⁶, που έδωσαν κάποιαν εξήγηση ως προς την αναγκαιότητα μιας σύμπτωσης, έστω και εθιμικά, των ιδιοτήτων βουλευτή και υπουργού και που κινήθηκαν προπάντων προς τρεις ειδικότερες κατευθύνσεις. Ότι, δηλ.,

5. Βλ. *Κ. Χρυσόγονου*, Σχεδιάγραμμα εκδημοκρατισμού: Δώδεκα σκέψεις για μια άλλη αναθεώρηση, στο συλλογικό έργο: *Ξ. Κοντιάδη* (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης*, Αθήνα: Σαββάλας, 2012, σελ. 74-91: 79-80.

6. Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομελείας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Εθν. Τυπογραφείο, Αθήνα, Αύγουστος 1975.

με τη σύμπτωση αυτή θα ήταν δυνατόν: Να ενισχυθούν οι εξουσίες της Βουλής, η οποία σε σύγκριση με τα άλλα δύο συνταγματικά όργανα εξουσίας χαρακτηρίσθηκε ως ο «φτωχός συγγενής» (*N. Αλαβάνος*, σελ. 298.α των Πρακτικών). Να διασφαλίζεται μέσω της επιλογής των υπουργών από Βουλευτές «η έκφραση της λαϊκής θελήσεως» (*A. Παπανδρέου*, σελ. 300.α-β). Και, να αποκλείεται η χρησιμοποίηση προσώπων εκτός Βουλής [εννοείται εδώ: κυρίως τεκνοκρατών], «ώστε τουλάχιστον να έχουμε σε ένα νυξημένο βαθμό τον έλεγχο του Σώματος και να έχουμε επίσης την κατασφάλιση ότι το πρόσωπο αυτό [δηλ. ο υπουργός] δεν θα είναι υπεύθυνο έναντι του εντολέως του, αλλά θα είναι υπεύθυνο έναντι του Λαού» (*Λ. Κύρκος*, σελ. 305.β). Ακόμη και από την πλευρά της κυβερνητικής πλειοψηφίας θεωρήθηκε ότι είναι προτιμότερη η σύμπτωση βουλευτικής και υπουργικής ιδιότητας, καθώς «η ομαλή συνεργασία Βουλής και Κυβερνήσεως υπηρετείται αποτελεσματικώς όταν οι Υπουργοί προέρχονται εκ του ίδιου Σώματος, προ του οποίου λογοδοτούν και της εμπιστοσύνης του οποίου έχουν ανάγκη» (*Κ.Ε. Παπακωνσταντίνου*, σελ. 309.β). Τέλος, υπήρξε και η άποψη ότι με τη θέσπιση των εξωκοινοβουλευτικών υπουργών «μειώνομεν και το κύρος της Βουλής. Διότι κατ' αυτόν τον τρόπον δηλώνομεν εις τον ελληνικόν λαόν, ότι αυτοί που εξέλεξε, δεν είναι άξιοι να τον κυβερνήσουν. Και ταυτοχρόνως του κάνομεν και ένα έλεγχο, λέγοντάς του, ότι κακώς εξέλεξε αυτούς τους ανθρώπους, πράγμα που δεν έχομεν κανένα δικαίωμα» (*Ι. Σκουλαρίκης*, σελ. 311.β-312.α).

8. Από τις ανωτέρω τοποθετήσεις προκύπτει όμως ότι το ζήτημα που απασχόλησε τότε τα μέλη της Αναθεωρητικής Βουλής ήταν πρωτίστως μήπως στις κυβερνήσεις που θα συγκροτούνταν εφεξής περιλαμβάνονταν εξωκοινοβουλευτικοί τεκνοκράτες ή άλλα πρόσωπα που δεν θα είχαν προηγουμένως εκλεγεί Βουλευτές και άρα θα στερούνταν της λαϊκής νομιμοποίησης από το εκλογικό σώμα. Αντιθέτως, κανείς από όσους έλαβαν τον λόγο δεν αντιμετώπισε -έστω και *de constitutione ferenda*- την περίπτωση κατά την οποία (σύμφωνα με το αντίστοιχο γαλλικό πρότυπο) προέρχεται μεν κάποιος από τη Βουλή, δηλ. έχει όντως εκλεγεί Βουλευτής και έχει, επομένως, τη λαϊκή νομιμοποίηση, αλλά στη συνέχεια, επειδή διορίζεται υπουργός, παραιτείται από μέλος του Κοινοβουλίου ή αναστέλλεται η βουλευτική του ιδιότητα. Επίσης, κανείς από τους αγορητές δεν προσέγγισε το θέμα από την άποψη της διάκρισης της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία, ούτε και από την άποψη των προβλημάτων που δημιουργούνται στη διαιώνιση ενός αναξιοκρατικού πελατειακού συστήματος (διεκπεραίωση «ρουσφετιών» κ.λπ.) λόγω της συνύπαρξης στο ίδιο πρόσωπο των ιδιοτήτων του βουλευτή και του υπουργού. Όμως και τα ίδια τα επιχειρήματα που ακούσθηκαν στη Βουλή για ανάγκη να είναι κάποιος *και* υπουργός *και* βουλευτής, ώστε να «εκφράζει τη λαϊκή θέληση» και να είναι έτσι υπεύθυνος «έναντι του λαού» δεν νχούν με πειστικότητα. Πράγματι, είναι σαφές ότι η «λαϊκή θέληση» διατρανώνεται μέσω της ψήφου εμπιστοσύνης την οποία λαμβάνει μια λαοπρόβλητη Κυβέρνηση (άρα και οι υπουργοί της, έστω και εξωκοινοβουλευτικοί) όταν παρουσιάζεται για πρώτη φορά ενώπιον της Βουλής

(ά. 84§1 Συντ.), ενώ και η «ευθύνη του υπουργού έναντι του λαού» διασφαλίζεται μέσω της τυχόν απόρριψης ενός νομοσχεδίου του από την ελέγχουσα νομοθετική εξουσία ή και μέσω της κατάθεσης ψήφου δυσπιστίας εις βάρος του (ά. 84§2 Συντ.).

9. Σημειώνεται ότι στις μετέπειτα αναθεωρήσεις του Συντάγματος το ζήτημα του ασυμβίβαστου των ιδιοτήτων βουλευτή και υπουργού δεν τέθηκε επί τάπητος ως πρόταση από κάποιον κομματικό σχηματισμό, ούτε και συζητήθηκε, έστω και ακροθιγώς, στις αρμόδιες επιτροπές και τη Βουλή. (Υπήρξαν μόνο κάποιες ανταλλαγές απόψεων το 1996 ως προς το κατά πόσον θα μπορούσε να τύχει καλύτερης αξιοποίησης ο προαναφερθείς θεσμός του μόνιμου υπηρεσιακού υφυπουργού⁷). Ωστόσο, το θέμα του ασυμβίβαστου επανήλθε επί τάπητος με την είσοδο του τρέχοντος αιώνα, αρχικά με τον Ιανουάριο 2000, με θετική απόφαση στο Προσυνέδριο της «Νέας Δημοκρατίας», και στη συνέχεια τον Ιούλιο 2011 και εκ νέου τον Απρίλιο 2014, με τις προτάσεις που κατατέθηκαν τότε προς διαβούλευση για τη συνταγματική αναθεώρηση από το εν λόγω κόμμα. Επίσης και ο *Ιωάννης Βαρβιτσιώτης*, διακεκριμένο στέλεχος της Νέας Δημοκρατίας, πρώην υπουργός, βουλευτής και ευρωβουλευτής, ήδη από το 1997, σε βιβλία και συνεντεύξεις του, έχει συμπεριλάβει το υπό συζήτηση θέμα τού ασυμβίβαστου στη δέσμη των προσωπικών του προτάσεων για τη συνταγματική αναθεώρηση και συνεχίζει να υποστηρίζει αυτές τις ιδέες έως πρόσφατα (π.χ. στο έργο του «Συνταγματικοί Στοχασμοί», 2014)⁸.

10. Ας μη νομισθεί, πάντως, ότι το θέμα αυτό αντιμετωπίζεται θετικά μόνον από την κεντροδεξιά παράταξη. Στο διαδίκτυο μπορεί κανείς εύκολα να εντοπίσει και δημοσιεύματα διανοητών από την αντίπερα όχθη, όπως ο *Σταύρος Λυγερός*⁹ και ο *Βασίλης Ξυδιάς*¹⁰, οι οποίοι τάσσονται αναφανδόν υπέρ του ασυμβίβαστου, με επιχειρήματα που κλιμακώνονται αντίστοιχα από την ανάγκη «απελευθέρωσης» της νομοθετικής εξουσίας, «ώστε να λειτουργήσει ως πραγματικό αντίβαρο στη θεσμική παντοδυναμία της εκτελεστικής εξουσίας», έως το πρόταγμα για «πραγματική διάκριση εξουσιών» με μεταρρυθμίσεις που θα περιλαμβάνουν π.χ. την αυτοδιοίκηση στο δικαστικό σώμα και το ασυμβίβαστο υπουργού - βουλευτή.

7. Πρβλ. Βουλή των Ελλήνων, Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής, Αθήνα, Ιούνιος 1997, ιδίως σελ. 25 και 54, καθώς και Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος και της Ολομέλειας της Βουλής επί των Προτάσεων για την Αναθεώρηση Διατάξεων του Συντάγματος, Αθήνα 1998, ιδίως σελ. 449.

8. *Ιωάνν. Μ. Βαρβιτσιώτη*, Συνταγματικοί Στοχασμοί, Πρόλογος *Αντ. Μανιτάκη*, Αθήνα/Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκουλα, 2014, σελ. 35-40.

9. *Σταύρου Λυγερού*, Ένα ασυμβίβαστο που ανοίγει προοπτικές, εφημ. «Καθημερινή» της 27.4.2012, προσβάσιμο και στο διαδίκτυο.

10. *Βασ. Ξυδιά*, Ασυμβίβαστο υπουργών - βουλευτών, εφημ. «Ελευθεροτυπία» της 4.2.2013, προσβάσιμο και στο διαδίκτυο.

IV. Συνταγματική Προσέγγιση

11. Σκόπιμο είναι στο σημείο αυτό να διερευνηθεί διεξοδικότερα η σύγχρονη σημασία της αρχής διάκρισης των εξουσιών στον νομικό μας πολιτισμό και στη συνέχεια να επιχειρηθεί η ένταξη τού υπό συζήτηση ασυμβίβαστου βουλευτή - υπουργού στο πλαίσιο αυτής της αρχής.

12. Η διάκριση των εξουσιών υπήρχε ως ιδέα ήδη στην αρχαία Ελλάδα (*Αριστοτ.*, Πολιτ. Δ' - 1297b) και Ρώμη (*Πολυβίου*, Ιστορ., VI, 11-18), αλλ' η πλήρης ανάπτυξή της κατά τη νεότερη εποχή έγινε, ως γνωστόν, από τον *Montesquieu* στο κλασικό έργο του «Το Πνεύμα των Νόμων» (1748). Ιδίως στο 11^ο βιβλίο, κεφ. VI αυτού του έργου, ο *Montesquieu* θεωρεί ότι η υπερσυγκέντρωση των εξουσιών σε ένα πρόσωπο ή σε μία αρχή δημιουργεί πρόσφορες συνθήκες για ανάπτυξη δεσποτικών ή τυραννικών καθεστώτων, λόγω του ανέλεγκτου τρόπου με τον οποίο μπορεί σε τέτοιες περιπτώσεις να ασκηθεί η εξουσία. Γι' αυτό και προτείνει τη διάκριση, τον διαχωρισμό των εξουσιών στη γνωστή τριμερή μορφή τής νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, ώστε η μία να ελέγχει και να περιορίζει την άλλη. Βεβαίως, έχει λεχθεί (ιδίως από τον *Eu. Βενιζέλο*¹¹) ότι η διάκριση αυτή πρέπει να ενταχθεί στο ιστορικό της πλαίσιο και να ερμηνευθεί ως προσπάθεια αντίθεσης του *Montesquieu* προς τον δεσποτισμό της εποχής του, οπότε και διαμορφώνονταν οι θεσμικές βάσεις του αστικού κράτους· και ότι επομένως σήμερα, που έχουν καταλυθεί τα δεσποτικά καθεστώτα, η διάκριση των εξουσιών δεν μπορεί να έχει την ίδια σημασία όπως τότε. Ωστόσο η αρχή της διάκρισης των εξουσιών θεωρώ ότι και σήμερα έχει να διαδραματίσει πρωτεύοντα ρόλο στον τρόπο άσκησης της εξουσίας, καθώς η απουσία ή ο παραγκωνισμός της μπορούν να υποθάψουν άλλες μορφές δεσποτισμού, πολύ πιο ύπουλες και αδιόρατες από εκείνες της εποχής του *Montesquieu*, και εννοώ εδώ τις περιπτώσεις όπου το κράτος μετεξελίσσεται σε «ενός ανδρός αρχή», ή σε «ενός κόμματος αρχή», άρα σε κράτος όπου οι λειτουργίες της πολιτείας συγχέονται πλήρως και ελέγχονται απολύτως μέσα σε ένα νομιμοφανές κέλυφος υποτιθέμενης διάκρισης των εξουσιών.

13. Υπό την οπτική αυτή γωνία, δικαίως η αρχή της διάκρισης των εξουσιών (ή, κατά μία άλλη άποψη: η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, σύμφωνα και με τη διατύπωση του ά. 26 Συντ., χωρίς όμως να είναι εδώ εφικτό να υπεισέλθει κανείς στη γνωστή συζήτηση περί του εάν υπάρχουν μία ή περισσότερες κρατικές εξουσίες¹²) αποτελεί πρωταρχική και

11. *Eu. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα/Κομοτηνή: εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 383.

12. Πρόκειται, βεβαίως για τη γνωστή αντιπαράθεση περί του εάν υπάρχει μία ενιαία, «καθολικώς ενωμένη κρατική εξουσία με τριπλό πρόσωπο (*trias politica*)» κατά τον Kant στη Θεωρία Δικαίου, §45, οπότε οι κρατικές λειτουργίες τελούν σε σχέση αλληλοσυμπλήρωσης (πρόκειται για μια περισσότερο κεντρο-ευρωπαϊκή προσέγγιση), ή εάν αντιθέτως υπάρχουν τρία διακριτά μεταξύ τους συμπλέγματα εξουσίας, που λειτουργούν μεταξύ τους με σχέση αλληλοελέγχου και αλληλοεξισορρόπησης (περισσότερο βορειοαμερικανική

μη αναθεωρητέα διάταξη της συνταγματικής μας έννομης τάξης. Συνάμα, όμως, συνιστά θεσμική προϋπόθεση της Δημοκρατίας και του Κράτους Δικαίου, αλλά και του σεβασμού των ατομικών δικαιωμάτων¹³ -εν τέλει, δε, ασπίδα προστασίας του πολίτη από τις κάθε είδους καταχρήσεις και αυθαιρεσίες της κρατικής εξουσίας. Μάλιστα, στη βιβλιογραφία του Συνταγματικού Δικαίου γίνεται συχνά λόγος για «θεσμικά αντίβαρα», «νομικούς φραγμούς» ή, κατά τον *Αριστόβουλο Μάνεση*, για «ανασχές και εξισορροπήσεις» (αγγλικά: checks and balances, με θεωρητικό πρωτεργάτη τον αμερικανό James Madison, γερμανικά: gegenseitige Kontrolle, γαλλικά: contrepoids)¹⁴, έτσι ώστε να περιορίζεται η παντοδυναμία μιας εν τοις πράγμασι ενίοτε μονολιθικής κρατικής εξουσίας.

14. Βέβαια, όπως αναφέρθηκε ήδη στο Προοίμιο αυτής της μελέτης, κατά τη νεότερη εποχή -λόγω και της πολυπλοκότητας της σύγχρονης κρατικής εξουσίας- παρατηρείται άμβλυση της αρχής διάκρισης των εξουσιών και μια -έως ένα βαθμό- διασταύρωσή τους, ώστε να εξασφαλίζεται ισορροπία και ενδεχομένως καλύτερη συνεργασία των οργάνων του κράτους μεταξύ τους¹⁵. Ωστόσο στη διασταύρωση εξουσιών, όπως ετόνισε ο *Μάνεσης* στο Συνταγματικό του Δίκαιο¹⁶ το 1967, «κρατικά όργανα, αρμόδια συνήθως και κυρίως δια πράξεις αναγομένες εις μίαν συγκεκριμένην εξουσίαν είναι [μόνο] δευτερευόντως αρμόδια και δια πράξεις των οποίων η άσκηση ανήκει κατά κανόνα εις την αρμοδιότητα των οργάνων άλλης εξουσίας». Τονίζεται εδώ ιδιαίτερα η λέξη «δευτερευόντως», που θεωρώ ότι αποτελεί το «κλειδί» για τα όρια στη διασταύρωση των εξουσιών, τουλάχιστον σε κανονιστικό - δεοντολογικό επίπεδο. Υπό το πρίσμα δηλ. αυτό, η δεύτερη αρμοδιότητα στη διασταύρωση των εξουσιών πρέπει να είναι δευτερεύουσα και όχι παράλληλη με τη άλλη, έτσι ώστε εν τέλει η διάκριση των εξουσιών να διατηρεί τον σκληρό πυρήνα της, τη βασική της δηλ. υπόσταση και λειτουργικότητα.

προσέγγιση) -πρβλ. *Αντ. Μανιτάκη*, Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Ελεγχος της Συνταγματικότητας, Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 1994, σελ. 312 επ.

13. Πρβλ., *Αντ. Μανιτάκη*, ό.π., 1994, σελ. 311 επ. και 328 επ.

14. *Ευ. Βενιζέλος*, ό.π., 2008, σελ. 391 και διεξοδικότερα: *Γιάννη Α. Τασόπουλου*, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του συντάγματος, Αθήνα/Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 2007, ιδίως σελ. 15 επ., όπου και ταξινόμηση των θεσμικών αντιβάρων κατά περιεχόμενο, φορέα, νομικοπολιτική λειτουργία κ.λπ. Με συνοπτικό τρόπο και σύμφωνα με τη φρασεολογία του Madison, σε συντάγματα όπου τα θεσμικά αντίβαρα λειτουργούν αποδοτικά, «οι εξουσίες διακυβέρνησης είναι έτσι χωρισμένες και εξισορροπημένες μεταξύ των διαφόρων σωμάτων, ώστε να μην μπορούν να υπερβούν τα νομικά τους όρια, χωρίς να ελέγχονται και να περιορίζονται αποτελεσματικά από τις άλλες» (*Γιάννης Τασόπουλος*, ό.π., σελ. 24). Βέβαια, κλασική και πρωτοποριακή διατριβή στο θέμα αυτό θεωρείται το έργο του *Αριστ. Μάνεση* «Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος», τ. Ι (1956 - επανεκδόθηκε από τις εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα το 1991, στη σειρά της Κλασικής Νομικής Βιβλιοθήκης, αρ. 20) και τ. ΙΙ (1965 στις εκδ. Αφών Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη).

15. *Αντ. Μανιτάκης*, ό.π., 1994, σελ. 317 και σημ. 62.

16. *Αριστ. Μάνεση*, Συνταγματικόν Δίκαιον. Πανεπιστημιακά Παραδόσεις, Αθήναι/Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 1967, σελ. 356, κατά παραπομπή από *Αντ. Μανιτάκη*, ό.π., 1994, σελ. 316.

15. Όμως τούτο δεν φαίνεται να συμβαίνει στην υπό συζήτηση περίπτωση του ασυμβίβαστου. Πράγματι, μία από τις κομβικές λειτουργίες της ελληνικής εκτελεστικής εξουσίας αποτελεί η σύνταξη νομοσχεδίων τα οποία προωθούνται στη νομοθετική εξουσία προς ψήφιση, ενώ, αντίστοιχα, μία από τις πρωταρχικές λειτουργίες της νομοθετικής εξουσίας είναι ο ενδελεχής έλεγχος και η τυχόν έγκριση των υποβαλλομένων από την εκτελεστική εξουσία νομοσχεδίων. *Επομένως, ο υπουργός - βουλευτής που φέρνει ο ίδιος ή άλλος συνάδελφός του στη Βουλή ένα νομοσχέδιο προς ψήφιση και στη συνέχεια το ελέγχει και το ψηφίζει, επιτελεί στην ουσία δύο αντιμαχόμενους και συγκρουόμενους ρόλους, αυτόν του ελεγχόμενου και αυτόν του ελέγχοντος*¹⁷, χωρίς βεβαίως να μπορεί να θεωρηθεί ότι κάποιος από τους δύο αυτούς ρόλους είναι δευτερεύων. Συνεπώς στην περίπτωση του υπουργού - βουλευτή δεν φαίνεται να υπάρχει, κατά τη γνώμη μου, αρμονία με την αρχή διάκρισης των εξουσιών. Τουναντίον φαίνεται να ανακύπτει σοβαρή αντίθεση με αυτήν, καθώς απουσιάζει τελείως το «αντίβαρο» ενός άλλου οργάνου που θα περιόριζε τη συγκέντρωση εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας στο ίδιο πρόσωπο, ώστε να αποτρέπονται οι εκ μέρους του προσώπου αυτού αυθαιρεσίες κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας, τούτο, δε, ιδίως ενόψει και του γεγονότος ότι, όπως υποστηρίζεται, τα κατατιθέμενα από υπουργούς νομοσχέδια γίνονται από τη Βουλή αποδεκτά «με σχεδόν ολοκληρωτική βεβαιότητα» και ότι, υπό το πρίσμα αυτό, «η συγχώνευση της εκτελεστικής εξουσίας και της νομοθετικής εξουσίας [στην Ελλάδα] είναι πλήρης»¹⁸. Επίσης, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι επιτρέπεται να συμπεριλαμβάνονται στην τυπολογία της «διασταύρωσης» των εξουσιών ορισμένες κρίσιμες πτυχές της κρατικής δράσης, όπως οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Βουλής, οι οποίες ωστόσο αποδυναμώνονται με τις αρμοδιότητες του υπουργού ως βουλευτή.

16. Εξάλλου, το ασυμβίβαστο υπουργού - βουλευτή δεν είναι απαραίτητο γνώρισμα μόνο των προεδρικών ή ημiproεδρικών πολιτευμάτων, που έχουν υιοθετήσει από ετών τον εν λόγω θεσμό, καθώς, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, υπάρχουν οκτώ τουλάχιστον Ευρωπαϊκές χώρες με κοινοβουλευτικό πολίτευμα αλλά και με ταυτόχρονη καθιέρωση του ασυμβίβαστου στο σύνταγμά τους. Τη δυνατότητα, άλλωστε, εγκαθίδρυσης ασυμβίβαστου μεταξύ της ιδιότητας του βουλευτή και εκείνης του υπουργού σε κοινοβουλευτικό πολίτευμα, όπως αυτό που ισχύει στην Ελλάδα, αποδέχεται και ο *Ευάγγελος Βενιζέλος* στο έργο του «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», 2008¹⁹.

17. Η πατρότητα του επιχειρήματος αυτού ανάγεται στον Στρατηγό de Gaulle, σε λόγο που εκφώνησε στην Bayeux το 1946 -βλ. *Ch. Debbasch/J.-M. Pontier/J. Bourdon/J.-Cl. Ricci, Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris: Economica, 19903, σελ. 751.

18. *Μικ. Μητσόπουλου & Θεοδωρή Πελαγίδη*, Κατανοώντας την Κρίση στην Ελλάδα, μτφρ. *Γ. Μπαρουξή*, Αθήνα: Ψυχογιός, 2012, σελ. 106.

19. Σελ. 386.

17. Ενόψει των ανωτέρω, συνταγματικά ευκαταία ή ακόμη και επιβεβλημένη φαίνεται να είναι η καθιέρωση του ασυμβίβαστου. Αλλωστε, όπως ορθά επεσήμανε ο *Αντώνης Μανιτάκης* σε πρόσφατο κείμενο του²⁰, η καθιέρωση του ασυμβίβαστου θα έχει και θετικές επιπτώσεις στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα, καθώς «θα ενισχύσει το ρόλο του βουλευτή και θα αναβαθμίσει το κοινοβούλιο, διότι θα το προσανατολίσει στο κύριο έργο του, στη νομοθετική λειτουργία, και θα του επιτρέψει να ασκήσει ελεύθερα το ελεγκτικό του έργο. Παράλληλα [το κοινοβούλιο] θα μπορεί να λειτουργήσει πραγματικά, ως αντισταθμιστική και εξισορροπητική θεσμική δύναμη απέναντι στην εκτελεστική και κυβερνητική εξουσία». Εδώ θα μπορούσε κανείς να συμπληρώσει και το επιχείρημα ότι εφόσον οι υπουργοί δεν θα αποτελούν πλέον μέλη της Βουλής και θα ασχολούνται αποκλειστικά με το κυβερνητικό τους έργο, η μειωμένη ούτως ή άλλως συμμετοχή τους στο έργο της Βουλής θα αναπληρώνεται από τους επιλαχόντες βουλευτές, οι οποίοι αντιθέτως θα μπορούν έτσι να αφιερώσουν ολόκληρο τον χρόνο και τον ενθουσιασμό τους στα κοινοβουλευτικά τους καθήκοντα, χωρίς να θεωρούν τη βουλευτική τους ιδιότητα ως ένα μεταβατικό απλώς στάδιο («σκαλοπάτι») για να γίνουν αργότερα υπουργοί - βουλευτές.

V. Οι Ελληνικές Ιδιαιτερότητες

18. Υπάρχει, όμως, και μια άλλη διάσταση του προβλήματος, ιδίως σε σχέση με την Ελληνική πραγματικότητα, που συνηγορεί για την υιοθέτηση του ασυμβίβαστου. Στο μέτρο, δηλ., κατά το οποίο οι συνταγματικές ρυθμίσεις θα πρέπει, όπως ορθά υποστηρίζεται από τον *Ξενοφώντα Κοντιάδη*²¹, να ερμηνεύονται επί τη βάση και «των εξωσυνταγματικών μεταβλητών που επηρεάζουν τη συνταγματική μηχανική, όπως της δομής του κομματικού συστήματος και της πολιτικής κουλτούρας», αναγκαία καθίσταται και η έρευνα τού κατά πόσο συμβάλλει στην επίλυση κρίσιμων προβλημάτων της χώρας, ή αντιθέτως τα επιδεινώνει, η ακολουθούμενη πρακτική του διορισμού βουλευτών σε θέσεις υπουργών. Στο ειδικότερο αυτό πλαίσιο προβληματισμού, ο *Αντώνης Μανιτάκης*, στο προαναφερθέν κείμενό του, επικεντρώνοντας την προσοχή του στον τρόπο με τον οποίο ασκούνται συνήθως τα υπουργικά καθήκοντα στην Ελλάδα, υπογραμμίζει και τα ακόλουθα: Η καθιέρωση του ασυμβίβαστου είναι «πρωταρχικής σημασίας για μια ουσιαστική αλλαγή στα κοινοβουλευτικά μας ήθη και για μια σοβαρή ρήξη με το πελατειακό σύστημα, που είναι η βασική αιτία της βαθιάς κρίσης αξιοπιστίας που διέρχεται το πολιτικό σύστημα και ειδικά

20. Πρόκειται για τον Πρόλογο που έγραψε ο *Αντ. Μανιτάκης* στο προαναφερθέν ανωτ. (σημ. vii) έργο του *Ιωάννη Μ. Βαρβιτσιώτη* «Συνταγματικοί Στοχασμοί», Αθήνα/Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 2014, σελ. VII-XVI: XIII-XIV.

21. *Ξ. Κοντιάδη*, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα. Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί, Αθήνα: Παπαζήσης, 2015, σελ. 236 -βλ. και σελ. 21. Επίσης: *Σπ. Βλαχόπουλου*, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος. Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, Αθήνα: εκδ. Ευρασία, 2014, σελ. 135 επ.

τα κόμματα (...). Θα απαλλάξει ακόμη τους Βουλευτές από το βάρος των προσωπικών εξαρτήσεων και της αναζήτησης της σταυροδοσίας μέσω αποκλειστικά των προσωπικών εξυπηρετήσεων».

19. Βέβαια, οι προσωπικές αυτές εξυπηρετήσεις είναι ορισμένες φορές ακόμη και δικαιολογημένες, όταν δηλ. απαιτείται η επιτάχυνση κάποιων νόμιμων διαδικασιών που προσκρούουν στην ανάληψη ψυχρότητα μιας περίπλοκης γραφειοκρατίας. Το πράγμα όμως αλλάζει όταν με τις πολιτικές παρεμβάσεις του υπουργού - βουλευτή προωθούνται για διορισμό, προαγωγή ή ευμενή μετάθεση άτομα μετρίων ικανοτήτων, που απλώς τυχαίνει να γνωρίζουν κάποιους ανθρώπους σε θέσεις-κλειδιά. Είναι προφανές ότι κάτι τέτοιο αποτελεί βάναιυση προσβολή των αρχών της αξιοκρατίας και, κατ' επέκταση, προσβολή του αισθήματος δικαίου των πολιτών και εν τέλει της κοινωνικής συνοχής. Επιπλέον, η κατάσταση αυτή οδηγεί σε κοινωνική νοοτροπία παρασιτισμού, αποδυνάμωση των δημόσιων θεσμών υπέρ των παρακαμπτηρίων οδών της συναλλαγής και, ακόμη, σε υπερφόρτωση του Δημόσιου Τομέα με μέτριους και υπεράριθμους υπαλλήλους, που αντί να παράγουν αποδοτικό έργο και να εξυπηρετούν τους πολίτες, καταλήγουν να συνιστούν πρόσκομμα στην καλή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και σοβαρή οικονομική επιβάρυνση για τον Έλληνα φορολογούμενο²².

20. Οι οδυνηρές συνέπειες του πελατειακού φαινομένου, που κατά την άποψή μου αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους λόγους για τη σημερινή παρακμιακή κρίση της χώρας, έχουν επισημανθεί εδώ και δεκαετίες από κορυφαίους Έλληνες στοχαστές, όπως π.χ. ο *Κοραΐης* και ο *Ροΐδης*. Έτσι, ο *Αδ. Κοραΐης* στα διεισδυτικά σχόλιά του για το Ελληνικό Προσωρινό Σύνταγμα Επιδάουρου του 1822 επισημαίνει²³: «...Άλλο κακόν [απορρέει] από την πολυπληθίαν των Λειτουργών [=υπουργών]. Αν υποθέσῃς, ότι καθείς από τους οκτώ τούτους λειτουργούς έχει χρείαν (και θέλει την γεννήσῃν, αν δεν την έχῃ) οκτώ ἢ δέκα υπολειτουργών, και οὔτοι πάλιν ενδεεστέρων άλλων υπηρετών, οι πολλοί οὔτοι εργάται αυξάνοντες την δαπάνην του δημοσίου θησαυρού, σμικρύνουν κατά λόγον αντίστροφον

22. Δεν υπάρχει βέβαια δυνατότητα στον περιορισμένο χώρο αυτής της μελέτης να επιχειρηθεί η διεξοδική ανάλυση του προβλήματος των πελατειακών σχέσεων σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο. Χρήσιμη είναι πάντως εδώ η υπόμνηση μιας διάκρισης, επάνω στην οποία επικεντρώνεται σε ικανό βαθμό και η νεότερη επί του θέματος επιστημονική συζήτηση, δηλ. η διάκριση των σχέσεων που έχουν οι εργαζόμενοι με το πολιτικό σύστημα, σε σχέσεις «με οριζόντιο τρόπο» (συνδικάτα κ.λπ.) και σε σχέσεις με «κάθετο τρόπο» (επιλεκτικές, προσωπικές ή οικογενειακές σχέσεις με μέλη των τοπικών και εθνικών πολιτικών ελίτ). Βλ. ιδίως *Νίκου Μουζέλη*, Ταξική δομή και σύστημα πολιτικής πελατείας: Η περίπτωση της Ελλάδας, στο συλλογικό έργο: *Γιώργ. Δ. Κοντογιώργη* (επιμ.), Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα: Εξάντας, 1987, σελ. 113-150: ιδίως 146 επ., κατά παραπομπή από τη μελέτη του *Δημ. Α. Σωτηρόπουλου* «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: Μια δύσκολη συμβίωση», 2007, σελ. 5, προσβάσιμη στο διαδίκτυο. Στο ίδιο πλαίσιο, σημαντική είναι και η συμβολή του *Χρυσάφη Ι. Ιορδάνογλου* «Κράτος και ομάδες συμφερόντων. Μια κριτική της παραδεδεμένης σοφίας», Αθήνα: Πόλις, 2013.

23. *Αδαμ. Κοραΐη*, Σημειώσεις εις το Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος του 1822 έτους, επιμ. Θεμ. Π. Βολίδου, εν Αθήναις, 1933, σελ. 52.

και τους κόπους του έργου των και διεγείρουν ακολούθως εις τας ψυχάς των πολιτών την ολέθριον επιθυμίαν να τρέχωσιν εις άκοπα κέρδη. Τοιουτοτρόπως, αμελούντες εμπορίαν, τέχνας και την μπτέρα των τεχνών γεωργίαν, μεταβάλλονται οι πολίται εις δορυφόρους και κόλακας της Κυβερνήσεως, φθειρόμενοι και φθείροντες, πωλούμενοι και πωλούντες ο ένας τον άλλον, έως να πωλήσωσι και την κοινήν της πολιτείας ελευθερίαν».

21. Επίσης και ο *Εμμ. Ροϊδης*, από την πλευρά του, δίνει τον ακόλουθο ορισμό στη λέξη «κόμμα» κατά την ...ελληνική του όρου αντίληψη: «[Κόμμα είναι] ομάς ανθρώπων ειδότων [=γνωρίζοντων] ν' αναγινώσκωσι και ν' ανορθογραφώσιν, εκόντων χείρας και πόδας υγιείς, αλλά μισούντων πάσαν εργασίαν, οίτινες, ενούμενοι υπό ένα οιονδήποτε αρχηγόν, ζητούσι ν' αναβιβάσωσιν αυτόν δια παντός μέσου εις την έδραν πρωθυπουργού, ίνα παράσχη αυτοίς τα μέσα να ζώσιν χωρίς να σκάπτωσι»²⁴.

22. Βέβαια, όπως σημειώνει ο δημοσιογράφος *Γιάννης Μαρίνος*²⁵, που παραθέτει επίσης σε κείμενό του αυτό το κλασικό απόφθεγμα του Ροϊδη περί Ελληνικού κόμματος, «ίσως η πλειονότητα [των δημοσίων υπαλλήλων], μολονότι αδικούμενοι και ενίοτε χλευαζόμενοι από τους εκλεκτούς του πελατειακού συστήματος, εργάζονται σκληρά και ευσυνείδητα». Όμως, όπως παρατηρεί ο ίδιος αμέσως πριν, «μέσα στο δημόσιο, και ο πιο ενθουσιώδης και φιλότιμος βαθμιαία αποθαρρύνεται και αδρανοποιείται μέσα στην διαδικασία της αχρηστεύσεως των καλών από τους κακούς, καθώς λειτουργεί και κει σχεδόν χωρίς εξαίρεση ο νόμος του Γκρέσαμ (το κακό νόμισμα διώχνει το καλό)».

23. Η διαχρονικότητα του πελατειακού κράτους και η παντοδύναμη παρουσία του στην Ελληνική ζωή και σήμερα, όπως και τότε, προκύπτει και από μαρτυρίες ορισμένων εξεχόντων Ελλήνων στοχαστών οι οποίοι -συνήθως λόγω και προσωπικής εμπειρίας- γνωρίζουν τα Ελληνικά πολιτικά πράγματα εκ του σύνεγγυς. Πρόκειται για μαρτυρίες που είναι πράγματι πολύτιμες, καθώς με αυτές γίνονται ακόμη περισσότερο κατανοητά τα ολέθρια αποτελέσματα από τις δοσοληψίες με ψηφοφόρους στα γραφεία των υπουργών - Βουλευτών.

24. Για παράδειγμα, ο *Στέλιος Ράμφος* σε συνεντεύξεις του το 2012 και το 2014²⁶ υπογραμμίζει: «Ζούμε σε μια κουλτούρα καθυστερημένη, προ-νεωτερική, η οποία δεν πιστεύει και δεν θέλει τους δημόσιους θεσμούς, επειδή ξέρει μόνο από οικογενειακούς και συγγενικούς δεσμούς. Κατ' επέκτασιν, βάσι της πολιτικής «ηθικής» γίνεται η συναλλαγή. Όταν δεν λειτουργούν οι θεσμοί, αποδίδουν οι συναλλαγές (...). Το πολιτικό σύστημα δεν αφήνει [το κράτος] να διαδραματίσει τον ιδιαίτερο ρόλο του οπότε αντί παροχής υπηρεσιών στους

24. Βλ. Απαντα *Εμμ. Ροϊδη* με επιμ. *Ε.Π. Φωτιάδου*, Αθήναι: εκδ. Βιβλος, τ. Β' , 1955, σελ. 670-671, αρχικά στην εφημ. «Ασμοδαίος» της 8.6.1875.

25. *Γιάννη Μαρίνου*, Οι βλαβερές συνέπειες του πελατειακού κράτους, περ. «Νέα Πολιτική», τχ. 12, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2014, σελ. 10-18: 16.

26. *Στέλιου Ράμφου*, Η Νίκη σαν Παρηγοριά, Αθήνα: εκδ. Αρμός (Μούσες) 20153, σελ. 84 και 225.

πολίτες προσφέρει εξυπηρετήσεις στους κομματικούς φίλους. Αν παραβλέψουμε αυτή την κρίσιμη παράμετρο, δεν θα καταλάβουμε ποτέ γιατί βρισκόμαστε μονίμως σε κρίση».

25. Σε αντίστοιχο μήκος κύματος κινείται και ο *Κώστας Σκανδαλίδης*, ο γνωστός Βουλευτής και πρώην υπουργός, στο ενδιαφέρον βιβλίο του «Οι Έλληνες. Τετράδια Πατριδογνωσίας» (2012)²⁷: «...Δίδαγμα της συνταγματικής μας ιστορίας είναι ότι (...) όλες οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις, από τις πιο συντηρητικές έως τις πιο ριζοσπαστικές, ενώ ξεκινούσαν με τη δυναμική που προσέφερε η λαϊκή υποστήριξη, ουδέποτε σχεδόν ολοκληρώνονται. Το πελατειακό κράτος υπερνικούσε τους θεσμούς, ο κρατισμός απορροφούσε τις μεταρρυθμίσεις, τα κόμματα ενσωματώνονταν στις κρατικές και εξουσιαστικές δομές και το τελικό αποτέλεσμα ήταν πάντοτε μια ημιτελής και ατελέσφορη δημοκρατία με ανολοκλήρωτους και ασθενικούς θεσμούς».

26. Τέλος και ο *Αλέκος Παπαδόπουλος*, πρώην υπουργός - Βουλευτής, που όχι λίγες φορές τόλμησε να πάει κόντρα στο ρεύμα, τονίζει στο έργο του «Πολεμώντας τον επόμενο Πόλεμο» (2014)²⁸ και τα εξής: «Το πολιτικό σύστημα είναι αυτό που από την εθνική ανεξαρτησία μέχρι σήμερα θεωρεί τη δημόσια διοίκηση ως δεξαμενή ψηφοθηρικής πελατείας για την αναπαραγωγή του. Είναι αυτό που καταρρακώνει γενιές ολάκερες ελληνοπαίδων συναλασσόμενο μαζί τους για μια θέση στο Δημόσιο και στη συνέχεια για όλες τις διαβίου προαγωγές τους. Είναι αυτό το οποίο εξοβέλισε κάθε έννοια αξιοκρατίας και αξιολόγησης του παραγόμενου έργου στη Δημόσια Διοίκηση την οποία έχει υποκαταστήσει με την κομματική αξιολόγηση και υποταγή» (οι υπογραμμίσεις από τον ίδιο).

27. Ωστόσο, η συνύπαρξη υπουργικού αξιώματος και βουλευτικής ιδιότητας στο ίδιο πρόσωπο, πέρα από την υπόθαλψη ενός αναξιοκρατικού και αντιθεσμικού πελατειακού συστήματος, οδηγεί και σε άλλα αρνητικά επακόλουθα, που έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ίδια την καλή λειτουργία του κράτους και περιγράφονται παραστατικά από τον επίσης πρώην υπουργό - Βουλευτή *Ιωάννη Μ. Βαρβιτσιώτη* τόσο στα παλαιότερα έργα του «Η Ελλάδα μπροστά στο 2000» (1998) και «Η αναγκαία Αναθεώρηση. Για ένα σύγχρονο Σύνταγμα» (2006), όσο και στο προαναφερθέν πρόσφατο έργο του «Συνταγματικοί Στοχασμοί» (2014). Συγκεκριμένα, κατά τον συγγραφέα, η σύμπτωση των δύο ιδιοτήτων, υπουργού και βουλευτή, αναγκάζει εν πρώτοις τον πολιτικό να ασχολείται με επιμέρους ζητήματα των ψηφοφόρων του, αντί να μένει απερίσπαστος στα υπουργικά του καθήκοντα και να υλοποιεί τους προγραμματικούς στόχους του υπουργείου του.

28. Επιπλέον, ο υπουργός - Βουλευτής αποφεύγει να λαμβάνει αποφάσεις με πολιτικό κόστος και να προχωρεί στις αναγκαίες για τον τόπο πραγματικά αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, καθώς θεωρεί ότι αυτό μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην επανεκλογή του ως

27. Αθήνα: εκδ. Καστανιώτη, σελ. 144.

28. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, σελ. 119.

βουλευτή (σε παρόμοια κατεύθυνση κινούνται και οι απόψεις του *Μελέτη Μελετόπουλου*, διακεκριμένου πολιτικού αναλυτή και πολιτικού επιστήμονα²⁹). Βέβαια, ο *Βαρβιτσιώτης* καταθέτει στα έργα του και τη ριζοσπαστική πρόταση να καθιερωθεί κώλυμα υποβολής υποψηφιότητας του υπουργού στην εκλογική περιφέρεια στην οποία είχε εκλεγεί, προτού γίνει υπουργός. Η πρόταση αυτή είναι εύστοχη, ως δραστικό μέτρο περιορισμού του πελατειακού κράτους, και κινείται προφανώς -από άποψη σκεπτικού- στην ίδια κατεύθυνση με τα λεγόμενα κωλύματα εκλογιμότητας του ά. 56 Συντ. για γενικούς ή ειδικούς γραμματείς υπουργείων κ.λπ. Ωστόσο μια τέτοια πρόταση προϋποθέτει αναθεώρηση του Συντάγματος, πράγμα το οποίο δεν φαίνεται εφικτό στο προσεχές μέλλον.

29. Αλλά τότε, εύλογα ανακύπτει το ερώτημα: Ποια η ωφέλεια να καθιερωθεί το ασυμβίβαστο και να αναστέλλεται η βουλευτική ιδιότητα του υπουργού, εάν κατά τα λοιπά ο υπουργός θα παραμένει ανεμπόδιτος στο υπουργικό του γραφείο να καλλιεργεί τις πελατειακές του σχέσεις, προκειμένου να εξασφαλίσει την προσεχή επανεκλογή του ως βουλευτή;

30. Η απάντηση στο ερώτημα είναι ότι ήδη η νομοθετική καθιέρωση του ασυμβίβαστου μπορεί αφ' εαυτής να εκπέμψει προς τους πολίτες και τους θεράποντες του πολιτικού μας συστήματος το ισχυρά συμβολικό μήνυμα ότι κάτι επιτέλους αλλάζει στην αντίληψή μας περί κράτους και περί πελατειακών σχέσεων, όπως αντίστοιχα συνέβη έως ένα βαθμό με την καθιέρωση του ΑΣΕΠ για -κατά το δυνατόν αντικειμενικές- προσλήψεις στο Δημόσιο, το 1994. Θα υπάρχει δηλ. μια επίσημη καταδίκη του πελατειακού συστήματος από τον ίδιο τον Νομοθέτη, μέσω των εκπροσώπων του εθνικού Κοινοβουλίου. Και αυτό θα είναι κάτι που δεν θα μπορεί να αγνοήσει πλέον ο υπουργός όταν θα θέλει να συναλλάσσεται με τους ψηφοφόρους του. Ούτε βεβαίως θα μπορεί να επικαλείται ελαφρά τη καρδία ότι μια τέτοια νομική δέσμευση δεν τον δεσμεύει και ηθικά και ότι δεν αποτελεί -σε τελευταία ανάλυση- κριτήριο της ίδιας της ηθικής του υπόστασης ως πολιτικού, ο οποίος ασφαλώς δεν θα ήθελε να του αποδοθεί το στίγμα του «πολιτικάντη» ή του «παλαιοπολιτικού».

31. Πάντως, είναι γεγονός ότι η καθιέρωση του ασυμβίβαστου από μόνη της θα είναι απλώς ένα πρώτο βήμα, το μήνυμα, δηλ. ότι αποκόπτεται ο ομφάλιος λώρος που συνδέει κατά κανόνα τον βουλευτή με τους ψηφοφόρους του. Για να υπάρξει, όμως, ουσιαστική αντιμετώπιση του πελατειακού κράτους είναι αναγκαίο να θεσπισθούν και άλλα συνδυαστικά μέτρα, που όλα μαζί θα στοχεύσουν στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, όπως π.χ. η μείωση του αριθμού των βουλευτών σε 200 και η ταυτόχρονη αναδιάρθρωση των εκλογικών περιφερειών, με το σπάσιμό τους σε ολιγοεδρικές (πρόταση *Αντ. Μανιτάκη* στο προαναφερθέν ανωτέρω κείμενό του). Επίσης, θα μπορούσε στο ίδιο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων να επεκταθεί κάπως και η «λίστα» των προτεινόμενων

29. Μελ. *Μελετόπουλου*, Να θεσπιστεί ασυμβίβαστο υπουργού - βουλευτή, εφημ. «Κόντρανιουζ» της 22.2.2015.

από ένα κόμμα υποψηφίων Βουλευτών, αρκεί βέβαια τα κριτήρια επιλογής των υποψηφίων Βουλευτών να έχουν αξιοκρατική θεμελίωση.

32. Πιστεύεται ότι με τα μέτρα αυτά, που μπορούν όλα να περιβληθούν *την απλή μορφή νόμου*, χωρίς δηλ. να χρειάζεται συνταγματική αναθεώρηση, θα γίνει επιτέλους κάποια αρχή. Και ότι θα διαμορφωθεί μια νέα πολιτική νοοτροπία, στο πλαίσιο της οποίας οι πολιτικοί μας θα προτείνονται πλέον και θα επιλέγονται πρωτίστως από τον κύκλο εκείνων των προσώπων που αγνοούν το πολιτικό κόστος και που αντί να σκέπτονται την επόμενη τετραετία, θα έχουν στο μυαλό τους την επόμενη γενιά ελληνοπαίδων, αυτήν δηλ. ακριβώς, της οποίας το μέλλον έχει ήδη σε μεγάλο βαθμό υποθηκευθεί και θυσιασθεί με ευθύνη των γονέων τους...