

«Αναζητώντας τη δημοκρατία των αντιβάρων: από την παραδοσιακή σε μία σύγχρονη προσέγγιση της έννοιας των *checks and balances*»¹

Απόστολος Βλαχογιάννης

Δ.Ν. Πανεπιστημίου Paris II Panthéon-Assas, ΣΕΠ Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή

Σύμφωνα με τη φημισμένη ρήση του Μοντεσκιέ, που περιέχεται στο βιβλίο του *Το πνεύμα των νόμων*, «για να μην μπορεί να γίνει κατάχρηση της εξουσίας, πρέπει αυτή να έχει οργανωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε η (μία) εξουσία να αναχαιτίζει την (άλλη) εξουσία»². Αντίστοιχα, ο Μπλάκστοουν παρατηρεί ως προς το βρετανικό Σύνταγμα, το οποίο αποτέλεσε εξάλλου πηγή έμπνευσης και για το Μοντεσκιέ, ότι «κάθε σώμα [δηλαδή η Βουλή των Λόρδων, η Βουλή των Κοινοτήτων και ο Βασιλιάς, που συναπαρτίζουν το Κοινοβούλιο][είναι] εξοπλισμένο με μια αρνητική εξουσία που επαρκεί για να αποκρούσει κάθε νεωτερισμό τον οποίο κρίνει άσκοπο ή επικίνδυνο»³.

Οι παραπάνω προτροπές, ιδίως αυτή του Μοντεσκιέ που έχει σημαδέψει την πολιτική και νομική σκέψη μέχρι σήμερα, μας εισάγουν στην καρδιά της προβληματικής των θεσμικών αντιβάρων ή αλλιώς *checks and balances*, η οποία μπορεί να αποδοθεί ως «έλεγχος και ισορροπίες» - γαλλιστί *freins et contrepoids*, δηλαδή «φρένα»/όρια και αντίβαρα. Ο Τζέφερσον, στις «Σημειώσεις για το Σύνταγμα της Βιρτζίνια», αναφέρεται στην έννοια των *checks and balances* ως το σύστημα στο οποίο «η κρατική εξουσία [έχει] διαιρεθεί και εξισορροπηθεί κατά τέτοιο τρόπο ανάμεσα σε διαφορετικά σώματα, ώστε κανένα να μην μπορεί να υπερβεί τα νομικά όριά του, χωρίς να ελέγχεται και να περιορίζεται αποτελεσματικά από τα υπόλοιπα σώματα»⁴. Τα δύο βασικά συστατικά της είναι επομένως ο αμοιβαίος έλεγχος των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία και η εργαλειακή αντιμετώπισή του ως μέσου αποτελεσματικής εξισορρόπησης των εξουσιών. Σκοπός δεν είναι η απόλυτη στεγανοποίηση των τριών λειτουργιών αλλά η ισορροπία μεταξύ τους μέσω της συνεχούς διάδρασης, κατά το πρότυπο του άγραφου βρετανικού Συντάγματος.

Ιστορικά η έννοια των *checks and balances* εντάσσεται, στην κλασική εκδοχή της, στο πλαίσιο των προβληματισμών που αναπτύχθηκαν ενόψει της σύνταξης του αμερικανικού Συντάγματος του 1787. Ο Μάντισον αναφέρεται χαρακτηριστικά, στα

¹ Το παρόν κείμενο εκφωνήθηκε στην Αθήνα, στις 15 Οκτωβρίου 2014, στο πλαίσιο των Σεμιναρίων Δημοσίου Δικαίου με τίτλο «Διάλογοι Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου» που διοργάνωσε η Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) σε συνεργασία με τον ΔΣΑ. Θα ήθελα να ευχαριστήσω την ΕΕΔ και ειδικότερα το Β. Τζέμο για την ευκαιρία που μου δόθηκε να συμμετάσχω στα Σεμινάρια και να παρουσιάσω αυτό το θέμα.

² «Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.» [Montesquieu, *De l'esprit des lois*, chap. IV, livre XI («Des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec la constitution»)].

³ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Volume I: *Of the Rights of Persons* (a facsimile of the 1st edition of 1765-1769), Chicago-London, The University of Chicago Press, 1979, p. 50-51.

⁴ T. Jefferson, «Notes on the State of Virginia», Query XIII: «Constitution» The constitution of the state, and its several charters?: «...the powers of government should be so divided and balanced among several bodies of magistracy, as that no one could transcend their legal limits, without being effectually checked and restrained by the others.»

Γράμματα για την Ομοσπονδία Ν° 48 και 51, στην ανάγκη «πρακτικής ασφάλειας κάθε [σώματος] από τις επεμβάσεις των άλλων», η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν «η εσωτερική δομή της κρατικής εξουσίας σχεδιαστεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε τα διάφορα συστατικά της μέρη να μπορούν, χάρη στις αμοιβαίες σχέσεις τους, να είναι το μέσο για να μην υπερβαίνει κανένα τις δικές του αρμοδιότητες»⁵. Η παραδοσιακή αυτή φιλελεύθερη προσέγγιση, που αποτυπώθηκε τελικά στο αμερικανικό Σύνταγμα, προβαίνει σε ένα συνδυασμό της λογικής των αντιβάρων με την αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών. Ο στόχος όμως παραμένει σε κάθε περίπτωση ίδιος: η αποφυγή συγκέντρωσης της εξουσίας σε ένα μόνο όργανο, γιατί κάτι τέτοιο συνιστά τον ορισμό της τυραννίας.

Υπό το φως αυτών των σκέψεων, διαπιστώνουμε ότι στη χώρα μας έχει δημιουργηθεί εδώ και καιρό – συγκεκριμένα μετά την αναθεώρηση του 1986 - ένα πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα που ομοιάζει στον κοινοβουλευτισμό τύπου Westminster και το οποίο έχει επιτρέψει τη συγκέντρωση ενός τεράστιου μέρους της κρατικής εξουσίας στον Πρωθυπουργό. Χαρακτηριστικά, ένας Πρωθυπουργός του οποίου το κόμμα διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, είναι κυρίαρχος στο Υπουργικό του Συμβούλιο (αρ. 37 παρ. 1 Σ) και στο Κοινοβούλιο (αρ. 84 Σ). Κατά συνέπεια ελέγχει, υπό κανονικές συνθήκες, απόλυτα την κοινοβουλευτική διαδικασία και τη νομοθετική παραγωγή (αρ. 82 παρ. 1 και 73 παρ. 1 Σ), μπορεί να διαλύσει πρόωρα το Κοινοβούλιο κατά βούληση (αρ. 41 παρ. 2 Σ) και επηρεάζει σημαντικά τόσο τη στελέχωση της Διοίκησης (άτυπα) όσο και την επιλογή της ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων (αρ. 90 παρ. 5).

Με βάση αυτές τις διαπιστώσεις προβάλλει αναμφίβολα ως καίριο συνταγματικό πρόταγμα η αναζήτηση θεσμικών αντιβάρων στην εξουσία του Πρωθυπουργού μέσω μιας δυναμικής προσέγγισης της έννοιας των *checks and balances*. Εντούτοις, τις περισσότερες φορές που γίνεται λόγος για αντίβαρο, η ελληνική συνταγματική θεωρία στρέφεται στα στερεότυπα της παραδοσιακής προσέγγισης. Συνέπεια αυτού είναι να εξετάζεται η έννοια των *checks and balances* υπό το πρίσμα μιας αντιπλειοψηφικής θεωρίας φιλελεύθερης (και αντιδημοκρατικής) προέλευσης, η οποία διατηρεί μεν σε ένα βαθμό την επικαιρότητά της, αλλά χρήζει θεμελιώδους αναπροσαρμογής, εφόσον σκοπεύεται η μεταφορά της σε ένα σύγχρονο κοινοβουλευτικό σύστημα, όπως αυτό της Ελλάδας. Είναι απαραίτητο, με άλλα λόγια, να υπερβούμε την παραδοσιακή προσέγγιση της έννοιας των αντιβάρων, που εμπνέεται κυρίως από την αμερικανική και γαλλική συνταγματική παράδοση, και να υιοθετήσουμε μια πιο μοντέρνα αντίληψη που θα λαμβάνει υπόψη της τα υπάρχοντα δεδομένα και ιδιομορφίες του κοινοβουλευτικού συστήματος.

Σε ένα πρώτο μέρος θα εξετάσουμε την παραδοσιακή προσέγγιση ασκώντας κριτική στις ξεπερασμένες και αντιπλειοψηφικές λύσεις που προκρίνει. Σε ένα δεύτερο μέρος, θα αναζητήσουμε μια πιο σύγχρονη προσέγγιση η οποία χαρακτηρίζεται και ως δημοκρατικότερη και ως αποτελεσματικότερη.

2. Η υπέρβαση της παραδοσιακής προσέγγισης

Η παραδοσιακή προσέγγιση της έννοιας των αντιβάρων εμπνέεται κυρίως από την αμερικανική και γαλλική συνταγματική παράδοση και την αντίστοιχη αρχιτεκτονική των θεσμών. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε αυτές τις δύο χώρες, το δόγμα

⁵ Μάντισον, Γράμμα Ν° 47: «The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.»

της διάκρισης ή ακριβέστερα του διαχωρισμού των εξουσιών παραμένει ακόμα επίκαιρο. Στην Αμερική ο διαχωρισμός αυτός έχει επιτευχθεί μέσω της πλήρους οργανικής διάκρισης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας (Πρόεδρος και Κογκρέσο), χωρίς αυτό ωστόσο να αποκλείει την άσκηση αμοιβαίων ελέγχων του κάθε οργάνου στη δράση του άλλου (προεδρικό βέτο, έγκριση της γερουσίας για τη σύναψη διεθνών συνθηκών κ.τ.λ.). Στη Γαλλία, όπου το σύστημα χαρακτηρίζεται ως ένα υβρίδιο μεταξύ κοινοβουλευτικού και προεδρικού συστήματος, έχει δημιουργηθεί, ιδίως μετά το –αντισυνταγματικό– δημοψήφισμα που προκήρυξε ο Ντε Γκωλ το 1962 για άμεση εκλογή του ΠτΔ, ένα δίπολο μεταξύ Προέδρου-Κυβέρνησης ως προς την εκτελεστική εξουσία και Προέδρου-Κοινοβουλίου ως προς τη νομοθετική εξουσία (κανονιστική αρμοδιότητα Προέδρου, αρ. 34 γαλλικού Σ).

Ο σκοπός επίκλησης αυτών των δύο παραδοσιακών μοντέλων από την ελληνική θεωρία είναι ο περιορισμός της εξουσίας της Κυβέρνησης και ιδίως του Πρωθυπουργού μέσω της δημιουργίας θεσμικών αντιβάρων. Προς αυτή την κατεύθυνση έχει προταθεί κατά καιρούς ενδεικτικά η ενίσχυση των ρυθμιστικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, ακόμα και αν αυτό απαιτεί άμεση εκλογή του από το λαό, η δημιουργία Γερουσίας ως αντιβάρου στον έλεγχο της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας από την Κυβέρνηση, η απαγόρευση διάλυσης της Βουλής πριν τη λήξη της θητείας της, καθώς και τέλος η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου για τον ουσιαστικό δικαιοκρατικό έλεγχο του νομοθετικού έργου.

Χωρίς να καταφύγουμε σε μια συλλήβδην αφοριστική κριτική όλων των παραπάνω προτάσεων, οι οποίες εμπεριέχουν αναμφίβολα στις διάφορες εκδοχές τους θετικά στοιχεία που θα πρέπει να μελετηθούν σοβαρά, θα πρέπει ωστόσο να επισημάνουμε ότι δείχνουν να εμπνέονται από μια εν πολλοίς ξεπερασμένη προσέγγιση της έννοιας των αντιβάρων η οποία βασίζεται στην αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών, όπως αυτή αποτυπώθηκε κυρίως στα τέλη του 18^{ου} αιώνα. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει αρχικά να σημειωθεί ότι αυτή η αντίληψη, επηρεασμένη από τη φιλελεύθερη πολιτική φιλοσοφία εκείνης της εποχής, προκρίνει λύσεις κατά βάση αντιπλειοψηφικές (αν όχι αντιδημοκρατικές). Βασίζεται δηλαδή στη λογική μιας διαρκούς παρεμπόδισης του έργου της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, ώστε να αποφευχθούν τυχόν παρεκτροπές, ενώ η αδράνεια της κρατικής εξουσίας προτιμάται σε τελική ανάλυση από τη δράση.

Επιπλέον, προϋποθέτει μια μηχανιστική αντίληψη της λειτουργίας του πολιτεύματος, σύμφωνα με την οποία οι διάφορες εξουσίες μπορούν όντως να απομονωθούν και να «στεγανοποιηθούν», ώστε σε έναν επόμενο στάδιο και μέσω της δημιουργίας ενός συστήματος διαδραστικών σχέσεων και αμοιβαίων ελέγχων μεταξύ των διαφόρων οργάνων, να επιτευχθεί η επιθυμητή ισορροπία. Μια τέτοια προσέγγιση στοχεύει στη θεωρητική διατύπωση «νόμων» που διέπουν τη λειτουργία του πολιτεύματος, χωρίς ωστόσο να δίνει έμφαση στην οργανική εξέλιξή του και στην αποτύπωση των πραγματικών σχέσεων εξουσίας που διαμορφώνονται ανάμεσα στα όργανα, αυτό που δηλαδή ονομάζεται «ζωντανό» Σύνταγμα.

Το πρόβλημα συνεπώς με μια τέτοια θεώρηση είναι διττό, ιδιαίτερα όταν πρόκειται να εφαρμοστεί σε ένα σύγχρονο κοινοβουλευτικό σύστημα. Από τη μία πλευρά, πρόκειται για μια προσέγγιση *αντιπλειοψηφική*, η οποία θέτει όρια στην ευχέρεια της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να εφαρμόσει το πολιτικό πρόγραμμά της, το οποίο έχει, σημειωτέον, εγκρίνει το εκλογικό σώμα. Από την άλλη πλευρά, μπορεί να χαρακτηριστεί ως προσέγγιση *αναποτελεσματική*, επειδή οι λύσεις που προσφέρει δε λαμβάνουν υπόψη την εξέλιξη του κοινοβουλευτικού συστήματος κατά

τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα και ιδίως την εγκάρσια τομή στη λειτουργία των εξουσιών που προκαλεί η ανάδυση του κομματικού φαινομένου⁶.

Όσον αφορά στο πρώτο σκέλος, δεν πρέπει να αγνοείται η συμβολή του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού, ακόμα και στην – μετά το 1986 - ελληνική εκδοχή του, στην πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας. Κατά πρώτον, το υπάρχον σύστημα αποφεύγει τη διάχυση της πολιτικής ευθύνης (ο Πρωθυπουργός είναι πάντα υπεύθυνος για την αποτυχία εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος και τυχόν απώλειας εκλογών) και, κατά δεύτερον, εξασφαλίζει τη μεγιστοποίηση της κυβερνησιμότητας (πρβ. το πρόσφατο περιστατικό του *government shutdown* στις ΗΠΑ και την ευελιξία που επέδειξε το ελληνικό σύστημα εν μέσω της κρίσης). Αντιθέτως, η δημιουργία θεσμικών αντιβάρων που δυσχεραίνουν την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου οδηγεί αναπόφευκτα στη διάχυση της πολιτικής ευθύνης (ποιος ευθύνεται τελικά για τη μη ψήφιση ενός νομοσχεδίου και γενικά για τη μη εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής) και ενδεχομένως σε πολιτικά αδιέξοδα (παρατεταμένη σύγκρουση μεταξύ Πρωθυπουργού και ισχυρού ΠτΔ ή μεταξύ Βουλής και ισχυρής Γερουσίας). Ιδιαίτερα σε μια χώρα με έντονη παράδοση πολιτικού ανταγωνισμού, που φτάνει συχνά σε ακραίες μορφές, το μείγμα προβλέπεται εκρηκτικό.

Αυτή η τελευταία παρατήρηση μας οδηγεί στο δεύτερο βασικό πρόβλημα της παραδοσιακής προσέγγισης, ότι δηλαδή αγνοεί πλήρως ή παραβλέπει τις διαστάσεις του κομματικού φαινομένου σήμερα. Δίνει έμφαση στην κλασική οριζόντια διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, χωρίς να επισημαίνεται ότι εντός του κοινοβουλευτικού συστήματος η διάκριση αυτή καθίσταται άνευ ουσιαστικού περιεχομένου. Υπό κανονικές συνθήκες, Κυβέρνηση και Βουλή συνδέονται οργανικά μεταξύ τους με αποτέλεσμα η εκτελεστική και η νομοθετική εξουσία να συγχέονται, σύμφωνα με τη γνωστή διαπίστωση του Bagehot (*fusion of powers*). Αντίστροφα, παραγνωρίζεται η καθοριστική διάκριση ανάμεσα στην κυβερνητική πλειοψηφία και την (αξιωματική) αντιπολίτευση. Αν ωστόσο δε ληφθεί υπόψη η κάθετη αυτή διάκριση, υπάρχει ο κίνδυνος να αναπαραχθεί οριζοντίως στα υπόλοιπα όργανα που υποτίθεται ότι θα λειτουργούν ως αντίβαρα (Πρόεδρος κομματικά χρωματισμένος, Γερουσία που ελέγχεται από το κόμμα που ελέγχει και τη Βουλή). Άρα το αποτέλεσμα ενδέχεται και σε αυτή την περίπτωση να είναι η έλλειψη ουσιαστικού και αποτελεσματικού ελέγχου στην εξουσία του Πρωθυπουργού.

Αντί επομένως να αναζητούμε την δημιουργία εξωτερικών αντιβάρων – αμφίβολης αποτελεσματικότητας - δε θα ήταν πιο σφύρον και θεσμικά «οικονομικό» να προσπαθήσουμε να ενισχύσουμε το «φυσικό», εντός του κοινοβουλευτισμού, αντίπαλο δέος της κυβέρνησης προσθέτοντας παράλληλα νέα αντίβαρα που θα λαμβάνουν ωστόσο υπόψη τα δεδομένα της κομματικής δημοκρατίας (*party system*);

3. Η αναζήτηση μιας σύγχρονης (αποτελεσματικής) προσέγγισης

Όπως τονίσθηκε και παραπάνω, η εμφάνιση και ενδυνάμωση των πολιτικών κομμάτων έχει συντελέσει σε μια μεταμόρφωση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών εντός του κοινοβουλευτικού συστήματος: το δίπολο εκτελεστική-

⁶ Η διαπίστωση αυτή ισχύει φυσικά και στα μη κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, όπως αποδεικνύει η εμφάνιση του κομματικού φαινομένου στις ΗΠΑ αμέσως μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος με τη δημιουργία από τον Τζέφερσον του Δημοκρατικού-Ρεπουμπλικανικού Κόμματος και την ψήφιση της 12^{ης} Τροπολογίας (*same ticket for President and vice-President*), καθώς και η προβληματική της «συγκατοίκησης» στη Γαλλία, όταν δηλαδή η βουλή ελέγχεται από κόμμα διάφορο εκείνου στο οποίο ανήκει ο Πρόεδρος.

νομοθετική εξουσία έχει πλέον αντικατασταθεί στην πράξη (αλλά σε μεγάλο βαθμό όχι ακόμα στη θεωρία) από το δίπολο κυβερνητική πλειοψηφία-(αξιοματική) αντιπολίτευση. Εύλογα προκύπτει ότι οποιαδήποτε ανάλυση και απόπειρα αναθεώρησης του Συντάγματος δε λαμβάνει υπόψη της αυτόν τον μετασχηματισμό, είναι καταδικασμένη να μην επιτύχει την εξισορρόπηση των εξουσιών, γιατί απλά θα αναπαράγει τις υπάρχουσες κομματικές διαιρέσεις ή θα δημιουργεί τις συνθήκες ενός αναπόδραστου πολιτικο-συνταγματικού *bras de fer* καταλύοντας έτσι ένα βασικό πλεονέκτημα του κοινοβουλευτικού συστήματος, δηλαδή την αποφυγή μιας ατέρμονης σύγκρουσης ανάμεσα στην εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία -κάτι που μπορεί να συμβεί ανά πάσα στιγμή στο λεγόμενο προεδρικό σύστημα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, κρίνεται αναγκαία η παράθεση μιας δέσμης προτάσεων που κινούνται στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός συστήματος «περιορισμένου κοινοβουλευτισμού» (*constrained parliamentarism*) κατά το πρότυπο του γερμανικού αλλά οψίμως και του βρετανικού συστήματος. Ένα τέτοιο σύστημα δεν αφαιρεί εκ προοιμίου από τον Πρωθυπουργό την εξουσία να κυβερνά αποτελεσματικά, αλλά παρέχει στην αντιπολίτευση θεσμικά μέσα ελέγχου της κυβέρνησης και διασφαλίζει, μέσω της σύστασης ανεξάρτητων αρχών, ότι οι όροι του δημοκρατικού παιχνιδιού δεν τροποποιούνται μονομερώς από τον εκάστοτε κυβερνώντα.

Ανάμεσα σε αυτές τις προτάσεις, διακρίνουμε αρχικά τον περιορισμό δυνατότητας διάλυσης της Βουλής από την Κυβέρνηση (αρ. 41 παρ. 2 Σ) χωρίς συμφωνία μέρους της αντιπολίτευσης. Αυτό θα συνιστούσε, κατά τη γνώμη μας, ένα αποτελεσματικό αντίδοτο στον πρωθυπουργοκεντρισμό, καθώς ο Πρωθυπουργός θα έχανε σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα να επιβάλλεται στους βουλευτές του και ιδίως στους κυβερνητικούς εταίρους του μέσω της διαρκούς απειλής προσφυγής στις κάλπες. Ταυτόχρονα, θα απαιτούσε τη συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη λήψη μιας πολύ σημαντικής πολιτικής απόφασης αφαιρώντας κατ'αυτόν τον τρόπο από την κυβέρνηση το στοιχείο του πολιτικού αιφνιδιασμού.

Κρίνεται επίσης σκόπιμο να αναδειχθεί η πολιτική-κοινοβουλευτική διάσταση ενός συστήματος (προληπτικού) συνταγματικού ελέγχου με την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, ή την αξιοποίηση του ΑΕΔ, που θα έχει ως βασικό στόχο την προστασία των δικαιωμάτων της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας (*audiatur et altera pars* κατά Κέλσεν). Στο Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο θα ασκεί προληπτικό έλεγχο κατά το πρότυπο του γαλλικού *Conseil constitutionnel*, πρέπει να προβλέπεται ρητά η δυνατότητα προσφυγής της αντιπολίτευσης, όχι μόνο για περιπτώσεις ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας αλλά κυρίως για λόγους παραβίασης των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, *interna corporis*, άσχετες-εκπρόθεσμες τροπολογίες: αρ. 74 παρ. 5 Σ). Μια τέτοια θεσμική μεταρρύθμιση αποτρέπει τον κυβερνητικό «στραγγαλισμό» των δικαιωμάτων της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας ενισχύοντας το πνεύμα της συναίνεσης αλλά και σε τελική ανάλυση το ίδιο το κύρος του νόμου.

Οι δύο αυτές θεσμικές μεταβολές, στόχο έχουν να δημιουργήσουν κανάλια συνεργασίας αλλά και να παράσχουν μέσα ελέγχου της Κυβέρνησης από την αντιπολίτευση. Γιατί πρέπει κάποια στιγμή η αντιπολίτευση να σταματήσει να βρίσκεται στο περιθώριο του κοινοβουλευτικού παιχνιδιού και να παρακινηθεί, με θεσμικό τρόπο, να επιδεικνύει πιο υπεύθυνη και εποικοδομητική στάση. Φυσικά κανείς δεν μπορεί να εγγυηθεί ότι μια τέτοια μεταβολή όντως θα συμβεί, αλλά τουλάχιστον θα πρέπει να εξασφαλισθούν τα κατάλληλα κίνητρα προς αυτή την κατεύθυνση.

Επιπρόσθετα, απαραίτητο είναι να δημιουργηθούν και εξωτερικά θεσμικά αντίβαρα. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να συσταθούν αρχές με εγγυημένη ανεξαρτησία από τα κόμματα -ή εξίσου να διασφαλισθεί η ανεξαρτησία των υπαρχόντων, οι οποίες θα μπορούν να αποτελέσουν ανάχωμα στην κυβερνητική παντοδυναμία ελέγχοντας τη διαφάνεια και την ομαλή λειτουργία (*fairness*) του δημοκρατικού παιχνιδιού (π.χ. έλεγχος πόθεν έσχεσ βουλευτών, έλεγχος οικονομικών των κομμάτων, αλλαγή εκλογικού συστήματος και χάραξη εκλογικών περιφερειών από ανεξάρτητη επιτροπή κατά το πρότυπο της *Electoral Commission* του Ηνωμένου Βασιλείου⁷).

Τέλος, εν όψει όλων αυτών δεν πρέπει να αγνοηθεί η σημασία της αξιοκρατικής στελέχωσης της διοίκησης (από τεχνοκράτες). Η διάβρωση της διοίκησης από τον εκάστοτε κυβερνητικό-κομματικό μηχανισμό, που οδηγεί αναπόφευκτα στην παραβίαση της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων (αρ. 29 παρ. 3 Σ) και της αρχής της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης, είναι πράγματι ένα εξαιρετικά ανησυχητικό φαινόμενο. Γιατί αν οι ίδιοι άνθρωποι - κυριολεκτικά μιλώντας- που κυβερνούν και νομοθετούν μπορούν να καθορίζουν ή να επηρεάζουν και την εφαρμογή των νόμων, τότε ο κίνδυνος της αυθαιρεσίας και της διαφθοράς είναι αναπόφευκτος.

4. Επίλογος

Συμπερασματικά, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη δημιουργίας θεσμικών αντιβάρων, αλλά εξίσου αναγκαία είναι και η προσαρμογή τους τόσο στο πλαίσιο του κοινοβουλευτισμού και των αλλαγών που έχει επιφέρει στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών όσο και στο πλαίσιο των ιδιαιτεροτήτων του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Διαφορετικά, κάθε επιχειρούμενη μεταβολή είναι καταδικασμένη να αποτύχει ως προς το στόχο του αποτελεσματικού ελέγχου της πρωθυπουργικής εξουσίας και της δημιουργίας μιας πραγματικής «Δημοκρατίας των αντιβάρων».

⁷ Η Εκλογική Επιτροπή δημιουργήθηκε το 2000 από την *Political Parties, Elections and Referendums Act (PPERA)*. Στόχος της είναι επί λέξει να διασφαλίσει την «ακεραιότητα και δημόσια εμπιστοσύνη στις δημοκρατικές διαδικασίες εντός του Ηνωμένου Βασιλείου». Είναι αρμόδια για τη ρύθμιση της χρηματοδότησης των κομμάτων και των εκλογών και συνεργάζεται με άλλους φορείς, ώστε να εγγυάται την ομαλή διεξαγωγή των δημοψηφισμάτων και των εκλογών. Είναι ενδεικτικό της ανεξαρτησίας που απολαμβάνει ότι η πλειοψηφία των μελών της (πλην τεσσάρων στους 10) απαγορεύεται να έχουν οποιαδήποτε σχέση με πολιτικά κόμματα τα τελευταία πέντε χρόνια πριν το διορισμό τους (τροποποίηση από *Political Parties and Elections Act* του 2009) (για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.electoralcommission.org.uk/>).